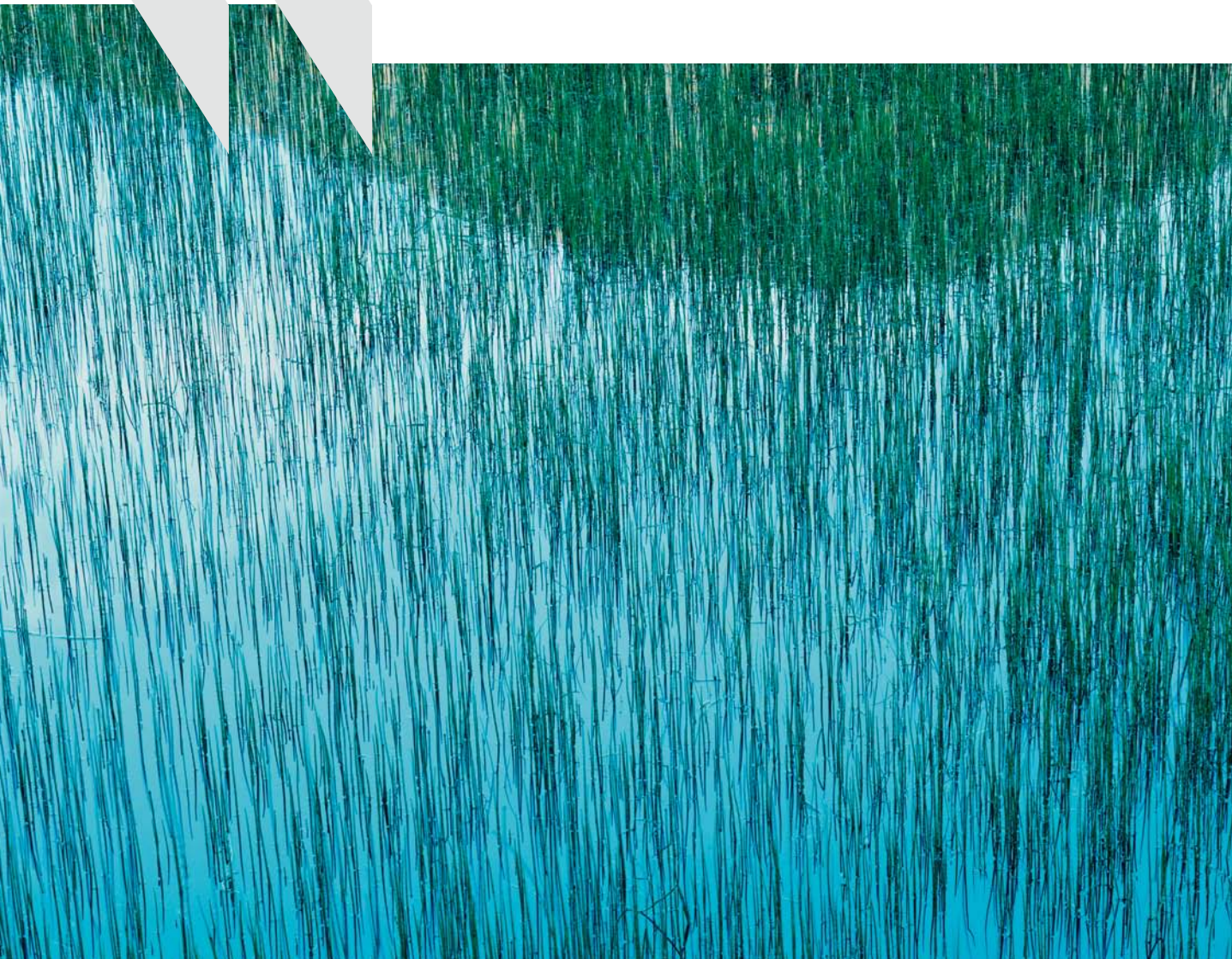




**Études économiques  
de l'OCDE**

**ITALIE**





# Études économiques de l'OCDE

## Italie

2009



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ISBN 978-92-64-05481-3 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-05482-0 (PDF)  
DOI 10.1787/eco\_surveys-ita-2009-fr

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Italie  
ISSN 1995-3291 (imprimé)  
ISSN 1999-0359 (en ligne)

Publié également en anglais.

**Crédits photo** : Couverture © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2009

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. L'impact de la crise et les possibilités de relance budgétaire</b> .....	21
L'impact de la crise sur l'Italie .....	22
Les perspectives .....	27
La politique budgétaire et la macroéconomie .....	29
Fédéralisme budgétaire .....	34
Résumé .....	35
Notes .....	36
Bibliographie .....	36
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles .....	37
<b>Chapitre 2. Le système financier italien résiste à la tourmente</b> .....	41
Les banques italiennes financent le secteur des sociétés, en particulier les petites et moyennes entreprises .....	42
L'impact de la crise .....	46
Évolutions récentes .....	56
Risques .....	59
Les mesures prises par les autorités italiennes .....	62
Recommandations .....	65
Notes .....	66
Bibliographie .....	67
<b>Chapitre 3. Soutenir la réforme réglementaire</b> .....	71
La faiblesse de la croissance et la structure de l'économie .....	72
Progrès de la réforme structurelle, 1998-2008 .....	87
Quantification des effets de la libéralisation .....	90
L'Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation .....	93
Notes .....	100
Bibliographie .....	101
<b>Chapitre 4. Améliorer l'école et l'égalité d'accès à l'éducation</b> .....	105
Les principaux défis de l'enseignement en Italie .....	106
Contenir les dépenses dans l'enseignement primaire et secondaire .....	120
Les principaux déterminants des résultats scolaires .....	124
Inciter les établissements scolaires à améliorer leurs performances .....	131
Améliorer la qualité de l'enseignement .....	135

Améliorer le passage du secondaire à la vie active et aux études supérieures . . . .	145
Conclusions. . . . .	146
Notes . . . . .	149
Bibliographie. . . . .	151
Annexe 4.A1. Les déterminants des scores au PISA : perspective internationale et étude des éléments expliquant les écarts entre les régions en Italie. . .	154

## Encadrés

1.1. Mesures de dépenses dans les programmes anticrise . . . . .	33
1.2. Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire. . . . .	35
2.1. Mesures de soutien au système financier. . . . .	63
2.2. Synthèse des recommandations concernant le système financier . . . . .	66
3.1. Le modèle utilisé pour les simulations . . . . .	90
3.2. Principales recommandations concernant la réforme de la réglementation au service de la croissance . . . . .	99
4.1. Responsabilités institutionnelles au sein du système éducatif italien : structures actuelles et évolutions au titre du fédéralisme budgétaire. . . . .	115
4.2. Le Livre blanc de 2007 sur l'école en Italie . . . . .	117
4.3. Législation prévue sur l'école. . . . .	119
4.4. Analyse empirique des déterminants des résultats scolaires en Italie . . . . .	125
4.5. Rapport entre les dispositifs de contrôle et les résultats scolaires (conclusions d'un certain nombre d'études) . . . . .	131
4.6. Résultats et leçons du premier examen externe normalisé à l'échelle nationale organisé à l'issue du premier cycle du secondaire . . . . .	133
4.7. La réforme de l'éducation peut-elle servir les intérêts des enseignants? . . . . .	144
4.8. Résumé des recommandations concernant l'enseignement. . . . .	147

## Tableaux

1.1. Demande, production et prix . . . . .	29
2.1. Répartition des actifs au sein du système financier italien. . . . .	43
2.2. Actifs et passifs du secteur des ménages . . . . .	46
2.3. Intérêts nets en % du revenu total, prêts à la clientèle en % des actifs . . . . .	50
2.4. Structure de financement du système bancaire dans quelques pays . . . . .	51
2.5. Actifs des banques italiennes en Europe centrale et orientale . . . . .	61
3.1. Croissance de la productivité par secteur, moyennes annuelles par période . . . . .	78
3.2. Effets potentiels de futures améliorations de la réglementation . . . . .	93
3.3. Indicateurs d'efficacité du système juridique . . . . .	96
4.1. Les dépenses d'éducation en Italie . . . . .	120
4.2. Déterminants du taux d'encadrement en Italie . . . . .	121
4.3. L'Italie dispose de peu d'outils d'évaluation des établissements ou des élèves . . . . .	132
4.4. Les enseignants en Italie ne sont soumis à aucun type d'évaluation . . . . .	139
4.A1.1. Statistiques descriptives des variables utilisées dans le modèle empirique . . . . .	157
4.A1.2. Les déterminants des résultats scolaires, analyse transnationale et nationale . . . . .	160
4.A1.3. Analyse de robustesse de la régression au niveau national . . . . .	162



## Graphiques

1.1. Décomposition de la croissance potentielle : comparaison internationale. . . . .	23
1.2. La compétitivité italienne . . . . .	24
1.3. La production industrielle s'est fortement contractée . . . . .	24
1.4. Les prix des logements dans un certain nombre de pays . . . . .	26
1.5. Les récessions italiennes depuis 1974. . . . .	28
1.6. Dette publique et taux d'intérêt. . . . .	30
2.1. Capitalisation des marchés d'actions et d'obligations en pourcentage du PIB, 2007	42
2.2. Endettement financier des sociétés non financières, en pourcentage du PIB. . .	44
2.3. Taux des swaps sur le risque de défaillance des banques . . . . .	48
2.4. Indices de contrôle et de restrictions . . . . .	52
2.5. Taux de croissance des prêts aux sociétés non financières. . . . .	57
2.6. Les conditions de crédit selon l'enquête sur les concours bancaires. . . . .	58
2.7. Taux d'intérêt moyens des crédits hypothécaires, des crédits à la consommation et des crédits aux entreprises . . . . .	58
2.8. Échéances des obligations bancaires. . . . .	62
3.1. Indicateurs du PIB par habitant . . . . .	73
3.2. Taux d'emploi par âge, 2007 . . . . .	74
3.3. Législation sur la protection de l'emploi (LPE) régulier et temporaire, 2006 . . . .	75
3.4. Résultats à l'exportation . . . . .	78
3.5. Encours de l'investissement direct étranger, 2006 . . . . .	79
3.6. Capital-risque en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE, 2007 . . . . .	81
3.7. Démographie des entreprises, moyenne 1998-2005 . . . . .	83
3.8. Indicateurs d'activité de R-D dans les pays de l'OCDE . . . . .	84
3.9. La réglementation globale (indicateur intégré de RMP) et sa dispersion dans les pays au fil des ans. . . . .	87
4.1. Les scores moyens de l'Italie au PISA sont inférieurs à la moyenne . . . . .	108
4.2. Des écarts de résultats scolaires importants entre les régions et des financements publics locaux inégaux. . . . .	109
4.3. La ségrégation sociale entre établissements scolaires peut freiner la mobilité sociale plus tard . . . . .	111
4.4. Des dépenses importantes par élève et des résultats scolaires faibles. . . . .	112
4.5. Efficience des services éducatifs selon les régions, 2003 . . . . .	114
4.6. Des taux de réussite faibles dans l'enseignement supérieur et un passage difficile vers la vie active . . . . .	118
4.7. Des établissements et des classes de petite taille en Italie . . . . .	123
4.8. Les déterminants des résultats scolaires . . . . .	126
4.9. Expliquer les résultats scolaires : le nord et le sud ne sont pas si différents. . . . .	127
4.10. Les établissements scolaires en Italie ont relativement peu d'autonomie et de responsabilité . . . . .	129
4.11. Les salaires des enseignants italiens sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE, mais l'écart se resserre . . . . .	137

Cette Étude économique est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, qui est chargé d'examiner la situation économique des pays membres.

La situation et la politique économiques de l'Italie ont été examinées par le Comité le 22 avril 2009. Le projet de rapport a été ensuite révisé à la lumière des discussions et le Comité plénier a donné son approbation le 5 mai 2009.

Le projet de rapport du Secrétariat a été rédigé à l'intention du Comité par Paul O'Brien, Romina Boarini et Enrico Sette, avec l'aide d'Annette Panzera, Margherita Comola, Serena Fumagalli et Jens Arnold pour les travaux statistiques et sous la supervision de Patrick Lenain.

L'Étude économique précédente de l'Italie a été publiée en juin 2007.

## Ce livre contient des...



**StatLinks** 

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

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.



## STATISTIQUES DE BASE DE L'ITALIE

### LE PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )	301.3	Villes principales (milliers d'habitants au 20.10.2001) :	
Superficie agricole (milliers de km <sup>2</sup> , 1995)	165.2	Rome	2 547
		Milan	1 256
		Naples	1 005
		Turin	865

### LA POPULATION

Population, 2007 (en milliers)	59 336	Population active, 2008, en milliers	24 854
Nombre d'habitants au km <sup>2</sup>	197	Emploi, 2007, en milliers	24 492
Taux de croissance démographique (taux annuel, %) en 2007	0.69	Agriculture	895
Taux de fécondité en 2006	1.35	Industrie	6 954
Espérance de vie en 2006	69.8	Services	15 809

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut en 2008, milliards €	1 572.2	Origine du produit intérieur brut en 2008	
PIB par habitant (2008, en dollars EU)	30 315.6	aux prix du marché en % du total :	
Formation brute de capital fixe (en % du PIB en 2008)	17.0	Agriculture	1.6
		Industrie	31.8
		Construction	6.7
		Autres	60

### L'ÉTAT

Dépenses courantes en 2008 (en % du PIB)	48.7	Engagements financiers bruts en 2007 (en % du PIB)	112
Recettes courantes en 2008 (en % du PIB)	45.8	Investissements de l'ensemble des administrations en 2003 (en % de l'investissement total)	10.7

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services en 2006 (en % du PIB)	27.9	Importations de biens et services en 2006 (en % du PIB)	28.7
Principaux produits exportés en 2006, en % des exportations totales :		Principaux produits importés en 2006, en % des importations totales :	
Produits manufacturés	34.6	Produits alimentaires	6.3
Tissus et articles en matières textiles	12.5	Produits manufacturés	22.5
Produits chimiques	9.7	Métaux, minéraux et ferraille	15.0
Matériel de transport	4.7	Produits chimiques	12.7
Pétrole et combustibles	0.3		

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Euro (€)		Nombre d'euros par USD, moyenne des données journalières	
		2008	0.68
		2009 (mars)	0.77

## Résumé

**L'**Italie traverse une période difficile. L'économie est plongée dans une forte récession due principalement aux évolutions extérieures liées à la crise financière mondiale et une grande incertitude entoure la vigueur de la reprise et le moment où elle interviendra. En dépit de son système bancaire relativement sain, l'Italie semble particulièrement sensible à la fois à la crise du crédit qui s'est produite en même temps que dans les autres pays et à la faiblesse de la demande externe. Cette sensibilité a été probablement amplifiée par l'insuffisance de la productivité et de la rentabilité globale depuis une décennie ou plus, mais aussi par la faiblesse de la situation budgétaire sous-jacente. Une série de mesures neutres pour le budget ont été prises à court terme, mais des réformes macroéconomiques et structurelles peuvent améliorer la performance économique à long terme.

**La politique budgétaire** doit privilégier deux axes d'intervention : améliorer l'efficience avec laquelle les dépenses courantes réalisent leurs objectifs, et veiller à ce que les tendances de long terme des engagements de dépenses soient maîtrisées. Dans l'immédiat, il n'y a pas de marges de manœuvre pour augmenter le déficit du secteur public au-delà de ce qu'implique l'effet des stabilisateurs automatiques. Mais des mesures telles que les récentes initiatives visant à réorienter les dépenses vers les chômeurs et les familles les plus pauvres peuvent amplifier quelque peu l'effet des stabilisateurs automatiques tout en atténuant l'impact de la récession sur les catégories qui seront probablement les plus durement touchées. À long terme, grâce aux différentes réformes des retraites mises en route dans le passé, les tendances budgétaires sont moins préoccupantes que dans beaucoup d'autres pays ; néanmoins, des efforts continus s'imposent, étant donné que l'application intégrale de cette réforme exigera une détermination sans faille et que l'Italie part d'un niveau d'endettement élevé.

**Dans le secteur financier**, l'attitude relativement circonspecte des banques et l'orientation prudente de la réglementation semblent avoir contribué à éviter jusqu'ici l'apparition de sérieux problèmes internes dans le secteur bancaire malgré la crise. Mais les conditions de crédit se sont néanmoins tendues, et des risques subsistent, comme dans tous les pays. Il faut poursuivre les efforts pour recapitaliser les banques, de préférence par des financements privés, sur le marché intérieur ou à l'étranger, mais sans exclure l'injection de capitaux publics, bien que l'on note une réticence compréhensible à envisager une prise de contrôle même partielle par l'État.

**Les politiques structurelles** ne doivent pas être oubliées, même en période de crise. L'Italie peut s'appuyer sur les avancées antérieures dans des domaines tels que la libéralisation des services. Cette libéralisation devrait être achevée et étendue à d'autres secteurs, par exemple les transports et d'autres services locaux, de façon à faire jouer davantage la concurrence pour améliorer le service aux clients et pour accroître l'efficience globale. Différents secteurs de l'administration publique fournissent des services essentiels à l'économie, qu'il s'agisse d'élaborer et de mettre en œuvre les réglementations, de collecter les impôts ou de faire appliquer les contrats devant les tribunaux. Les mesures prévues pour améliorer l'efficience de l'administration publique doivent être poursuivies et le recours à différents mécanismes d'audit, notamment l'analyse d'impact des réglementations et les examens des dépenses publiques, devrait faire partie intégrante de ce processus.

**Le système éducatif** italien est confronté à un changement majeur : le gouvernement a annoncé son intention de rationaliser les dépenses dans ce secteur et de renforcer le système d'évaluation; il entend aussi mettre en place de nouveaux mécanismes de recrutement, de formation initiale et d'incitation pour les enseignants, mais les mesures définitives dans ce domaine doivent encore être adoptées. Le manque de données précises pour évaluer les élèves et les établissements est l'un des points noirs du système actuel; en outre, peu d'acteurs de l'éducation, des enseignants jusqu'à l'administration centrale, sont tenus responsables en cas de performance insuffisante. L'obligation de rendre des comptes doit être appliquée à plusieurs niveaux, notamment aux chefs d'établissement et aux gestionnaires de budgets, mais aussi aux enseignants, de sorte que les responsables de décisions cruciales telles que le recrutement des enseignants, la formation des classes et les méthodes pédagogiques disposent d'informations appropriées pour juger les résultats et soient incités à améliorer leurs performances. Mais si les chefs d'établissement sont tenus de rendre des comptes, ils doivent aussi disposer d'une marge d'autonomie et de pouvoirs de gestion suffisants, alors qu'on constate aujourd'hui une absence quasi totale d'autonomie au niveau des établissements. Étant donné l'imbrication de ces réformes, le mieux serait de les introduire sous la forme d'un programme complet, et non séparément.



## Évaluation et recommandations

L'Italie est au milieu d'une profonde récession, comme beaucoup d'autres pays, et une grande incertitude entoure la vigueur de la reprise et le moment où elle interviendra. Le système bancaire lui-même n'a pas été immédiatement menacé par la première vague de la crise financière, mais l'offre de crédit a néanmoins été fortement réduite, comme ailleurs, et les ménages ont subi de lourdes pertes financières après l'effondrement des marchés boursiers. La contraction de la production va vraisemblablement persister pendant une bonne partie de cette année et on ne peut espérer qu'une lente reprise l'année prochaine. Des problèmes structurels de long terme restent à résoudre, même si l'attention se porte actuellement sur les moyens d'atténuer les effets de la crise et d'en réduire la durée.

---

### *L'exposition limitée des banques n'a pas évité la récession*

---

La récession italienne a surpris par son ampleur. Les autorités comptaient sur le bilan relativement solide du système bancaire et sur son endettement modéré pour déjouer les difficultés rencontrées ailleurs. Or, si les espoirs placés dans le système financier lui-même ont été jusqu'ici confirmés, encore que l'exposition à quelques pays vulnérables d'Europe orientale représente un risque, l'Italie a jusqu'ici souffert considérablement de l'effondrement de la demande, aussi bien étrangère qu'intérieure. De surcroît, après plusieurs années de croissance molle de la productivité et d'érosion de la rentabilité, l'économie italienne, tournée vers l'exportation, est particulièrement vulnérable à l'atonie du commerce mondial.

Étant donné la situation budgétaire sous-jacente, la position de fonds propres relativement faible des banques (même si elles ne sont pas menacées d'insolvabilité) et la faiblesse traditionnelle de la croissance tendancielle, le dynamisme économique ne se remettra sans doute que lentement des coûts infligés par la crise. Les marges de manœuvre pour une relance budgétaire discrétionnaire sont limitées dans l'immédiat, car la contraction de l'activité implique un creusement du déficit public et un gonflement de la dette publique, déjà élevée. D'un autre côté, grâce à la solidité relative des bilans des ménages et des entreprises, la reprise en Italie pourrait être plus robuste qu'ailleurs.

---

### *La récession focalise l'attention sur la situation budgétaire*

---

La dette publique brute avoisinait 106 % du PIB en 2008. De réels progrès ont été accomplis dans la réduction du ratio dette/PIB depuis le milieu des années 90, mais ces résultats ont

été obtenus en partie au moyen de mesures spécifiques concernant les impôts et les recettes, qui n'ont pas été maintenues. Après 2006, la progression semble avoir repris, en partie grâce à un recouvrement plus efficace de l'impôt, mais sans guère de réussite en ce qui concerne la réduction des dépenses publiques. Un programme budgétaire pour 2009-11, finalisé en septembre 2008, visait à équilibrer le budget en 2012 et à ramener la dette au-dessous de 100 % du PIB à l'horizon 2011. C'était bien le programme ambitieux dont l'Italie avait besoin, encore qu'il aurait été difficile à réaliser même dans une période normale. Mais aujourd'hui, selon les prévisions de l'OCDE, le déficit public atteindra 6 % du PIB en 2010, tandis que la dette dépassera 115 % du PIB et continuera de croître, même avec un certain effort d'assainissement budgétaire.

Ces prévisions s'expliquent presque en totalité par la dégradation des perspectives de l'économie. Le PIB réel devrait baisser d'au moins 5 % entre le début de 2008 et le creux de la récession. Côté recettes, le dynamisme des rentrées d'impôts en 2006-07 a sans doute été moins directement lié à l'essor du secteur financier que dans les autres pays; mais comme l'activité économique se contracte, la fraction des recettes imputable à une diminution de la fraude peut devenir plus aléatoire. La contraction de l'activité et de l'emploi pourrait aussi fortement entamer les recettes, mais d'un autre côté on ne s'attend pas à une forte hausse des dépenses car, en dépit des mesures récentes destinées à l'étendre, le filet de protection sociale de l'Italie est moins étoffé que dans beaucoup d'autres pays européens.

---

#### *Les marchés de capitaux se préoccupent davantage des risques budgétaires*

---

L'écart de taux d'intérêt sur la dette publique à 10 ans de l'Italie et de l'Allemagne est passé de 35 points de base en 2007 à 140-150 points de base en mars 2009, alors que la charge d'intérêts moyenne sur les nouveaux emprunts a en fait légèrement diminué. Compte tenu du niveau élevé de la dette italienne, cette augmentation signifie que les investisseurs sont de plus en plus préoccupés par les risques budgétaires, comme dans les autres pays européens, même si la prudence budgétaire démontrée jusqu'ici et la stabilité financière d'ensemble ont sans doute limité le creusement des écarts. Quoique très inférieur aux valeurs observées avant la création de l'union monétaire, lorsqu'il existait un important risque de change qui jouait un rôle prépondérant, un écart d'intérêt de cette ampleur, conjugué à la probabilité d'une nette décrue de l'inflation, pourrait induire en définitive une hausse du coût réel des emprunts à long terme.

---

#### *Une gestion avisée de la dette est cruciale dans une période incertaine*

---

Environ un sixième de la dette publique existante doit être refinancé chaque année. Si l'on y ajoute les nouveaux emprunts destinés à financer le déficit budgétaire permanent, l'État doit placer chaque année des titres d'emprunt pour un montant équivalant à plus de 20 % du PIB. La forte hausse de l'écart de taux par rapport à la plupart des autres pays de la zone euro ne devrait pas entraîner de graves problèmes à court terme, puisque les autorités auraient le temps de réagir à la hausse des taux d'intérêt et d'ajuster leurs politiques en conséquence. Les adjudications de titres publics rencontrent toujours le succès. Cependant, le fait que le marché normalement très liquide des emprunts interbancaires a



cessé de fonctionner pendant un certain temps souligne les risques qui pèsent sur le marché de la dette italienne.

---

#### *Lorsque l'économie repartira, l'assainissement budgétaire devra reprendre*

---

L'adhésion à l'union monétaire a considérablement allégé le service de la dette, offrant ainsi une occasion propice de réduire très rapidement la dette. À la différence de la Belgique, par exemple, l'Italie a gaspillé en grande partie cette chance, et se trouve donc plus vulnérable dans la situation actuelle. Il est vrai que plusieurs réformes des retraites amenées depuis le milieu des années 90 ont transformé les perspectives à très long terme des finances publiques. Les nouvelles mesures requises pour neutraliser les conséquences budgétaires du vieillissement de la population se situent maintenant à un niveau plus gérable que dans la plupart des autres pays. Mais ces coûts n'en demeurent pas moins substantiels et l'application progressive de la réforme des retraites exigera une ferme détermination, car elle implique des périodes d'activité plus longues, une épargne-retraite privée plus élevée ou des taux de remplacement pour les futurs pensionnés très inférieurs à ce que perçoivent les retraités aujourd'hui. Lorsque l'activité économique commencera à reprendre, le gouvernement devra s'engager sur un sérieux programme à moyen terme de réduction de la dette fondé sur la maîtrise des dépenses et probablement sur de nouvelles réformes des retraites et des soins de santé. À court terme, les marges de manœuvre budgétaires des autorités vont dépendre, entre autres facteurs, du jugement des marchés financiers sur la viabilité budgétaire à long terme de l'Italie.

---

#### *Quelques mesures ont été prises pour atténuer la crise dans l'immédiat, et les autorités laissent jouer les stabilisateurs automatiques*

---

Le gouvernement a décidé à juste titre de laisser jouer les stabilisateurs automatiques. Bien que l'orientation vers un assainissement foncier prévisible dans la programmation budgétaire pour 2009-11 ait été maintenue, un certain nombre de mesures anticrise, essentiellement neutres pour le budget, ont été prises. La plupart des augmentations de dépenses et des réductions d'impôts ont été financées par des mesures compensatoires. Bon nombre de ces mesures, certes de faible ampleur, sont utiles dans le contexte de la récession actuelle. On peut citer en exemples l'extension du système d'assurance-chômage principalement financé par les entreprises à des travailleurs jusque là non couverts, l'augmentation du soutien aux familles à faible revenu, et une réduction des délais de paiement de l'administration publique. Ces mesures ont contribué quelque peu à protéger les catégories susceptibles d'être le plus durement touchées par la récession et à redéployer des dépenses vers les secteurs où l'effet « multiplicateur » est probablement élevé.

---

#### *Quelques mesures risquent d'avoir des effets secondaires inopportuns*

---

Le soutien à l'industrie automobile risque de fausser l'allocation des ressources. Cette action a été suscitée par la crainte d'une concurrence déloyale des constructeurs d'autres

pays ayant reçu des prêts de l'État et d'autres aides nettement plus élevées qu'en Italie. Toutefois, l'industrie automobile ne revêt pas une importance systémique, et même si ces mesures ont stimulé les ventes à court terme, il est peu probable qu'un tel soutien constitue la meilleure utilisation des ressources publiques. *Les mesures qui consistent essentiellement à redéployer des dépenses d'une catégorie à l'autre devraient se limiter aux actions qui améliorent le rapport coût-efficacité de la protection des couches vulnérables de la société, ou répondre clairement à un besoin de réformes structurelles, et tant mieux si cela correspond à des dépenses caractérisées par des multiplicateurs budgétaires élevés.*

---

#### *Les conditions de crédit se sont tendues, bien que le système financier soit relativement sain*

---

Comme l'ont affirmé les autorités, les établissements bancaires italiens sont moins exposés aux produits à haut risque que ceux des autres grands pays, certainement en tant qu'émetteurs mais aussi en tant qu'investisseurs. Cela tient aussi bien à leur attitude circonspecte qu'à une certaine prudence sur le plan de la réglementation et du contrôle. Aucune banque n'a fermé ou n'a dû être renflouée. Néanmoins, les deux plus gros établissements ont fait d'importantes acquisitions dans certains pays d'Europe orientale, qui sont sans doute vulnérables à une baisse de l'activité économique. En dépit de leur faible exposition aux principaux actifs risqués, les banques italiennes comme les autres établissements dans le monde entier, ont pâti des difficultés sur le marché interbancaire, de la dépréciation de leurs actions et d'une érosion ou d'un tarissement de leurs bénéfices avec le ralentissement de l'activité économique. Elles ont sans doute pratiqué une politique de prêt relativement prudente, mais elles ne disposaient pas d'excédents de fonds propres, et beaucoup d'entre elles sont étroitement intégrées aux marchés de capitaux internationaux. Par conséquent, le resserrement des conditions de crédit internationales obligeait déjà les banques italiennes à limiter leurs propres prêts en Italie – l'enquête sur les prêts des banques européennes montre que le durcissement des normes de crédit en Italie a été très comparable à ce qui s'est produit ailleurs. Les banques ont utilisé les facilités de liquidité de la BCE et s'employaient énergiquement à placer des obligations dans le public.

---

#### *Une réponse innovante aux problèmes du marché interbancaire,...*

---

Devant les difficultés du marché des transactions interbancaires (non garanties), la Banque d'Italie a entrepris de promouvoir une facilité de compensation des prêts interbancaires garantis. La Banque opère en qualité de facilitateur de marché; elle contrôle la qualité des garanties afin de donner aux banques participantes une confiance suffisante pour maintenir la liquidité de ce marché anonyme. Les banques participantes s'engagent à garantir les sûretés validées par la Banque, mais il reste une exigibilité potentielle à la charge de la Banque d'Italie (dans l'éventualité d'une défaillance d'un opérateur et de l'émetteur de la garantie). Les succursales des banques étrangères ne peuvent participer que si leur propre banque centrale accepte de prendre en charge une part de cette exigibilité potentielle, d'où un possible désavantage pour ces établissements. Toutefois, ce mécanisme est utile pour surmonter les problèmes sur le marché interbancaire normal, et il entraîne une distorsion de concurrence et un élément de subvention implicite apparemment minimes, surtout en comparaison des mesures de soutien des banques qui ont été prises ailleurs.

---

### ... et un mécanisme de recapitalisation des banques

---

Les banques n'ont pas eu jusqu'ici besoin de mesures anticrise, mais il leur faudra probablement davantage de fonds propres à mesure que la récession s'amplifiera. Il n'existe pas de solution parfaite à cet égard. Dans un système bancaire qui, jusqu'à une date relativement récente, était dominé par des institutions publiques, un retour aux prises de participations par l'État suscite des réticences. La facilité spéciale mise en place dans le cadre des mesures anticrise de février avait pour but d'éviter les injections directes de fonds propres qui pourraient déboucher sur un contrôle de fait par l'État, encore que certaines des conditions de prêt correspondent de toute façon à une orientation stratégique par les pouvoirs publics. *Les facilités spéciales de crédit aux banques, ou les garanties sur leurs prêts, ne devraient pas être subordonnées à l'utilisation qui est faite des fonds par les établissements; surveiller ces opérations est une tâche impossible et ne pourrait au mieux qu'entraîner un transfert de fonds d'une catégorie de prêts vers une autre.*

---

### Des mesures à moyen terme pour promouvoir l'efficacité du système financier

---

Les autorités doivent se tenir prêtes à agir pour maintenir le fonctionnement du système financier si la récession aggrave les problèmes des banques. Il faudra aussi continuer de renforcer l'échange de renseignements et la coordination sur le plan national et avec les autorités de régulation étrangères, à la fois pour éviter l'arbitrage réglementaire et pour surveiller les risques potentiels. À plus longue échéance, les pouvoirs publics devraient maintenir une robuste concurrence sur les dépôts comme sur les prêts, dans le respect de normes réglementaires prudentes, afin de promouvoir une croissance à long terme vigoureuse. En coopération avec les autres régulateurs européens, il serait utile d'envisager une révision des normes de fonds propres dans un sens moins procyclique.

---

### La réforme de la réglementation peut améliorer les conditions-cadres pour les entreprises

---

En dépit des réformes adoptées, la croissance en Italie était faible, notamment à cause d'une réglementation encore excessive ou pesante, d'une concurrence insuffisante dans certaines branches et d'un secteur public le plus souvent inefficace. Il faut s'attaquer à ces problèmes pour rétablir la confiance dans l'économie italienne. Des progrès ont été accomplis dans l'amélioration de la réglementation, mais l'accélération des gains de productivité reste aléatoire. Certains pans du secteur des services sont toujours largement protégés de la concurrence ou soumis à une réglementation pesante, qui varie parfois d'une région à l'autre. Les inefficiences de l'administration publique peuvent s'ajouter aux obstacles rencontrés par le secteur privé. L'analyse de ces questions dans la présente *Étude* s'inspire largement des travaux réalisés pour le rapport *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Italie*, à paraître prochainement.

---

### *Poursuivre la libéralisation du secteur des services et promouvoir la concurrence,...*

---

Il est important de maintenir la dynamique de libéralisation, nécessaire dans la plupart des secteurs de services et des professions libérales, comme l'a souligné l'Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. S'agissant des services publics locaux, de nouveaux progrès s'imposent pour faire en sorte que les collectivités locales et les membres de l'administration locale ne possèdent plus aucune participation dans les sociétés prestataires de services. L'Autorité de la concurrence contribue largement à développer la concurrence en Italie et à améliorer la législation elle-même par ses rapports réguliers sur les questions qui se posent dans ce domaine. Il faudrait maintenir et renforcer la règle de base selon laquelle la politique de la concurrence doit prendre en compte les intérêts des clients avant ceux des producteurs, des salariés ou de l'État.

---

### *... en s'appuyant sur une administration publique plus efficiente*

---

L'environnement des entreprises est affecté non seulement par la structure des réglementations et par l'application du droit de la concurrence, mais aussi par l'efficacité avec laquelle l'administration publique élabore, met en œuvre et fait respecter les réglementations. Les gouvernements successifs ont cherché à faire en sorte que l'administration se focalise davantage sur les résultats, et l'on note quelques réussites : ainsi, l'agence chargée du recouvrement de l'impôt a été partiellement séparée de la fonction publique, ce qui lui permet de poursuivre des objectifs de performance axés sur les résultats. Cette démarche s'inscrit dans le « plan industriel » gouvernemental pour l'administration publique. *Il faut poursuivre la réforme de l'administration publique visant à améliorer les indicateurs de performance axés sur les résultats. On doit aller au-delà de mesures de transparence utiles, mais en soi insuffisantes, telles que la publication des salaires et des intérêts des hauts fonctionnaires, pour élaborer des moyens opérationnels de focaliser l'attention sur les résultats et non sur les procédures, à tous les niveaux de l'administration.* Un secteur important dans lequel des gains d'efficacité s'imposent est celui de l'administration de la justice civile, dont les délais sont parmi les plus longs de tous les pays de l'OCDE. Les réformes ont eu tendance à privilégier les règles de procédure, mais ont négligé les aspects – par exemple, les structures de rémunération et la gestion des carrières –, qui dans la pratique engendrent des incitations à l'encontre de la simplification des formalités documentaires et de l'accélération du traitement des dossiers.

---

### *Développer le recours aux mécanismes d'audit dans le secteur public*

---

Bon nombre de ces questions ont été décrites de façon détaillée dans les Examens des dépenses publiques, publiés pour la première fois en juin 2008. *Les travaux concernant les Examens des dépenses publiques devraient être intensifiés, de manière à couvrir d'autres domaines d'action mais aussi à mettre en œuvre certaines des réformes cruciales des incitations que préconisent ces Examens.* À l'heure actuelle, ces travaux se focalisent sur certaines questions de gestion budgétaire et d'information; ce sont là des aspects importants, mais qui ne devraient pas empêcher de poursuivre l'évaluation des questions de fond. D'autres

mécanismes de contrôle, notamment l'étude d'impact des réglementations ou l'analyse coûts/avantages pour les projets d'infrastructures, sont insuffisamment utilisés en Italie. Il convient de les renforcer. Dans le contexte de la crise actuelle, certaines dépenses en infrastructures pourraient être avancées avec profit. Mais étant donné que le secteur public est connu pour sa mauvaise gestion, il devrait être soumis à des critères coûts/avantages et de surveillance.

---

*Il pourrait être difficile de poursuivre  
le programme de fédéralisme budgétaire*

---

Un projet de loi transférant aux régions de nouvelles compétences en matière de dépenses et de recettes, comme prévu en 2001, a été introduit l'an dernier. Cependant, la mise en place d'une réforme exhaustive des rouages du fédéralisme budgétaire dans la période actuelle peut s'avérer très ardue, et il importe à cet égard de dégager un puissant consensus politique et régional. Cela dit, la loi sur le fédéralisme budgétaire présente des dispositions générales très judicieuses, notamment le financement des dépenses essentielles par les recettes centrales sur la base de coûts standards, ou le mécanisme transparent de partage des recettes fondé sur la capacité de prélèvement de TVA et d'impôt sur le revenu. *La définition des dépenses « essentielles » devrait être soigneusement formulée pour correspondre aux objectifs de la politique nationale, et elle doit rester stable dans le temps.* Comme le montre l'exemple de l'éducation, il n'est pas facile de déterminer un coût « standard » dans un pays où les variations régionales sont si marquées. Le dispositif doit être mis en place progressivement, ce qui devrait minimiser les difficultés d'ajustement au nouveau système. *La stabilité dans le temps, ainsi que la transparence, sont également importantes pour le mécanisme de partage des recettes. Une nouvelle taxe locale, en partie assise sur la valeur des biens résidentiels, serait extrêmement souhaitable du point de vue du fédéralisme budgétaire.*

---

*L'enseignement obligatoire est moins efficace  
que dans la plupart des autres pays, mais il y a  
peu de données fiables sur la performance*

---

En Italie, la scolarité obligatoire donne des résultats médiocres au stade de l'enseignement secondaire, en dépit d'un niveau de dépenses relativement élevé, encore que les comparaisons internationales des enfants scolarisés dans le primaire fassent souvent apparaître une performance meilleure en Italie. En outre, les résultats de l'étude PISA de l'OCDE révèlent de fortes différences dans la performance des élèves d'une région à l'autre, qui reflètent des paramètres socio-économiques plutôt que des différences régionales dans l'efficacité des établissements. Ces disparités régionales de performance n'apparaissent pas dans la plupart des évaluations nationales de la performance des établissements ou des élèves et notamment dans les examens de la fin du premier et du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Il faut en conclure que les examens nationaux évaluent des aspects de la performance très différents de ceux étudiés dans PISA, ou bien que le système d'évaluation national n'est pas appliqué de manière uniforme. L'agence nationale d'évaluation des établissements scolaires, l'INVALSI, a été mise en place pour remédier à ce déficit d'information, mais pendant ses premières années de fonctionnement elle n'a pas permis d'établir un système fiable de tests recueillant l'adhésion des enseignants. L'INVALSI doit être dotée de ressources financières

et humaines renforcées, de façon à fournir des informations indépendantes, comparables au plan national, sur la performance des élèves et des établissements, et à offrir un soutien spécifique aux chefs d'établissement pour qu'ils sachent comment améliorer leur performance. Parallèlement, il faut procéder à un contrôle national uniforme de l'acquis des élèves à des stades clés de leur parcours scolaire. Dans les deux cas, on devra veiller à ce que les résultats obtenus dans des établissements donnés soient totalement comparables avec ceux d'autres régions du pays, ce qui exigera des contrôles externes étroits sur l'administration et la notation des épreuves.

À l'heure actuelle, les évaluations INVALSI ne sont prévues que pour un échantillon d'élèves dans chaque école. Cependant, l'établissement n'est pas légalement tenu de prendre part à l'évaluation, et la participation est donc volontaire. Il importe d'éviter la lassitude à l'égard des évaluations; toutefois, des évaluations INVALSI standardisées seraient probablement plus utiles si elles étaient réalisées dans tous les établissements, peut-être à des niveaux de classe moins nombreux qu'on ne l'envisage actuellement. À cet effet, il faudrait adopter une loi qui rende la participation à l'évaluation obligatoire pour tous les établissements sans exception. Des informations complètes sur les résultats des évaluations INVALSI, ainsi que sur les examens nationaux, devraient être mises à la disposition des établissements et des enseignants, compte tenu de l'expérience récemment acquise par l'INVALSI dans la diffusion d'informations provenant des examens nationaux de la fin du premier cycle du secondaire.

---

*Pour améliorer le niveau, il faut imposer  
une obligation de rendre des comptes,...*

---

Outre le manque d'informations objectives sur les normes à atteindre, la règle de responsabilité est absente à de nombreux niveaux et l'on n'accorde guère d'importance à la performance. Le programme national définit ce qui devrait être enseigné dans les écoles, mais quel que soit le degré de réalisation des objectifs, cela n'a aucune conséquence pour les enseignants ou les établissements. Le système actuel est assez centralisé, ce qui laisse très peu d'autonomie aux établissements; cependant, l'administration centrale n'intervient pas pour améliorer les résultats des écoles peu performantes. Le recrutement et l'affectation des enseignants sont gérés de manière centralisée, souvent sans tenir compte des besoins des établissements ou des aptitudes des enseignants. Les chefs d'établissement eux-mêmes ne jouent aucun rôle formel dans les décisions de recrutement. Dans le cadre du programme de développement du fédéralisme budgétaire, qui n'est pas encore finalité, il est prévu d'accroître les compétences en matière de gestion de l'enseignement à l'échelon régional.

---

*... axer les incitations sur les résultats...*

---

La mise à disposition d'informations sur la performance de chaque établissement devrait en soi induire une amélioration des résultats, car les enseignants et les chefs d'établissement consciencieux seront vraisemblablement incités à apporter eux-mêmes des perfectionnements. Cependant, dans un système qui permet aujourd'hui à un enseignant de travailler très modérément sans compromettre sa carrière, les informations sur la performance devraient s'accompagner d'une plus grande responsabilité en termes de résultats. La responsabilité implique que les décideurs assument les conséquences de leurs décisions; ainsi, les chefs d'établissement seront chargés du recrutement, mais leur carrière dépendra de la performance de l'établissement. La publication des résultats



globaux des établissements, à condition qu'ils soient présentés en termes de « valeur ajoutée » (avec un ajustement pour tenir compte de facteurs extérieurs à l'établissement susceptibles d'influer sur la performance des élèves) et sous une forme accessible au grand public, peut aussi représenter une forme légitime de responsabilité à l'égard des familles. Que les résultats soient ou non publiés, les informations obtenues devraient être utilisées pour identifier les écoles les moins performantes et mettre en place des programmes spécifiques à leur intention; ces mesures pour les établissements défaillants doivent être programmées quel que soit le degré d'autonomie qui sera finalement adopté, au niveau local ou à celui de l'établissement. Cette stratégie se justifie non seulement par le besoin d'accroître l'équité, mais aussi parce que l'amélioration des résultats des établissements défaillants est l'un des meilleurs moyens de relever la performance d'ensemble du système.

---

### ... et mettre en place une formation et un recrutement efficaces

---

Il faut réformer le système de formation, de recrutement et d'affectation des enseignants pour mieux tenir compte des compétences pédagogiques et des besoins des différents établissements. Le projet de loi en discussion au Parlement qui prévoit une réforme de la formation initiale et de la carrière des enseignants constitue une première étape satisfaisante dans son principe, en particulier parce qu'il met l'accent sur les compétences pédagogiques et la pratique de l'enseignement; toutefois, l'adoption de ce texte prend beaucoup de temps. Il reste à voir si ce dispositif marque un progrès par rapport au système aujourd'hui abandonné des instituts spécialisés de formation des maîtres mis en place il y a quelques années. Le nouveau système de formation des enseignants devrait alimenter un mécanisme de recrutement qui soit fonction des besoins des écoles et axé sur les compétences et performances des enseignants plutôt que sur leur ancienneté. Il faut développer comme prévu les profils de carrière des enseignants, mais dans le but d'améliorer la responsabilité, les promotions étant liées aux aptitudes et aux performances. Il serait souhaitable de mettre à profit le nouveau système de formation pour instaurer, à l'intention des enseignants en place, un renouvellement d'accréditation volontaire, lié à l'avancement professionnel.

---

### Il est possible de réduire la ségrégation sociale et ses séquelles

---

L'influence du milieu social sur la performance des élèves au sein des établissements est plus faible en Italie que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Cependant, en raison d'une ségrégation sociale due à des choix familiaux entre les différentes filières du second cycle de l'enseignement secondaire, les résultats varient considérablement d'une école à l'autre. Un nombre disproportionné d'enfants dont les parents ont un statut socio-économique modeste se retrouvent dans les établissements d'enseignement professionnel, ceux-là mêmes qui ont en général des résultats médiocres selon l'étude PISA. Une analyse des résultats de PISA montre que les systèmes qui créent une séparation trop précoce entre les filières professionnelle et générale tendent à avoir une performance globale plus faible. En Italie, on pourrait améliorer cet état de choses en exigeant une plus grande uniformité pendant au moins les deux premières années (sur cinq) du deuxième cycle du secondaire, notamment de façon à accroître l'importance de l'enseignement général dans les écoles professionnelles. Dans tous les

*établissements, il faut s'occuper davantage des élèves les plus faibles, et renforcer aussi les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en faveur des groupes socialement défavorisés.*

---

*Des coupes dans les dépenses peuvent accroître l'efficacité, mais elles doivent être soigneusement programmées*

---

L'analyse de l'OCDE rejoint les conclusions du Livre blanc du gouvernement précédent et celles du gouvernement actuel, à savoir qu'il devrait être possible d'obtenir des résultats satisfaisants avec moins d'enseignants. Mais cela ne signifie pas que l'on puisse pratiquer des coupes rapides dans les dépenses et les effectifs sans répercussions négatives sur les résultats. Le gouvernement s'est logiquement employé à réduire d'abord les sureffectifs dans l'enseignement primaire, où le taux d'encadrement est particulièrement élevé. Mais même à ce niveau, et plus encore dans le secondaire, les mesures de réduction des dépenses devraient s'accompagner systématiquement d'incitations à améliorer la performance.

## Chapitre 1

# L'impact de la crise et les possibilités de relance budgétaire

*Comme les autres pays de l'OCDE, l'Italie est confrontée à une récession profonde et qui pourrait être prolongée. Après une décennie de croissance faible de la productivité et de dégradation progressive de la compétitivité, la crise financière a frappé une économie affaiblie. Heureusement, le secteur bancaire lui-même a – jusqu'ici – échappé au risque d'insolvabilité qui a paralysé les banques dans certains pays, mais cela n'a pas protégé l'économie contre la crise du crédit. Dans le passé, les gouvernements successifs n'ont pas pris de mesures efficaces pour réduire la dette publique, de sorte que les autorités n'ont guère de marge de manœuvre budgétaire, sinon de laisser les stabilisateurs automatiques jouer du mieux qu'ils le peuvent.*

L'Italie est en proie à une grave récession économique, qui a commencé plus tôt qu'ailleurs et qui s'est accélérée après la contraction de l'activité dans les autres pays et l'effondrement du commerce mondial. Dans un premier temps, du fait de l'absence des principaux facteurs qui dans certains pays avaient alimenté une vive expansion ces dernières années, on avait pu espérer que l'économie italienne serait également protégée contre un tassement de l'activité. Ces espoirs sont aujourd'hui définitivement anéantis. La Banque centrale européenne a pris des mesures, y compris des initiatives non conventionnelles, pour soutenir la demande, mais de nombreux pays ont mené une action budgétaire substantielle s'ajoutant le cas échéant à des mesures de consolidation du système bancaire. L'Italie est l'un des rares grands pays qui n'ont pas pris jusqu'ici des mesures aggravant le déficit budgétaire, mais réaffecté les ressources dans le cadre de plans budgétairement neutres. Pendant des années, l'Italie a accumulé une dette publique en partie financée par la dépréciation du taux de change et, dans un passé plus récent, elle n'a pas profité suffisamment d'une conjoncture plus favorable pour réduire le niveau de l'endettement, de sorte que ses marges de manœuvre sont aujourd'hui très limitées.

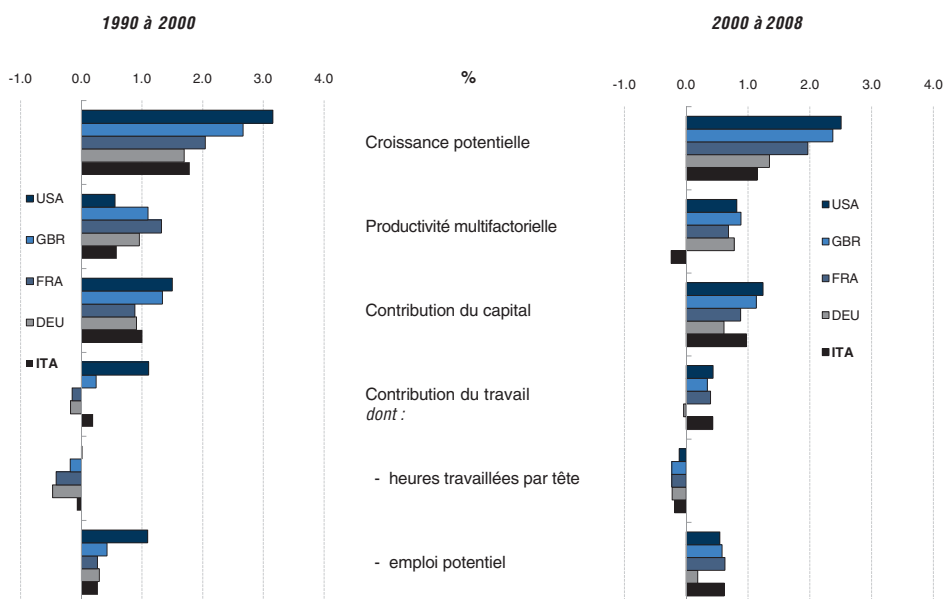
Ce chapitre décrit brièvement la récession qui a frappé l'Italie et son évolution possible à court terme. Il évalue aussi la situation budgétaire et les marges de manœuvre pour une action budgétaire discrétionnaire. Le chapitre 2 analyse la situation du système financier, tandis que les chapitres suivants abordent les questions à plus long terme de la réforme de la réglementation et de l'efficacité du secteur public (chapitre 3) et de l'éducation (chapitre 4).

## L'impact de la crise sur l'Italie


La croissance potentielle et la croissance effective du PIB sont faibles depuis longtemps en Italie. Apparu dès les années 90, le déficit de croissance de la productivité sous-jacente s'est encore creusé depuis et n'a été que partiellement compensé par une certaine amélioration de l'offre de main-d'œuvre (graphique 1.1). Les précédentes *Études* ont formulé de nombreuses recommandations pour des réformes du côté de l'offre. Il y a eu un certain nombre d'avancées, comme en témoignent les indicateurs de la réforme des marchés de produits; nombre de ces aspects seront examinés dans le chapitre 3. L'annexe 1.A1 résume les mesures correctrices récentes prises dans certains des secteurs en cause; à vrai dire, de nombreuses lois ont été adoptées, mais dans certains cas les décrets et autres règlements d'application n'ont pas encore paru. Il importe que les autorités poursuivent la mise en œuvre de toutes ces réformes.

### **La rentabilité est faible, et certaines activités sont parties à l'étranger**

La faiblesse de la croissance s'est accompagnée d'une hausse régulière des coûts de main-d'œuvre par rapport aux prix (depuis 2000, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté à un rythme supérieur de 6 % à celui de l'indice implicite des prix du PIB), ce qui implique une érosion considérable de la rentabilité globale. Parallèlement, un nombre croissant d'entreprises italiennes, tout comme celles d'un grand nombre de pays d'Europe occidentale, ont eu tendance à transférer une partie ou la totalité de leur production dans

Graphique 1.1. **Décomposition de la croissance potentielle : comparaison internationale**

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

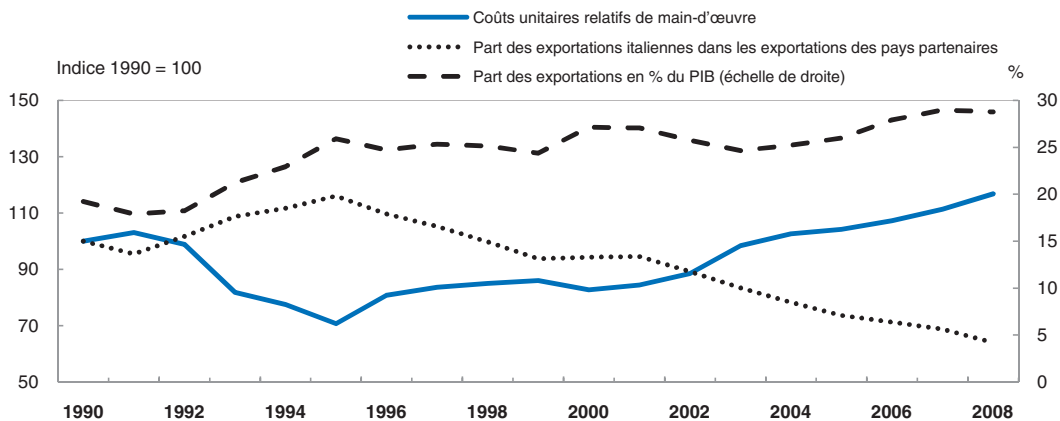
Source : StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638506518714>

des pays d'Europe orientale tels que la Roumanie. C'est là un complément intéressant du phénomène d'immigration roumaine pour travailler en Italie, souvent dans des moyennes et petites entreprises du nord du pays. Ce flux d'investissements industriels et commerciaux à l'étranger a sans aucun doute favorisé les investissements des banques italiennes dans leurs filiales d'Europe orientale.

### **La compétitivité est médiocre, même si l'économie reste tournée vers l'exportation**

L'exposition de l'économie aux aléas internationaux par le biais du commerce est également un facteur essentiel. La faiblesse des gains de productivité et la tendance déjà notée des salaires à dépasser la productivité se soldent par une performance médiocre, du moins si l'on en juge par des mesures simples de la compétitivité comparative des coûts de main-d'œuvre (graphique 1.2). La performance à l'exportation, mesurée par le volume des exportations italiennes comparé au volume de la demande des marchés d'exportation mondiaux, s'est dégradée (comme elle l'a fait dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, en raison de la rapide montée en puissance des pays émergents exportateurs non membres de l'OCDE). Les indicateurs de la compétitivité-prix apparaissent en général plus défavorables que les indicateurs de coûts, mais cela reflète probablement une tendance des producteurs italiens à « monter en gamme »; cela signifie aussi que la part des exportations dans le PIB a continué de croître, et que la part des exportations italiennes dans les exportations des pays de l'OCDE à prix courants a été plus stable, de sorte que le diagnostic n'est pas nécessairement pessimiste (Codogno, 2009). La balance commerciale globale est restée relativement satisfaisante, sans forte détérioration ces dernières années si l'on exclut l'effet de la hausse des prix des importations d'énergie, dont l'Italie est fortement tributaire.

Graphique 1.2. La compétitivité italienne



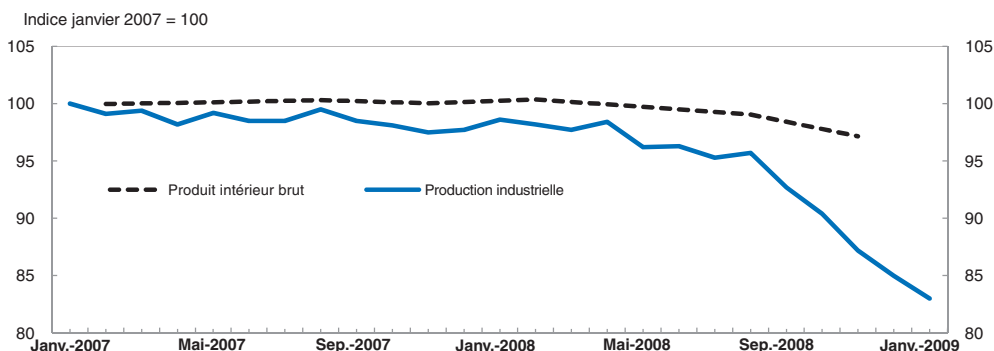
Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

Source : StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/638552641021>

### La production industrielle faiblit depuis 2007

La production industrielle avait déjà commencé à fléchir en 2007. L'industrie représente 21 % du PIB; conjuguée au secteur de la construction (6 % du PIB), elle a semblé entraîner l'économie dans le ralentissement et la récession (graphique 1.3). La demande interne comme la demande externe ont ralenti à peu près en même temps, de sorte que le durcissement du crédit en Italie et la baisse de la demande à l'étranger semblent avoir agi plus ou moins simultanément. Les données tirées des enquêtes de l'ISAE montrent aussi que les anticipations de commandes des industriels ont commencé à décroître brusquement en mai-juin 2008. Cet effet a été presque simultané pour les commandes intérieures et étrangères, même si les anticipations de la demande interne ont sans doute ralenti un mois ou deux plus tôt.

Graphique 1.3. La production industrielle s'est fortement contractée



Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/638572527056>

### Le chômage a augmenté et les consommateurs sont prudents

Le marché du travail a mis longtemps à réagir, mais il est en train de se dégrader. L'emploi total en équivalent temps plein a continué de croître jusqu'au troisième trimestre 2008, et n'a connu qu'une légère baisse au quatrième trimestre malgré la forte



contraction du PIB. Le repli devrait s'accélérer au premier semestre de cette année; le recours à la *cassa integrazione*, dispositif dans lequel les entreprises peuvent placer les salariés en chômage partiel, s'est déjà très fortement amplifié en janvier et février, alors qu'il était tombé à un point bas historique un an plus tôt. Le chômage avait diminué assez régulièrement pendant près de 10 ans jusqu'à la mi-2007, en partie grâce à des réformes antérieures du marché du travail qui avaient introduit beaucoup de flexibilité dans les contrats à court terme. Tout au long de cette période, le marché du travail avait efficacement absorbé l'augmentation de la main-d'œuvre due à l'immigration et à la hausse du taux d'activité féminine. Mais cette tendance semble s'être aujourd'hui inversée et, fin 2008, le chômage était en hausse d'un demi pour cent sur un an alors que le PIB avait reculé de 3 %.

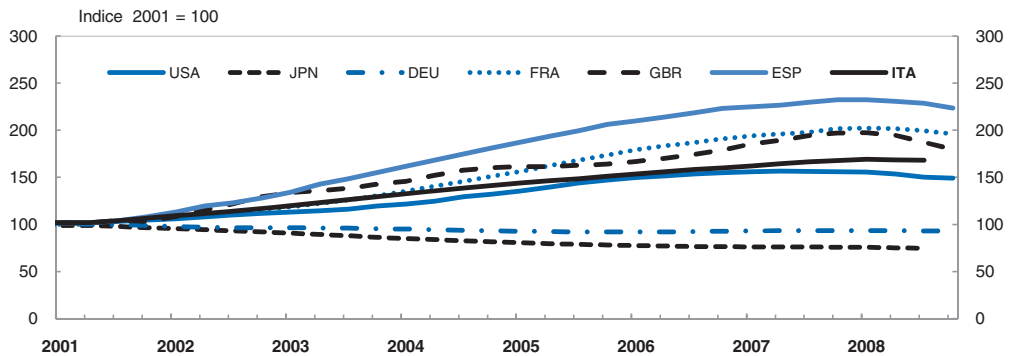
La montée du chômage (à quoi s'ajoutent des anticipations de nouvelles hausses) est probablement l'une des raisons du ralentissement de la consommation en dépit d'un taux d'épargne déjà relativement élevé et d'une augmentation des revenus réels avec la baisse des prix de l'énergie. L'une des explications de la vigueur du taux d'épargne en Italie<sup>1</sup> est la prudence naturelle des ménages italiens. Si ce comportement manifeste en partie une réaction aux habitudes moins économes du secteur public, il reflète aussi probablement le fait que les dépenses sociales totales sont assez élevées, avec une part des pensions de vieillesse disproportionnée. Les indemnités de chômage sont raisonnablement généreuses pour ceux qui remplissent les conditions requises. Cependant, l'assurance chômage n'assure pas une couverture permanente à de nombreux travailleurs du secteur privé des services et la quasi-totalité des travailleurs sous contrat de courte durée ne disposent d'aucune assurance-chômage. Or, c'est dans ces secteurs et pour ces types de contrats que la croissance de l'emploi a été particulièrement dynamique ces dernières années.

L'aggravation du chômage et les perspectives d'une augmentation continue dans l'avenir ont probablement déprimé les dépenses de consommation dans beaucoup de ménages potentiellement vulnérables. L'un des volets du plan anticrise de février 2009 a pour but de s'attaquer à ce problème; il prévoit une indemnité de chômage de 90 jours pour les travailleurs licenciés dépourvus d'assurance-chômage, un paiement ponctuel expérimental pour certaines catégories de travailleurs indépendants ayant perdu leur emploi et l'extension des régimes d'indemnisation du chômage aux petites et moyennes entreprises de secteurs supplémentaires, avec la participation des partenaires sociaux, comme pour les régimes existants. Ces mesures peuvent se révéler utiles, même si elles sont plutôt spécifiques et si elles soulignent le caractère partiel de la couverture actuelle, inhabituel dans un pays européen.


### ***L'essor immobilier a eu moins de répercussions qu'ailleurs, et les ménages sont relativement peu endettés***

La vive expansion du secteur du logement a été un important facteur de la reprise dans de nombreux pays, et l'éclatement de cette bulle immobilière l'une des principales causes de la crise financière. En Italie, ce secteur a joué un rôle beaucoup plus limité : il ressort des analyses économétriques que le patrimoine immobilier n'a guère d'impact sur les dépenses de consommation. Les prix des biens immobiliers ont certes nettement augmenté au cours de la décennie, mais ils avaient déjà atteint leur pic en 2003; ils étaient encore en hausse en termes nominaux durant la plus grande partie de 2008, mais commençaient probablement de baisser légèrement en termes réels (graphique 1.4). Les plafonnements du ratio prêt/valeur pour les emprunts hypothécaires ont sans doute

Graphique 1.4. Les prix des logements dans un certain nombre de pays



Source : Diverses sources nationales; voir le tableau A.1 dans Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. André (2006), « Recent house price developments: the role of fundamentals », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 475.

Source : StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638621237466>

contribué à freiner la demande. Tandis que les taux d'impayés sur les crédits au logement sont restés faibles et stables tout au long de 2008<sup>2</sup>, la part des créances non performantes dans les concours aux entreprises n'a cessé d'augmenter durant l'année. Non seulement les ménages italiens contractent des emprunts hypothécaires relativement plus faibles que dans beaucoup d'autres pays, mais en outre ils sont moins endettés. C'est là un autre facteur qui avait laissé espérer que l'Italie connaîtrait une récession plus légère – d'une part, la crise du crédit pèserait moins sur la consommation puisque celle-ci n'est que faiblement financée par le crédit, et, d'autre part, les banques ne subiraient pas d'arriérés sur les prêts à la consommation puisque les ménages ne sont pas fortement endettés. Jusqu'ici, la seconde hypothèse semble se confirmer (voir le chapitre 2), mais la consommation a malgré tout fortement reculé, en dépit d'une accélération des salaires en 2008 avec le renouvellement d'un certain nombre de conventions collectives nationales.

### La situation des banques paraissait assez favorable

Lorsque la crise financière a pris de l'ampleur fin 2007 et début 2008, les banquiers italiens et les autorités ont aussitôt affirmé que les banques italiennes avaient des engagements directs relativement faibles dans le segment des prêts qui se dégradait rapidement par suite d'une grave sous-estimation des risques. Les établissements italiens se concentraient davantage sur la « banque de relations » traditionnelle qui rendait de telles erreurs beaucoup moins probables. Avec le recul, il s'avère que les banques italiennes ont en effet été moins directement affectées et qu'elles n'ont pas subi de dépréciations catastrophiques du fait des prêts hypothécaires à risque ou des produits dérivés, même si elles n'ont pas été entièrement épargnées. Mais cela n'a pas protégé l'économie réelle pour autant.

Le chapitre 2 examine plus en détail la situation des banques. Leur rôle dans la récession semble reposer sur le fait que, même si elles avaient appliqué une politique de prêt prudente, le niveau de risque relativement bas de leur portefeuille se reflétait entièrement dans leur faible capitalisation totale. Et si elles bénéficiaient d'un certain avantage en termes de ressources, grâce au rapport relativement élevé entre des dépôts de détail stables et le total de leurs concours, elles étaient néanmoins bien intégrées dans les marchés financiers internationaux. En dépit d'une certaine résistance traditionnelle à l'entrée de capitaux étrangers dans le secteur bancaire et bien qu'aucun établissement

étranger ne soit fortement implanté, la part des capitaux étrangers dans le secteur bancaire est aujourd'hui légèrement supérieure à la moyenne des grands pays de la zone euro (tableau 2.1). Par conséquent, lorsque le marché du crédit a commencé de se tendre à l'étranger, la perception d'un risque global accru et les difficultés sur le marché interbancaire semblent avoir contraint les banques italiennes à durcir leurs conditions de crédit plus ou moins en parallèle avec les autres pays. C'est pourquoi la baisse de la production industrielle a commencé à l'amorce des restrictions de crédit, fin 2007, et s'est accélérée au moment précis où la crise et le ralentissement du commerce mondial se sont intensifiés, en septembre 2008.

Au total, dans une économie relativement tributaire du commerce extérieur mais dont certains segments accusent un déficit de compétitivité grandissant, la taille considérable de certaines industries sensibles aux fluctuations cycliques comme la production de véhicules à moteur et d'autres biens d'investissement, ainsi que l'importance du financement à crédit pour l'industrie automobile<sup>3</sup> en particulier, sont autant de facteurs qui semblent s'être conjugués pour transmettre et même amplifier le choc de demande international en Italie au moment même où les banques durcissaient leurs conditions de crédit intérieur. Bien que la quasi-totalité des branches industrielles aient accusé une forte baisse de production, la production totale s'étant repliée d'environ 12 % entre décembre 2007 et décembre 2008, les pertes ont été particulièrement lourdes dans l'industrie automobile, où la production a baissé d'un quart au cours de la même période. La production totale de biens de consommation a moins diminué que celle d'autres biens, mais dans cette catégorie la production de biens durables a reculé beaucoup plus que celle des biens non durables, car même en l'absence de fortes restrictions de crédit, le sentiment d'incertitude conduit les consommateurs à différer leurs dépenses.

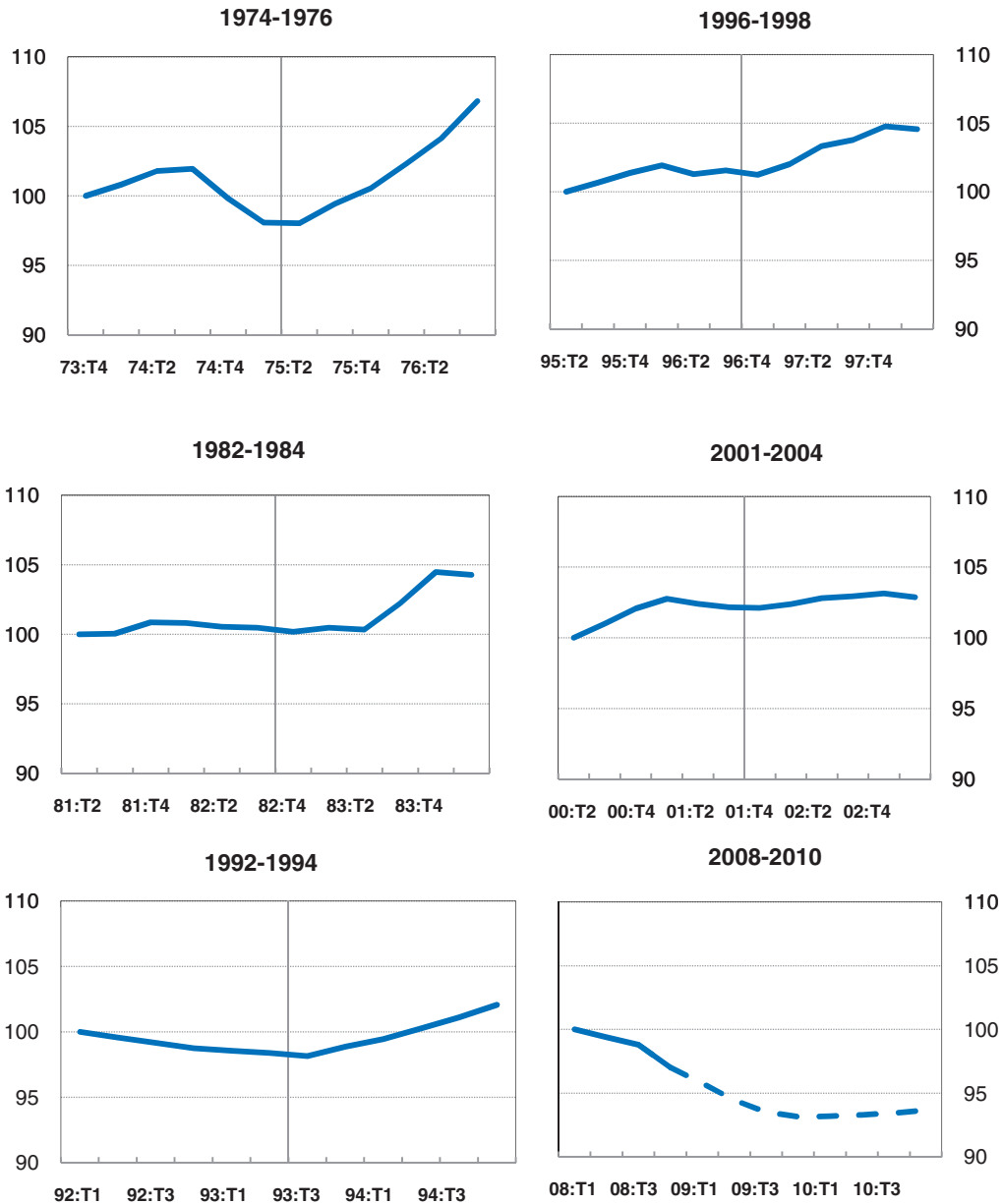
## Les perspectives

La récession observée simultanément dans tous les pays de l'OCDE revêt une très grande ampleur. En Italie, comme dans la plupart des autres pays membres, elle est sans précédent si l'on excepte la période 1974-75 (graphique 1.5). La contraction de la production devrait se poursuivre jusqu'à la fin de 2009, avec un très lent retour à une croissance positive en 2010 (tableau 1.1). Les effets restrictifs des turbulences financières vont perdurer, mais leur intensité devrait s'atténuer quelque peu durant l'année. Tandis que les ménages sont relativement peu endettés, ils continueront comme les entreprises à se montrer prudents dans leurs dépenses cette année, et aucun effet stimulant n'émanera des marchés étrangers. Le chômage augmentera fortement en 2009 et pourrait atteindre 10 % en fin d'année – bien que la réaction du marché du travail à la crise soit entourée d'une très grande incertitude – et le repli de l'activité provoquera un creusement considérable du déficit budgétaire en Italie comme ailleurs.


Après cette forte contraction de l'activité, et compte tenu d'un écart de production très prononcé, la situation relativement favorable du secteur bancaire intérieur, dès lors que les marchés financiers fonctionneront de nouveau normalement, pourrait permettre un vif rebond de l'activité en 2010. Cependant, la forte hausse rapide prévue du chômage, qui va probablement continuer en 2010, et l'inquiétude devant le niveau du déficit budgétaire (même si celui-ci augmente moins que dans beaucoup de pays et si l'on peut espérer une certaine amélioration en termes corrigés des influences conjoncturelles) inciteront probablement les consommateurs et les producteurs à rester prudents, de sorte que la croissance de la demande intérieure resterait faible en 2010. La demande d'exportations se

**Graphique 1.5. Les récessions italiennes depuis 1974**

(Premier trimestre de chaque période = 100, PIB à prix constants)



Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638656203013>

raffermira quelque peu, mais étant donné que la performance de l'économie a été médiocre même dans des périodes plus favorables, une forte reprise de l'activité globale semble peu probable. Toute prévision économique est sujette à incertitude, mais cette incertitude est bien entendu extrême pour les présentes prévisions; elle concerne à la fois les effets de la crise sur le secteur financier, son impact sur l'ensemble de l'économie mondiale et la réaction de l'économie italienne. Vu les répercussions relativement faibles sur le système financier italien et la solide situation financière des ménages, l'économie italienne pourrait se redresser assez rapidement, mais on ne peut en être certain. Dans les

Tableau 1.1. **Demande, production et prix**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Prix courants Milliards EUR	Pourcentages de variation, en volume (prix de 2000)				
Consommation privée <sup>1</sup>	844.0	1.3	1.2	-0.9	-2.4	0.0
Consommation publique	290.8	0.5	1.0	0.6	0.3	0.2
Formation brute de capital fixe	296.7	3.2	1.6	-2.9	-16.0	1.3
Machines et équipements	142.2	5.4	2.4	-4.1	-20.2	1.1
Construction	1 54.4	1.1	0.8	-1.8	-12.2	1.4
Résidentielle	69.9	4.1	1.1	-0.9	-10.3	1.7
Non résidentielle	84.5	-1.3	0.6	-2.7	-13.9	1.2
Demande intérieure finale	1 431.5	1.5	1.2	-1.0	-4.7	0.3
Formation de stocks <sup>2</sup>	-0.7	0.5	0.1	-0.3	-0.3	0.3
Demande intérieure totale	1 430.7	2.0	1.3	-1.3	-4.9	0.5
Exportations de biens et services	371.4	6.5	4.0	-3.9	-21.5	-0.7
Importations de biens et services	372.2	6.2	3.3	-4.5	-20.2	-0.2
Exportations nettes <sup>2</sup>	-0.9	0.1	0.2	0.2	-0.2	-0.1
PIB aux prix du marché	1 429.9	2.1	1.5	-1.0	-5.3	0.4

Note : Les comptes nationaux étant fondés sur les indices-chaînes officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Pour plus de détails, voir *Perspectives économiques de l'OCDE : sources et méthodes* ([www.oecd.org/eco/sources-and-methods](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods)).

1. Consommation finale des ménages sur le marché intérieur.

2. Contributions aux variations du PIB réel (% du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques*, n° 85. Ces prévisions reposent sur les informations disponibles le 19 mai.

présentes prévisions, on a essayé d'instaurer un équilibre entre la possibilité de plus vive reprise et l'éventualité de nouveaux résultats décevants à mesure que l'année s'avance.

La faiblesse de la croissance dans le passé s'explique en partie par la lenteur des réformes structurelles visant à améliorer la concurrence dans le secteur des services et l'efficacité de l'administration publique. Comme indiqué dans l'annexe 1.A1, ces deux dernières années plusieurs mesures ont été prises pour résoudre ces problèmes, même si certaines d'entre elles ne sont encore que des ébauches. Le chapitre 3 revient sur ces questions à long terme. À court terme, les seuls leviers d'action directement disponibles dans un pays membre d'une union monétaire sont ceux de la politique budgétaire.

## La politique budgétaire et la macroéconomie

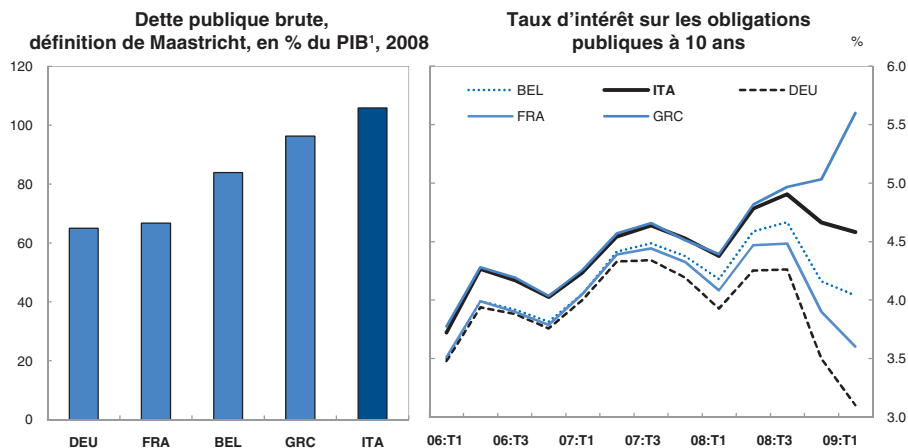
### **Auparavant, l'Italie a laissé passer des chances de poursuivre la réduction de l'endettement**

La situation budgétaire de l'Italie au début de cette récession est médiocre. Dans les années 90, les autorités se sont rendu compte que la dette publique avait atteint des niveaux excessivement élevés, et l'endettement a été sensiblement réduit après avoir culminé en 1994 aux alentours de 120 % du PIB (définition de Maastricht). Après 2000, la baisse du ratio dette/PIB a ralenti. Ce ratio a d'ailleurs augmenté en 2005-06 avant de revenir sur une trajectoire descendante. Comme l'avaient régulièrement montré les rapports de l'OCDE, du FMI et d'autres organismes, l'excédent primaire élevé qui avait été nécessaire pour financer la prime de taux d'intérêt auparavant exigée sur la dette italienne n'a pas été converti en un excédent global indispensable pour continuer à réduire la masse énorme de la dette<sup>4</sup>. Le risque à long terme d'une nouvelle dégradation des finances

publiques est peut-être moins sérieux que dans la plupart des autres pays européens. À condition que la réforme des retraites soit poursuivie jusqu'au bout et que d'autres segments du système de protection sociale ne soient pas développés à titre compensatoire, la réduction prévue des taux de remplacement du système public de retraite contribuera dans une large mesure à l'assainissement des finances publiques. Selon les estimations de la Commission européenne, l'Italie se trouve à cet égard dans une situation plus favorable que des pays comme la France et l'Allemagne (Commission européenne, 2008).


Néanmoins, à court terme, à cause de la crise, la dette se rapproche de 110 % du PIB, même sur la base d'estimations relativement prudentes; selon les prévisions actuelles de l'OCDE, elle atteindra près de 120 % du PIB à la fin de 2010. Lorsque la crise a pris de l'ampleur, les acheteurs potentiels de fonds d'État semblent avoir pris en compte la situation budgétaire de l'Italie et sa dette élevée : la prime sur la dette italienne a nettement augmenté, comme pour les autres pays ayant un niveau d'endettement élevé ou en croissance rapide (graphique 1.6). À la différence de l'Italie, la Belgique a déployé des efforts soutenus pour réduire son niveau d'endettement et elle a été récompensée de son action par une prime par rapport à la dette allemande inférieure à celle de l'Italie. En une dizaine d'années, l'Italie est parvenue à allonger la structure par échéances de sa dette, si bien qu'elle ne doit en refinancer qu'un sixième environ chaque année.

Graphique 1.6. Dette publique et taux d'intérêt



1. Les données pour la Belgique concernent 2007.

Source : Eurostat et Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638660105825>

### La politique budgétaire peut-elle être utilisée pour renforcer la demande (privée) globale?

Dans le passé, l'Italie a manqué des occasions d'améliorer encore sa situation budgétaire, mais cela ne signifie pas pour autant qu'une action budgétaire pour stimuler la demande globale soit aujourd'hui impossible. Toutefois, on peut légitimement se demander quelles mesures seraient le plus utiles. Si elle peut être financée, la politique budgétaire est manifestement capable d'accroître la demande, encore que les estimations empiriques de l'ampleur de son impact soient quelque peu incertaines. Sachant qu'un alourdissement des déficits publics aujourd'hui implique une augmentation des impôts ou une baisse des dépenses publiques à un moment donné du futur, dans l'immédiat, et pour

se préparer à cette éventualité, les consommateurs sont susceptibles de réduire leurs propres dépenses ou d'épargner des revenus à la faveur des réductions d'impôts. Mais on peut craindre que cet effet soit plus marqué lorsque les niveaux d'endettement sont déjà élevés, ce qui présenterait un risque particulier pour l'Italie. Toutefois, les ménages et les entreprises pourraient maintenant subir une contrainte de crédit plus forte qu'en temps normal, de sorte que la relance budgétaire leur servirait à préserver leur niveau de consommation ou d'investissement. En général, les études publiées ne confirment pas ce pessimisme vis-à-vis des multiplicateurs pour la plupart des pays (Haugh et Turner, 2009). Selon une estimation raisonnable, l'Italie pourrait s'attendre à un effet multiplicateur d'un niveau raisonnablement élevé pour des mesures budgétaires axées sur les dépenses publiques directes, surtout au titre des infrastructures, et sur les transferts aux ménages.

Dans la pratique, le gouvernement s'est montré très prudent et a évité toute action budgétaire discrétionnaire qui entraînerait un creusement sensible du déficit budgétaire. Il a opté pour cette démarche essentiellement à cause de la fébrilité des marchés, dont témoigne l'écart de taux d'intérêt; le fait que le gouvernement a pris un engagement de stabilité des finances publiques a sans doute contribué à resserrer cet écart en mai.

### **Quelle pourrait être l'évolution des coûts de financement?**

Le coût nominal de la dette italienne a augmenté beaucoup moins que ne le laisserait croire la hausse de l'écart de taux d'intérêt entre l'Italie et l'Allemagne, car les taux allemands ont considérablement baissé. La situation est sans doute différente en termes réels, étant donné que l'on prévoit une décrue de l'inflation, du moins à court terme. Par ailleurs, même si l'écart de taux d'intérêt a fortement augmenté par rapport à la moyenne de ces dix dernières années, il a été beaucoup plus élevé dans le passé (avant que l'Italie n'adhère à l'Union monétaire européenne, quand le principal risque pour la dette était le risque de change). On peut donc craindre qu'avec une réévaluation du risque, compte tenu du niveau d'endettement élevé de l'Italie, l'écart de taux d'intérêt ne diminue pas même lorsque les marchés de capitaux seront revenus à la normale.

La plupart des études économétriques sur la corrélation entre les taux d'intérêt à long terme montrent que si les écarts peuvent être influencés par les niveaux d'endettement relatifs, l'augmentation marginale due à un endettement supplémentaire qui résulterait de l'expansion budgétaire serait très faible, quoique non négligeable. Dans une étude transversale, Chinn et Frankel (2005), estiment par exemple qu'une augmentation du ratio dette/PIB de 1 point de pourcentage fait monter les taux d'intérêt à long terme de 5-8 points de base. Outre l'incertitude quant aux estimations économétriques pour les différents pays, l'impact global des évolutions actuelles sur l'Italie est difficile à déterminer dans un contexte où le niveau d'endettement d'un certain nombre de pays augmentera même plus vite que celui de l'Italie, à partir néanmoins d'un plus faible niveau.

### **Les autorités ont raison de se montrer prudentes**

Même si cette analyse est sans doute rassurante en ce qui concerne l'impact marginal des variations de la dette, le point de départ est incertain. Une réévaluation du risque relatif en fonction de l'encours de la dette, compte tenu de l'estimation basse de Chinn et Frankel (2005), impliquerait, toutes choses égales par ailleurs, un écart de 250 points de base – plus de 100 points de plus que le niveau observé au début de 2009 – pour compenser la différence entre les ratios dette/PIB italien et allemand, qui est de l'ordre de 50 points de pourcentage. Cela ne correspond certainement pas à une estimation raisonnable de la

probabilité relative de défaut, et cela ne reflète probablement pas la position relativement favorable de l'Italie en ce qui concerne les perspectives à long terme pour les effets du vieillissement, qu'on a évoquée précédemment (Commission européenne, 2008).

Mais lorsque les marchés sont nerveux, on ne peut pas espérer qu'ils se montrent « raisonnables ». Ils risquent de réagir en fonction des anticipations de la trajectoire future des déficits publics en Italie et ailleurs, et cela peut entraîner un comportement qui, considéré uniquement du point de vue du niveau actuel du déficit, apparaîtra sans doute fortement non linéaire. L'Irlande peut servir d'exemple à cet égard. En présence d'effets non linéaires<sup>5</sup>, et étant donné que même en mars 2009 les écarts n'intègrent peut-être pas la détérioration probable du déficit budgétaire mentionnée dans les prévisions actuelles de l'OCDE, de légères erreurs de calcul pourraient avoir des conséquences majeures pour le service de la dette.

La conclusion générale est que la dette italienne est simplement trop élevée pour que le gouvernement soit en mesure de faire davantage. Ce qu'ont pu redouter le plus les autorités, lorsque l'inquiétude sur les marchés de capitaux culminait à la fin de 2008, ce n'est pas une hausse du taux d'intérêt, mais une incapacité – même passagère – d'écouler des obligations, quel qu'en soit le prix. Dans des circonstances normales, pareille crainte serait irraisonnée. Cependant, le marché interbancaire normalement très liquide a été bel et bien frappé de paralysie, et il aurait donc été imprudent de ne pas envisager la possibilité d'un échec sur le marché, bien qu'en fait les adjudications de titres de la dette publiques aient été jusqu'à présent couronnées de succès : environ la moitié de la dette publique italienne est détenue à l'étranger, par des opérateurs peut-être plus sensibles que les investisseurs nationaux à tout indice de relâchement des politiques. Environ 300 milliards EUR de titres de la dette publique italienne arrivent à échéance en 2009, et un montant comparable en 2010, dont un peu plus de la moitié consiste en titres à moyen ou long terme. Le déficit budgétaire exigera plus de 80 milliards EUR<sup>6</sup>.

### **Les mesures anticrise de l'Italie sont modestes mais très opportunes**

En dépit de leur marge de manœuvre limitée, les autorités ont mis en œuvre un certain nombre de mesures anticrise dans le cadre de deux programmes, le premier en novembre, le second en février. Le gouvernement a également l'intention d'accroître les financements d'un fonds existant de garantie de prêts aux PME. De fait, en ce qui concerne les dépenses publiques, il y a eu au total quelques modifications mineures de programmes existants, les dépenses supplémentaires étant compensées par des coupes dans d'autres secteurs (encadré 1.1). Globalement, ces mesures ont réorienté quelque peu les dépenses vers les personnes les plus vulnérables et probablement accentué l'effet expansionniste des dépenses publiques, mais dans des proportions telles que l'impact sur la demande totale sera négligeable.

Les mesures de soutien renforcées aux travailleurs récemment licenciés sont opportunes, du moins d'un point de vue social, et elles mettent en évidence certaines carences du système italien de protection sociale. Les transferts sociaux représentent une fraction importante du budget des administrations publiques, mais à l'heure actuelle elles sont fortement déséquilibrées au profit des dépenses de retraite. Le soutien aux chômeurs est octroyé principalement par le biais du régime *cassa integrazione* administré par l'employeur, dont la couverture est loin d'être universelle. En 2008 et au début de 2009, le gouvernement a adopté une série de mesures visant à assurer une plus grande sécurité du revenu aux travailleurs les plus susceptibles d'être victimes de la récession; à cet effet, il a augmenté les ressources distinctes à financer de nouvelles prestations de chômage en plus de



celles à caractère permanent prévues par la législation actuelle (« ammortizzatori in deroga »). Cela devrait également renforcer les stabilisateurs automatiques macroéconomiques. L'effet macroéconomique sera faible, car ces mesures couvrent un nombre relativement limité de travailleurs<sup>7</sup>.

### Encadré 1.1. Mesures de dépenses dans les programmes anticrise

Deux programmes ont été présentés, le premier annoncé en novembre 2008 et finalisé en janvier 2009, le second annoncé en février 2009.

Ces programmes présentent deux grandes caractéristiques : leurs composantes individuelles sont de faible envergure en termes économiques, et ils sont conçus pour être globalement neutres sur le plan budgétaire, les augmentations de dépenses ou les réductions d'impôts dans différents secteurs étant compensées par des compressions de dépenses ou des augmentations de recettes ailleurs.

Les principales mesures d'augmentation des dépenses sont les suivantes :

- Augmentation du soutien aux familles à faible revenu, par le biais d'une prime familiale.
- Extension des indemnités de chômage et des paiements pour inactivité temporaire à certains travailleurs sous contrat à court terme dans différents secteurs.
- Accélération de certains projets d'infrastructure, notamment la construction d'écoles et de prisons, les infrastructures environnementales, les musées et les infrastructures archéologiques.
- Incitations à acheter des automobiles à faibles émissions.
- Accroissement des dépenses au titre de l'exploitation et de l'infrastructure ferroviaires, sous réserve que les nouveaux contrats d'exploitation soient davantage axés sur la rationalisation et l'efficacité.

Les mesures de réduction des recettes sont les suivantes :

- Gel des prix des services fournis par des opérateurs à capitaux publics.
- Plafonnement du taux d'intérêt des emprunts hypothécaires à taux variable (l'État compensant la différence).
- Incitations fiscales à l'achat d'appareils électroménagers et de mobilier.
- Prolongation de l'exonération fiscale partielle des majorations de salaire liées à la productivité.
- Déductibilité partielle de l'IRAP (taxe régionale sur les activités productives de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques).
- Réductions des paiements anticipés d'impôt sur les sociétés par les entreprises constituées en société.

Réduction des dépenses :

- Réduction des dépenses au titre de la formation et de l'emploi.
- Réduction des dépenses au titre de la politique régionale.

Accroissement des recettes :

- Alignement plus étroit des règles fiscales comptables sur la comptabilité des entreprises, sur une base volontaire.
- Amélioration du contrôle des déclarations d'impôts.
- Amélioration du recouvrement de l'impôt.

## Fédéralisme budgétaire

Un projet de loi renforçant le fédéralisme budgétaire a été publié en 2008 et, après de longs débats et un certain nombre de modifications a été adopté en avril 2009. En 2001, des initiatives constitutionnelles d'envergure avaient été prises pour confier à l'échelon régional des compétences de dépenses dans un certain nombre de domaines d'action, mais la délégation des pouvoirs de prélèvement fiscal correspondants n'a jamais eu lieu, alors qu'elle était prévue dans la constitution modifiée.

La loi définit assez clairement les modalités d'allocation des recettes fiscales aux niveaux d'administration et définit les grandes lignes d'un système de péréquation des recettes. Là où la responsabilité en matière de dépenses est déléguée pour des programmes qui comportent des objectifs définis au plan national – notamment pour garantir les droits civils et sociaux dans le pays, y compris dans les secteurs clés de la santé, de l'aide sociale et de l'éducation – il s'agit d'allouer un financement central à partir des impôts nationaux pour couvrir les « coûts standards » de la couverture de « niveaux essentiels » de services selon la définition de l'administration centrale. La péréquation des recettes vise à accorder une compensation aux régions défavorisées par leur potentiel de prélèvement fiscal plus faible, compte tenu de la variation des assiettes par tête de l'impôt sur le revenu. De même, les « fonctions fondamentales » dévolues aux collectivités locales (provinces et communes) seraient garanties par des financements centraux provenant des impôts nationaux et correspondant aux besoins de dépenses (compte tenu des spécificités territoriales) et un mécanisme de péréquation est prévu.

Ce dispositif semble bien conçu dans ses grandes lignes. Toutefois, la loi récemment adoptée nécessite un texte d'application; elle ne précise pas les modalités de définition des coûts standards et ne donne que des orientations générales pour le mécanisme de partage des recettes. Ces aspects doivent être définis par des mesures réglementaires. La définition des coûts standards et du mécanisme de partage des recettes posera des difficultés. L'utilisation d'une méthode de coûts standards, qui met l'accent sur le financement d'objectifs de résultats et non d'objectifs de moyens, est indispensable pour faire en sorte que les administrations infranationales soient incitées à améliorer l'efficacité des dépenses. Mais, comme le souligne le chapitre 4 dans le cas de l'éducation, cela peut exiger des choix difficiles pour la définition des résultats. S'agissant par exemple de l'éducation (où le choix final du type de dépenses devant rester du ressort des autorités centrales semble avoir été clairement effectué), le résultat consiste-t-il à amener les élèves jusqu'à un certain niveau de performance (selon des évaluations nationales standardisées) sans référence au contexte socio-économique, ou bien à les amener jusqu'à un certain niveau de performance *sous réserve* de l'origine sociale des élèves ou de la région dans laquelle l'établissement scolaire est situé? Ces deux derniers paramètres sont connus pour avoir un impact sur la performance des élèves, mais le système devrait-il faire obligation aux régions bénéficiant de conditions favorables d'accorder une compensation aux régions défavorisées, au-delà de ce qu'elles perçoivent dans le cadre du système de péréquation des recettes?

La réponse à la plupart de ces questions relève manifestement du débat politique et non de l'analyse économique, même si celle-ci peut aider à clarifier le problème. Mais il est important que le système qui sera mis en œuvre fournisse des réponses claires, acceptées par les administrations infranationales elles-mêmes; sinon, son fonctionnement sera compromis à terme. En effet, certaines régions qui ne perçoivent pas les fonds auxquels elles croyaient avoir droit engageront néanmoins des dépenses, comptant sur

l'administration centrale pour les renflouer; c'est essentiellement ce qui s'est produit dans le passé en ce qui concerne le financement du système de santé.

## Résumé

Pour conclure, une action discrétionnaire temporaire de portée limitée ne menacerait pas objectivement la viabilité budgétaire, mais le niveau déjà élevé de la dette publique empêche les autorités de prendre des mesures discrétionnaires qui alourdiraient le déficit. C'est d'autant plus vrai que les prévisions de l'OCDE font état d'une dégradation conjoncturelle plus sérieuse que ne l'indique le Programme de stabilité révisé du gouvernement.

Une refonte complète du système de protection sociale ne peut pas être envisagée dans un délai si court, même si elle est souhaitable à long terme. Toutefois, des mesures complémentaires comme celles du programme de février pourraient être envisagées s'il est possible de les financer sans perturbations excessives par des coupes dans des programmes de dépenses moins urgents; en dépit d'une situation d'urgence à court terme, il faut veiller à ne pas compromettre les incitations du marché du travail dans le long terme. Examiner les projets d'infrastructures en attente ou prévus, en vue d'évaluer leur contribution probable à la croissance sous-jacente, leur impact à court terme sur la demande et la production, et la vitesse avec laquelle ils pourraient être exécutés sans compromettre le rapport coût-efficacité, pourrait s'avérer utile pour planifier l'utilisation possible d'éventuelles ressources supplémentaires (voire, pour décider quels projets pourraient être de préférence reportés si la situation exigeait des coupes dans les dépenses).

Les mesures prévues en matière de fédéralisme budgétaire devraient s'appuyer sur le plan inscrit dans la loi, et la méthode de calcul des coûts standards ainsi que les paramètres du système de péréquation des recettes devraient être aussi simples et transparents que possible. Le coût total sera difficile à calculer *ex ante*. Il devrait être possible d'étaler la mise en œuvre du nouveau système sur un certain nombre d'années –

### Encadré 1.2. **Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire**

Laisser jouer les stabilisateurs automatiques, autour d'une trajectoire de base prévoyant un léger assainissement budgétaire conforme à ce qu'implique le Programme de stabilité et de convergence.

Il faut souligner l'utilité des mesures anticrise destinées à redéployer les dépenses vers des postes susceptibles d'avoir un effet multiplicateur à court terme élevé, par exemple le soutien aux familles pauvres et aux chômeurs. Les dépenses en infrastructures entrent aussi dans cette catégorie, à condition de satisfaire aux tests normaux d'analyse coûts-avantages.

Les aides sectorielles devraient se limiter au secteur financier, qui présente une réelle importance systémique.

Une fois la reprise économique bien installée, les autorités devront s'engager sur un vigoureux programme à moyen terme de réduction de la dette, prévoyant un contrôle des dépenses et probablement de nouvelles réformes des retraites et des soins de santé.

Le programme de fédéralisme budgétaire doit privilégier la transparence et la stabilité. Les « coûts standards » pour la prestation de services essentiels doivent être soigneusement définis. Il faut également bien prendre en compte les variations des situations locales.

La fiscalité immobilière locale est une source efficace de recettes pour les administrations locales et un système réformé devrait être introduit dès que possible.

la loi fixe une période transitoire de cinq ans – à la fois pour permettre aux régions de s'ajuster progressivement aux modifications potentielles des niveaux de ressources et pour autoriser des ajustements généraux si l'impact global sur les finances des administrations publiques (administration centrale et collectivités locales) se révèle différent de ce qui était prévu.

### Notes

1. Les comparaisons internationales des taux d'épargne ne sont pas fiables, mais il semble bien que le taux est relativement élevé en Italie. Il ne s'agit toutefois pas d'un cas extrême; le taux semble plus élevé en France, par exemple.
2. D'après Bonnacorsi di Patti et Felici (2008), en Italie les crédits hypothécaires au logement non titrisés étaient plus risqués que les prêts titrisés.
3. Comme indiqué précédemment, le secteur des ménages est relativement peu endetté en Italie. Mais comme dans les autres pays, les ventes d'automobiles se font largement à crédit.
4. Alors qu'en 1995 les intérêts versés sur la dette publique représentaient plus de 11 % du PIB, en 2002 ils étaient tombés à moins de 6 %.
5. Une interprétation de la présence d'effets non linéaires dans la modélisation économétrique est qu'elle dénote une forte méconnaissance du comportement sous-jacent.
6. Ces deux dernières décennies, le gouvernement italien est parvenu à réduire sensiblement la part de la dette à court terme. Au début des années 90, l'échéance résiduelle moyenne de la dette était d'un plus de 2½ années, mais aujourd'hui elle atteint plus de six années.  
Voir [www.dt.tesoro.it/opencms/opencms/handle/404?exporturi=/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/debito\\_pubblico/risorse\\_correlate/Bollettino\\_trimestrale\\_4x\\_trimestre\\_08.pdf&%5d](http://www.dt.tesoro.it/opencms/opencms/handle/404?exporturi=/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/risorse_correlate/Bollettino_trimestrale_4x_trimestre_08.pdf&%5d).
7. ISAE (2009) note que les mesures anti-pauvreté prévues par les décrets d'urgence risquent d'entraîner une stigmatisation sociale des demandeurs et ne couvriront qu'une partie des personnes dans le besoin; de plus, elles ne s'attaqueront nullement aux complexités et aux incohérences du système existant.

### Bibliographie

- Bernoth, K, J. v. Hagen et L. Schuknecht (2006), « Sovereign Risk Premiums in the European Government Bond Market », *SFB/TR 15 Discussion Paper*, n° 150.
- Bonaccorsi di Patti, E. et R. Felici (2008), « Il rischio dei mutui alle famiglie in Italia: evidenza da un milione di contratti (Le risque des crédits hypothécaires au logement en Italie : indications à partir d'un million de contrats) », Banque d'Italie, *études spéciales*, n° 32, octobre.
- Chinn, M. et J. Frankel (2003), « The Euro Area and World Interest Rates », Santa Cruz Center for International Economics, *Working Paper Series*, n° 1016.
- Chinn, M. et J. Frankel (2005), « Will the Euro Eventually Surpass the Dollar as Leading International Reserve Currency? », *NBER Working Paper*, n° 11510.
- Codogno, L., C. Favero et A. Missale (2003), « Yield Spreads on EMU Government Bonds », *Economic Policy* 18, 503-532.
- Codogno, L. (2008), « Two Italian Puzzles: Are Productivity Growth and Competitiveness Really so Depressed? », ministère de l'Économie et des Finances, Rome.
- Commission européenne (2008), « Public finances in EMU – 2008 ».
- Haug, D. et D. Turner (2009), « What drives sovereign risk premiums?: An analysis of recent evidence from the Euro Area », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- ISAE (2009), « Gli effetti distributivi degli interventi più recenti su famiglie e imprese », *Nota mensile*, janvier.

## ANNEXE 1.A1

*Bilan des réformes structurelles*

Ce tableau résume les recommandations figurant dans les précédentes *Études* et recense les mesures significatives qui ont été prises depuis la dernière *Étude* (juin 2007).

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2007)
<b>A. MARCHÉS DU TRAVAIL</b>	
Accroître le taux d'activité.	Les lois 247/07 et 133/08 comportaient de légères modifications destinées à accroître le taux d'activité et à assouplir quelque peu les conditions dans lesquelles un contrat de travail temporaire est autorisé.
Promouvoir une plus grande différenciation des salaires.	Un allègement fiscal sur la rémunération liée à la productivité a été introduit.
Réformer la législation sur la protection de l'emploi dans le cas des contrats permanents.	Néant.
Réduire le coin fiscal sur les revenus du travail.	Des avantages fiscaux ont été introduits en 2007 pour les titulaires de contrats à durée indéterminée.
<b>B. ÉDUCATION</b>	
Accroître la quantité et la qualité des diplômes de l'enseignement supérieur.	Une partie (au départ 7 %) des financements destinés aux universités sera attribuée en fonction de critères de performance (à définir). De nouvelles règles de recrutement visent à accroître la transparence et à donner plus de poids au mérite, et aussi à favoriser les recrutements à un âge moins avancé.
Réduire le taux d'abandon scolaire.	Le taux d'abandon a diminué, tout spécialement dans les régions du sud, en partie grâce à l'augmentation des investissements en infrastructures dans le cadre du Programme national opérationnel.
Améliorer les liens entre les entreprises et la recherche universitaire.	La loi 133/2008 (art.16) autorise les universités à se transformer en fondations privées, mais les modalités d'application n'ont pas encore été annoncées.
<b>C. MARCHÉ DES CAPITAUX</b>	
Assurer la concurrence dans le secteur bancaire.	Aucune mesure législative depuis celle d'avril 2007 (exigeant la transférabilité des prêts et des hypothèques entre banques). L'Autorité de la concurrence et la Banque d'Italie surveillent les coûts des services bancaires.
Encourager les fusions, notamment les fusions internationales, dans le secteur financier.	Néant.
Améliorer le gouvernement d'entreprise et la transparence des instruments financiers.	Le 3 mars 2008, la Banque d'Italie a adopté une nouvelle réglementation de surveillance qui favorise une répartition plus claire des compétences de supervision au sein des établissements bancaires.
Renforcer la surveillance du marché des capitaux.	La directive européenne concernant les marchés d'instruments financiers et la directive sur les fonds propres ont été appliquées en 2007. (voir chapitre 2)
Assurer un traitement uniforme de tous les actionnaires, à la fois dans les sociétés privées et dans les sociétés à capitaux partiellement publics.	Néant.
Réformer le droit des faillites.	Pas de mesure prise depuis la réforme de 2006.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2007)
<b>D. QUALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES</b>	
Réduire durablement la dette.	En août 2008, le gouvernement a approuvé le premier document de planification budgétaire sur trois ans, pour la période 2009-11. Il prévoit une réduction substantielle du déficit, mais les mesures spécifiques à cet effet n'ont pas en général été inscrites dans la loi de finances elle-même. Cependant, la crise financière a entraîné une révision des estimations précédentes, ce qui se traduit par un accroissement de la dette publique et le report de la réalisation de l'objectif à moyen terme.
Instaurer un plafonnement des dépenses pour empêcher toute augmentation des dépenses publiques totales en termes réels.	Le budget 2009 actualise le Pacte de stabilité interne pour 2009-11, en fixant de nouveaux plafonds pour les dépenses finales nominales des régions (nettes des dépenses de santé et des prêts). Les communes et les provinces qui ne se conforment pas au Pacte de stabilité interne ne pourront pas engager de dépenses courantes en excédent du niveau de dépenses minimum au cours des trois prochaines années. Les collectivités locales « vertueuses » seront récompensées. Ces dispositions doivent encore être testées et il existe des désaccords sur le mode de formulation des objectifs de dépenses, la méthode utilisée associant la comptabilité d'exercice et la comptabilité de trésorerie.
Réformer le système de retraite.	Les modifications requises en vertu de la réforme des retraites de 1995 ont été réalisées. La loi 133 de 2008 prévoit le paiement intégral de la pension de retraite et de préretraite quels que soient les revenus du titulaire de la pension liés à l'exercice d'un emploi.
Contenir la progression de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public.	Le budget 2009 envisage des mesures destinées à réorganiser le recrutement, avec une limitation plus stricte des nouveaux recrutements, la suppression de la conversion des emplois temporaires en emplois permanents pour les salariés n'ayant pas la sécurité de l'emploi et des réductions du nombre d'enseignants dans les établissements scolaires primaires et secondaires (chapitre 4).
Recourir davantage aux mécanismes du marché dans les services publics décentralisés	Néant.
Concernant le fédéralisme budgétaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>● Clarifier les normes de service fondées sur des indicateurs de résultats et non de moyens.</li> <li>● Accroître la flexibilité pour les salariés titulaires.</li> <li>● Imposer des contraintes budgétaires strictes et non des contrôles sur des postes de dépenses détaillés.</li> <li>● Définir clairement les attributions fiscales régionales et locales.</li> <li>● Définir un mécanisme clair de redistribution sur la base d'indicateurs structurels objectifs et des capacités fiscales, en imposant une contrainte budgétaire stricte.</li> <li>● Imposer des méthodes de comptabilité budgétaire transparentes et uniformes avec audit externe.</li> </ul>	En avril 2009, le Parlement a adopté une loi sur le fédéralisme budgétaire pour l'application de l'article 119 de la Constitution. Ce dispositif prévoit : <ul style="list-style-type: none"> <li>● le passage progressif au financement fondé sur les coûts standards et non sur les dépenses historiques ;</li> <li>● l'octroi de fonds publics supplémentaires pour des programmes spéciaux en faveur de certaines autorités régionales et locales financées par des contributions spéciales, par les fonds européens et par des cofinancements nationaux ;</li> <li>● le financement du fonds de péréquation par une fraction de la TVA et par des surtaxes régionales au titre de l'impôt sur le revenu ;</li> <li>● la mise en place de mécanismes de gratification/de sanction à l'intention des autorités locales les plus vertueuses/les moins vertueuses.</li> </ul> <p>Mais la mise en œuvre effective de ces programmes dépend de textes réglementaires dont les projets n'ont pas encore été publiés.</p>
<b>E. POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT</b>	
Limiter les émissions de CO <sub>2</sub> et développer les sources d'énergie renouvelables.	La proportion obligatoire d'énergie renouvelable dans la production d'électricité doit augmenter de 0,75 % par an sur la période 2007-12. La part minimum des biocarburants dans le secteur des transports a été portée de 3 à 5 %.
<b>F. SOUTENIR LA CONCURRENCE ET RÉDUIRE LES AIDES D'ÉTAT</b>	
Accroître le pouvoir régulateur des autorités de la concurrence.	L'Autorité de la concurrence n'a pas reçu de nouveaux pouvoirs, même si elle s'est vu attribuer des compétences dans plusieurs domaines nouveaux (certains aspects des services publics locaux, droits audiovisuels afférents aux manifestations sportives).
Réduire la présence de l'État actionnaire, surtout dans la télévision, les transports et les services de fourniture d'énergie.	Privatisation totale d'Alitalia. Les médias télévisuels sont toujours dominés par des entreprises publiques et une privée.
Améliorer la gouvernance des activités contrôlées par l'État.	La loi de finances 2008 contient des dispositions destinées à réduire le nombre de personnes nommées au conseil d'administration des sociétés publiques.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2007)
Poursuivre la libéralisation et la privatisation des secteurs de l'électricité et du gaz.	Loi 125/2007 transposant les directives 2003/54/CE et 2003/55/CE sur le marché interne de l'énergie et du gaz. La loi prévoit l'ouverture totale du marché de l'électricité.
Réduire les rentes, intensifier la concurrence et abaisser les obstacles à l'entrée, en particulier : <ul style="list-style-type: none"> <li>● Supprimer les autorisations inutiles dans toutes les professions.</li> <li>● Réduire l'influence des associations professionnelles.</li> <li>● Supprimer les restrictions quantitatives de l'offre dans différents domaines, des pharmacies aux taxis.</li> <li>● Instaurer la concurrence dans la prestation de services publics.</li> </ul>	(Voir le chapitre 3).  Services publics locaux : l'article 23bis de la loi 133/2008 vise à réorganiser l'ensemble du secteur. En conséquence, la concession du service doit être effectuée par voie d'appel d'offres, et toute autre procédure devrait être considérée comme étant exceptionnelle.
Mettre en place les organismes pour faire respecter les normes nationales de concurrence dans les domaines de compétence réglementaire des régions (notamment le commerce de détail et l'aménagement de l'espace).	Néant.
Accélérer la libéralisation du secteur des transports.	Néant.
Préserver la concurrence dans les télécommunications.	Néant.





## Chapitre 2

# Le système financier italien résiste à la tourmente

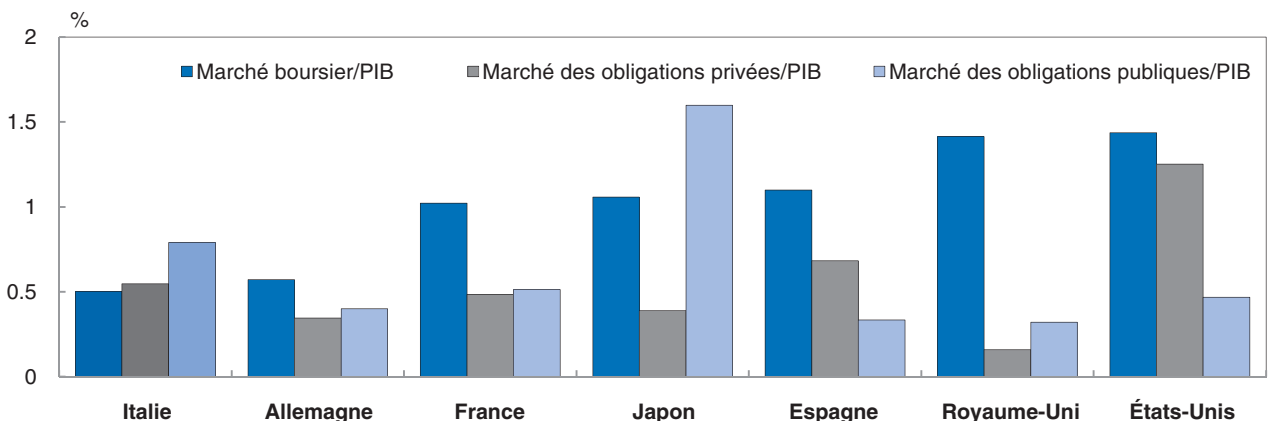
*Le système financier italien a réussi à mieux résister à la « première vague » de la crise que la plupart des pays européens de référence et les banques en ont surtout subi les effets du côté du financement, en raison des fortes tensions affectant les marchés interbancaires. La réglementation bancaire et son application pratique ont contribué pour une part importante à ce résultat en amenant les établissements de crédit à adopter attitude relativement prudente, mais certaines caractéristiques spécifiques de l'économie du pays, comme la taille relativement plus petite des entreprises et le faible endettement des ménages, ont également joué un rôle. Néanmoins, certaines de ces mêmes caractéristiques qui ont protégé les banques italiennes de la première vague de la crise risquent de les exposer aux conséquences de la récession. Les autorités italiennes et la Banque centrale européenne ont réagi promptement pour que le système bancaire puisse disposer de liquidités suffisantes et les tensions sur les marchés interbancaires se sont sensiblement apaisées ces derniers mois. Un plan de recapitalisation des établissements de crédit, bien que moins urgent que dans d'autres pays, a été élaboré assez tardivement et il comporte des conditions qui peuvent présenter des inconvénients importants.*

Comme d'autres pays de l'OCDE, l'Italie affronte de forts vents contraires suscités par la crise financière internationale. Jusqu'ici cependant, le système bancaire national a mieux résisté que dans nombre d'autres pays. Ce chapitre suggère que cette situation reflète un ensemble de facteurs, notamment les relations bancaires traditionnelles, un financement des banques reposant largement sur les dépôts, une bonne surveillance et l'absence de véritable bulle immobilière. On analysera la façon dont l'organisation du système financier italien a influé sur le déroulement de la crise dans le pays. Le crédit s'est sensiblement ralenti ces derniers mois, bien que les tensions se soient un peu apaisées sur les marchés interbancaires. Certains de ces mêmes facteurs qui ont permis de protéger les banques italiennes de la première vague de la crise risquent de les exposer plus fortement à l'impact de la récession sur les conditions financières faites aux emprunteurs.

### Les banques italiennes financent le secteur des sociétés, en particulier les petites et moyennes entreprises

Le système financier italien est centré sur le secteur bancaire, qui détenait quelque 60 % du total (non consolidé) des actifs financiers à fin 2006, soit plus que l'ensemble formé par les compagnies d'assurance, les fonds de placement, les fonds de pension et les portefeuilles individuels<sup>1</sup>. La capitalisation boursière est plus faible que dans d'autres pays avancés; en 2007, elle représentait 50 % du PIB de l'Italie, soit bien moins que dans les cas de l'Espagne, des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni (graphique 2.1). Le marché des obligations de sociétés est relativement plus développé, quoique bien moins qu'aux États-Unis. En revanche, le marché italien des obligations d'État est très important, ce qui traduit l'ampleur de la dette publique.

Graphique 2.1. **Capitalisation des marchés d'actions et d'obligations en pourcentage du PIB, 2007**



Source : Indicateurs de développement financier de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638668404751>

Ces dix dernières années, le secteur bancaire a connu une profonde restructuration, avec plus de 300 fusions et acquisitions, concernant la moitié environ du total des actifs bancaires et concentrant plus de 50 % du total des actifs au sein de cinq groupes bancaires, ce qui correspond à l'une des plus fortes concentrations dans les grands pays européens (tableau 2.1). Deux grands groupes (Unicredit et Intesa – San Paolo) détiennent plus du tiers du total des actifs, ce qui les place parmi les premières banques européennes par leur taille et ces groupes ont des activités internationales considérables. Les activités étrangères représentent un tiers du total des actifs des cinq premiers groupes bancaires. Les autres groupes bancaires opèrent surtout sur les marchés intérieurs sur lesquels on trouve aussi un grand nombre de petites banques, y compris des banques coopératives qui se sont spécialisées dans le financement local. Des banques étrangères ont procédé à un certain nombre d'acquisitions sur le marché italien, ce qui a sensiblement accentué son ouverture internationale.

Tableau 2.1. **Répartition des actifs au sein du système financier italien**

2007		
Banques	Nombre	Part du total des actifs gérés
Principaux groupes	2	35.4
Grands groupes	3	16.1
Établissements moyens et petits	56	36.7
Petites banques (dont banques coopératives)	603	11.8
Succursales et filiales de banques étrangères		16.5
(moyenne <sup>1</sup> en Allemagne, Espagne et France)		10.5

1. Succursales et filiales de banques étrangères.

Source : Banque d'Italie (2008a).

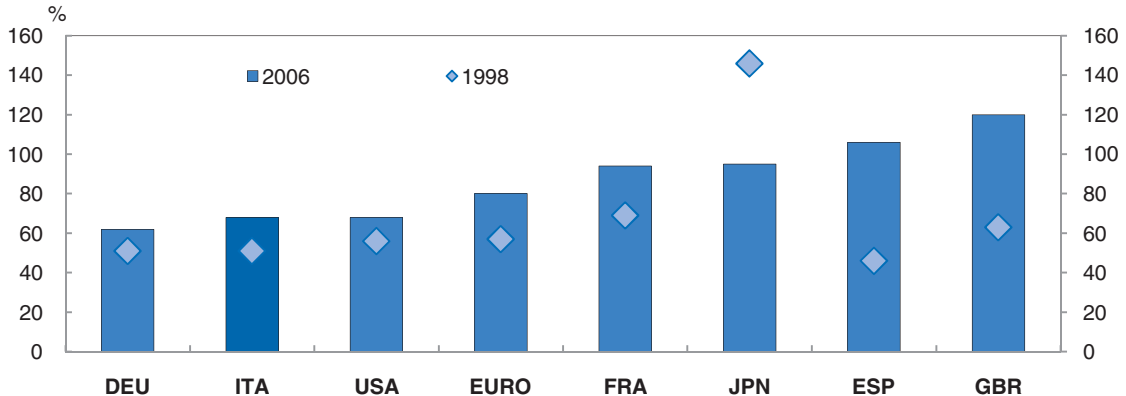
La Banque d'Italie est responsable du contrôle des banques et des autres intermédiaires financiers ainsi que de la stabilité générale du système financier. Elle surveille en outre le fonctionnement des segments des marchés de capitaux concernés par la mise en œuvre de la politique monétaire, comme les marchés des fonds interbancaires et des titres d'État. L'ISVAP est l'autorité de contrôle des compagnies d'assurance, le COVIP ayant en charge les fonds de pension et la CONSOB les marchés italiens des valeurs mobilières. Jusqu'en 2005, la Banque d'Italie était en outre responsable des questions de concurrence sur le marché du crédit, cette mission relevant de l'Autorité de la concurrence depuis janvier 2006.

### **Les entreprises ont recours aux prêts bancaires et aux dettes à court terme**


Le secteur italien des entreprises n'est pas très endetté par rapport aux normes internationales, mais sa dette se compose très majoritairement d'emprunts bancaires. La dette des sociétés non financières atteignait au total 213 % du PIB à fin 2006, ce qui est moins que dans la plupart des pays, et la majeure partie de la dette des sociétés non financières est détenue par des banques (graphique 2.2). Toutefois, selon les données de la comptabilité nationale, l'endettement<sup>2</sup> des sociétés non financières, soit 38 %, est légèrement supérieur à la moyenne de la zone euro et à ce que l'on observe aux États-Unis et au Japon. Une partie de ces différences peut être due à des différences de composition par secteur ou par taille, ce qui affecte sensiblement l'endettement, et plus généralement le recours des entreprises à des financements externes<sup>3</sup>. L'analyse des données au niveau des bilans de société confirme que, même après prise en compte des différences de pondération des secteurs et des tailles des entreprises selon les pays, les entreprises

italiennes affichaient, par rapport à la moyenne de la zone euro, un endettement supérieur, une plus forte part des prêts bancaires et des dettes à court terme dans l'endettement total, une plus faible part des obligations et une plus faible part de capitaux d'origine externe (BCE 2007 et Magri, S. 2006).

Graphique 2.2. **Endettement financier des sociétés non financières, en pourcentage du PIB**



Source : Banque d'Italie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638676617211>

Les crédits commerciaux représentent une part plus importante du total des actifs que dans d'autres pays développés (Omiccioli 2004, De Blasio 2004). Les entreprises s'en servent comme une forme de financement, en particulier comme substitut de l'endettement bancaire à court terme, afin de réduire leurs coûts de transaction et de synchroniser leurs paiements, comme un outil de commercialisation ou encore comme moyen de réduire les effets des variations saisonnières sur les processus de production (Finaldi Russo *et al.* 2004, Carmignani, A. 2004). Cette large utilisation des crédits commerciaux peut aussi résulter des liens interentreprises plus forts qui vont de pair avec les crédits commerciaux bilatéraux. La situation financière des fournisseurs peut être sérieusement affectée par celle des acheteurs; il se peut qu'en période de recul rapide de la confiance, ce circuit de distribution du crédit, qui n'apparaît pas dans les statistiques sur le crédit résultant d'une intermédiation bancaire ou financière, se contracte plus fortement que le crédit bancaire.

Les petites et moyennes entreprises recourent plus au crédit bancaire que les grandes. Les PME (de moins de 250 salariés), qui représentent une forte part de la production et de l'emploi, affichent des ratios d'endettement plus élevés que les grandes. De plus, elles font plus appel aux emprunts à court terme (Banque d'Italie, 2008b). Comme les informations comptables qu'elles fournissent sont souvent moins transparentes, elles ont moins accès aux marchés de capitaux et ont donc plus fortement recours aux fonds propres et au crédit bancaire pour financer leurs activités. Ces dernières années, les entreprises italiennes se sont dans l'ensemble davantage financées sur le marché, comme en témoigne l'expansion rapide des marchés d'obligations et d'actions et l'utilisation croissante du marché des prêts consortiaux de la part des grandes signatures.

### **Le large recours au crédit bancaire peut s'accompagner d'une moindre innovation**

Le système financier italien privilégie le crédit bancaire. Cela traduit essentiellement la répartition par taille des entreprises, mais aussi des spécificités italiennes, comme la protection insuffisante des actionnaires (malgré les nets progrès accomplis ces dernières années dans ce domaine) et le manque de respect du droit et de discipline fiscale, qui accroît le coût d'accès aux financements par le marché. La structure du système financier et la taille des entreprises ont une influence réciproque, car un système financier dominé par les banques est plus efficace pour le financement des plus petites entreprises et les entreprises ont tendance à être plus petites si le système financier est plus dominé par les banques (Champenois, 2008)<sup>4</sup>.

On s'accorde généralement à penser que le développement financier, en particulier l'accès à un financement autonome, renforce la robustesse de la croissance économique, grâce à un processus plus dynamique de naissance et d'expansion des entreprises, une stimulation des activités innovantes et une accélération de la croissance tendancielle de la productivité (Rajan *et al.*, 1998, et Aghion *et al.*, 2007). L'existence d'un marché boursier dynamique est un facteur de stimulation du capital-risque, qui s'avère très important pour la création et l'expansion des entreprises innovantes, mais l'Italie se classe encore à cet égard aux derniers rangs en Europe<sup>5</sup>. La proportion choisie entre financement par l'emprunt et financement sur fonds propres, la structure des échéances de la dette, la répartition entre endettement sur le marché et endettement bancaire et la part du capital social placée sur le marché sont autant de facteurs d'incitation pesant sur des choix stratégiques comme le lancement d'une nouvelle activité ou la décision de travailler à l'exportation.

Les systèmes financiers qui privilégient une distribution des crédits fondée sur la relation du banquier à son client semblent moins bien armés pour procéder à une réallocation des ressources, entre secteurs et au sein des secteurs, pour mieux tirer parti d'opportunités de croissance ou dans des périodes de restructuration visant à se remettre d'une récession (FMI, 2006). À l'inverse, dans des situations de difficultés financières, de tels systèmes ont plus de facilité à lisser les chocs parce que les banques disposent de meilleures informations sur leurs débiteurs que des créanciers obligataires. Ils peuvent donc réagir plus vite aux problèmes et en limiter les coûts. De plus, les créanciers obligataires rencontrent sans doute plus de problèmes de coordination lorsque la dette nécessite une restructuration, ce qui retarde le règlement des difficultés et en accroît le coût<sup>6</sup>. Pour le moment cependant, ces avantages potentiels de son système reposant sur les banques n'ont pas préservé l'Italie d'un resserrement du crédit.

### **Les ménages épargnent beaucoup**

Les ménages italiens<sup>7</sup> ont une situation financière nette positive. Le ratio de cette situation au PIB a baissé ces dix dernières années, mais reste supérieur à la moyenne de la zone euro, d'après les chiffres de 2006. Les actifs financiers des ménages se composent surtout d'actions, puis viennent la trésorerie et les dépôts et les obligations d'émetteurs privés et publics (tableau 2.2). La part des obligations dans le total des actifs financiers est plus forte que dans la plupart des autres pays. Les obligations d'État représentaient traditionnellement la plus forte part, mais ces dernières années la part relative des obligations bancaires s'est accrue. Le patrimoine net des ménages italiens<sup>8</sup> en 2007 se composait pour 60 % d'actifs immobiliers et pour 40 % d'actifs financiers. Cette répartition reflète des changements des prix des actifs, mais la part de l'immobilier était plus forte avant même le début de la dernière phase de hausse du marché du logement.

Bien qu'il ait récemment augmenté par rapport au revenu disponible, l'endettement des ménages demeure bien inférieur à celui que l'on observe dans d'autres pays. En 2006, le ratio de la dette au revenu disponible était de quelque 50 % en Italie, contre 90 % environ dans la zone euro, et plus en Espagne, aux États-Unis, au Japon et au Royaume-Uni. Selon l'Enquête sur le patrimoine des ménages, seuls 12 % des ménages avaient un emprunt hypothécaire et 13 % un crédit à la consommation en 2006 (Banque d'Italie, 2008c). En France et aux États-Unis, ces chiffres sont de l'ordre de 30 % et 50 % respectivement (données pour 2004). De plus, même si le crédit aux ménages a augmenté ces dernières années, c'est principalement dû aux ménages des tranches supérieures de revenu disposant d'une situation financière plus solide.

Tableau 2.2. **Actifs et passifs du secteur des ménages**

2006

	Trésorerie et dépôts	Obligations	Actions et parts d'OPVCM	Autres actifs	Actifs et passifs financiers par rapport au revenu disponible		
					Actifs financiers	Passifs financiers	
						dont : dette financière	
Pourcentage du total des actifs							
France	29.1	1.4	29.3	40.1	2.90	0.84	0.70
Allemagne	33.9	10.3	24.9	31.0	2.80	0.97	0.96
<b>Italie</b>	<b>25.6</b>	<b>18.3</b>	<b>36.3</b>	<b>19.8</b>	<b>3.62</b>	<b>0.67</b>	<b>0.47</b>
Japon	50.1	4.7	16.1	29.2	4.91	1.29	1.07
Espagne	38.1	2.5	41.9	17.6	2.81	1.33	1.24
Royaume-Uni	26.0	0.8	14.6	58.6	4.60	1.68	1.53
États-Unis	13.1	7.1	45.5	34.4	4.45	1.40	1.35
Zone de l'UE	31.3	8.7	29.8	30.3	3.05	0.95	0.89

Note : Comprend les entreprises non constituées en sociétés et les institutions sans but lucratif. Les régimes de pension professionnelle par capitalisation sont pris en compte dans les « autres actifs ».

Source : Banque d'Italie.

## L'impact de la crise

À l'échelle mondiale, la crise financière a affecté le système bancaire par : les pertes sur crédits hypothécaires à risque et, plus récemment, sur crédits hypothécaires de première catégorie accordés par des banques ou des courtiers en prêts hypothécaires; l'augmentation des besoins de liquidités nécessaires pour faire face aux pertes subies par les entités d'investissement structurées sorties des bilans mais directement parrainées par les banques; les moins-values sur les placements de portefeuille en actifs dits « toxiques » comme les titres adossés à des actifs, les obligations structurées adossées à des emprunts ou les parts de fonds spéculatifs investissant dans des titres représentatifs de crédits hypothécaires à risque; enfin, les difficultés de refinancement et de financement dues aux tensions sur les marchés interbancaires. Les pertes ont aussi été amplifiées par le recours considérable à l'effet de levier dans le monde entier.

### Les banques italiennes ont été moins exposées

Dans l'ensemble, les banques italiennes ont été relativement moins exposées à ces catégories d'actifs et leur recours à l'effet de levier a aussi été moindre : à la fin de 2007, le ratio du total des actifs aux fonds propres de base était inférieur à 30 pour les cinq premières banques italiennes, mais de l'ordre de 40 pour la moyenne des grands groupes

bancaires européens. Les placements de portefeuille en « actifs toxiques » ont aussi été limités : les banques italiennes ont bel et bien effectué des investissements en titres adossés à des actifs, en obligations structurées adossées à des emprunts et en autres produits structurés, mais leur exposition à ces produits représentait 4.9 milliards EUR à fin 2007, soit seulement 2 % environ de leurs fonds propres réglementaires. Leur exposition au risque de contrepartie lié à l'éventuelle défaillance des garants financiers (les assureurs « monoligne »)<sup>9</sup> était également faible. En conséquence, leurs opérations de passation en charges et leurs pertes ont été limitées : jusqu'au troisième trimestre de 2008, les principaux groupes bancaires ont procédé à des passations en charge liées à la crise pour un total de 4.5 milliards EUR. Les cinq premiers groupes bancaires affichaient encore des bénéfices au troisième trimestre de 2008 et pour l'ensemble de l'année, bien que ces résultats soient sensiblement inférieurs à ceux des années précédentes. Les bénéfices ont en partie été soutenus par la révision des normes comptables internationales (IAS), qui a permis aux banques de valoriser un volume d'actifs moins important aux prix du marché.

Les crédits hypothécaires présentant une très forte quotité de prêt sont rares en Italie puisque si cette quotité dépasse 80 %, le prêt ne bénéficie pas de la pondération préférentielle du risque à moins que des garanties personnelles supplémentaires ne soient apportées au bailleur de fonds. De fait, la quotité de prêt moyenne (environ 50 % en 2006) était l'une des plus faibles parmi les pays de l'OCDE. De plus, les établissements de crédit ne proposaient pas d'instruments d'extraction hypothécaire (Calza *et al.*, 2007, Rossi, 2008). Aucune banque ne proposait de crédits hypothécaires à risque sur le plan national ou à l'étranger. Les moteurs du marché du logement résidentiel en Italie étaient en outre différents de ce que l'on observait ailleurs. Au cours du cycle actuel, les prix des logements ont sensiblement augmenté, mais pas autant que dans certains pays européens et ils ont encore légèrement augmenté en 2008 (voir graphique 1.4). Le rapport prix-revenu n'a pas non plus beaucoup progressé et l'investissement résidentiel, bien qu'encore relativement vigoureux, a été moins dynamique que dans d'autres pays (OCDE, 2009). Le volume des transactions a néanmoins diminué considérablement et on peut s'attendre à de plus fortes répercussions sur les prix dans un avenir proche. Il n'y a pas eu d'augmentation des crédits hypothécaires improductifs, qui se situent à un faible niveau. Grâce à la modération des quotités de prêts (68 % en moyenne en 2006 pour les nouveaux prêts (Rossi, 2008)), les emprunteurs ne risquent guère d'être incités à faire défaut, car il faudrait que les prix des logements baissent beaucoup pour placer des ménages en situation de patrimoine négatif.

Les banques italiennes ont eu recours à la titrisation pour sortir des risques de leurs bilans et pour se financer. En 2007, la titrisation d'actifs localisés en Italie représentait quelque 7 % du total des émissions brutes d'Europe (environ 9 % de l'encours total)<sup>10</sup>, principalement sous forme de titres adossés à des créances hypothécaires résidentielles. En Italie, les créances hypothécaires qui sont titrisées risquent moins d'être classées dans les créances non productives que celles qui ne le sont pas (Bonaccorsi *et al.* 2008)<sup>11</sup>. Cela tend à montrer que les banques n'ont pas eu recours à la titrisation dans le seul but de nettoyer leurs bilans. La qualité de presque tous les crédits hypothécaires et donc des créances correspondantes titrisées était relativement bonne, étant donné l'absence d'emprunteurs à risque. En conséquence, les structures *ad hoc* créant les titres adossés à des actifs à partir de telles créances titrisées devraient avoir été elles aussi relativement solides. Néanmoins, les banques italiennes étaient peu exposées à des structures *ad hoc*<sup>12</sup> qu'elles parrainaient directement et leur portefeuille résultait principalement

d'acquisitions de banques étrangères. En pareille situation, les autorités de contrôle ont poussé les banques à consolider ces structures dans leurs bilans, de façon que les risques soient maintenus « à l'intérieur » du système.

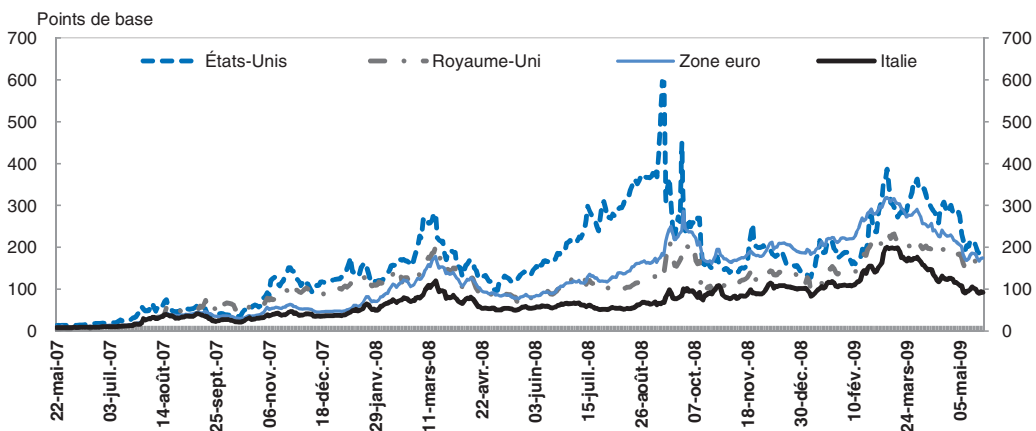
### **Mais le crédit a subi un resserrement considérable**

Le système bancaire italien a néanmoins été fortement affecté par la crise. Les cours des actions des sociétés financières se sont inscrits en chute libre : l'indice des valeurs financières a ainsi perdu 64 % de sa valeur de septembre 2007 à janvier 2009, dans le droit fil du recul subi par l'indice correspondant aux États-Unis (-62 %) et par l'indice moyen de la zone euro (-63 %). Néanmoins, le repli a été moins brutal pour l'indice italien si on le calcule à partir d'octobre 2008, date de la faillite de Lehman Brothers et de l'aggravation de la crise à l'échelle mondiale. Les écarts de rémunération des swaps sur le risque de défaut (CDS) pour les banques italiennes, écart qui reflète les perceptions du risque de défaillance par le marché, se sont inscrits en hausse sensible après le déclenchement de la crise (graphique 2.3). Bien que l'écart de rémunération moyen soit inférieur à celui des banques européennes et américaines, ces écarts varient selon les banques italiennes et sont parfois relativement importants par rapport à ceux des établissements de crédit européens.


Depuis la mi-2007, il est difficile de se financer sur le marché interbancaire. Les volumes de transaction se sont sensiblement contractés depuis lors et les écarts de rémunération sont demeurés élevés et instables durant la majeure partie de 2008. Cette contraction s'explique en partie par la baisse très sensible de l'activité des opérateurs étrangers travaillant sur la plateforme interbancaire italienne (e-MID). Les taux interbancaires ont sensiblement reculé à la suite des mesures prises par la BCE et les banques centrales nationales pour stimuler la liquidité et rétablir le fonctionnement normal du marché. Depuis décembre 2008, les taux interbancaires ont été légèrement inférieurs au niveau moyen enregistré en 2006, toutes échéances confondues. La plupart des transactions se sont conclues sans nantissement et le marché des billets de trésorerie a été affecté par la tourmente de sorte que les banques ont eu tendance à recourir aux financements proposés par l'Eurosystème.

Graphique 2.3. **Taux des swaps sur le risque de défaillance des banques**

Dernière observation le 22 mai 2009



Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638687537820>



Les banques italiennes ont en outre été dans l'incapacité de lever des volumes significatifs de fonds sur le marché obligataire international. Elles sont donc accrues leurs émissions d'obligations destinées aux petits investisseurs italiens, mais cela s'est traduit par une augmentation de leur coût global de financement, même si les taux de refinancement de la BCE ont diminué sensiblement. Pour autant, les marges brutes<sup>13</sup> ne sont pas particulièrement faibles par rapport au passé. Est-ce le signe que les banques parviennent à répercuter l'augmentation de leurs coûts de collecte d'argent frais sur leurs emprunteurs et à tirer parti de la marge pour reconstituer leurs fonds propres ou est-ce que cette augmentation des marges brutes sert simplement à compenser l'augmentation du risque de crédit? Il est difficile de le savoir.

À l'heure où la crise se propageait à un rythme alarmant, la croissance des dépôts des particuliers s'est accélérée en 2008, ce qui a contribué à compenser la baisse des financements interbancaires nets sur les marchés étrangers. Au regard des normes internationales, la couverture des dépôts des particuliers par le régime de garantie des dépôts, soit 103 000 EUR, était déjà élevée et le gouvernement est intervenu rapidement pour soutenir le fonds de garantie. Cela a sans doute aidé les banques à collecter plus de dépôts. Quoi qu'il en soit, compte tenu de la forte chute des marchés boursiers et de l'incertitude entourant la santé financière des emprunteurs, les dépôts pourraient représenter une solution de rechange relativement intéressante pour les investisseurs.

La crise a eu de graves répercussions sur les marchés des valeurs mobilières. Jusqu'ici, les sociétés d'assurance, peu exposées aux investissements liés aux crédits hypothécaires à risque et aux assureurs monoligne, ont été beaucoup moins affectées. Dans l'ensemble, leur exposition totale s'est inscrite dans une fourchette de 0.17 à 0.2 % du total des réserves et aucune compagnie d'assurance ne s'est encore trouvée en difficulté. La forte baisse des marchés d'actions a, comme ailleurs, découragé les introductions en bourse : on en a compté sept en 2008, contre 32 en 2007. Les émissions obligataires nettes du secteur privé ont reculé au troisième trimestre de 2008, mais leur niveau reste très élevé par rapport aux années précédentes. Les écarts de rémunération des obligations du Trésor italien à 10 ans ont sensiblement augmenté car les marchés ont exigé des taux plus élevés sur la dette publique italienne alors même que les taux de rémunération de la dette allemande diminuaient (voir chapitre 1). Les écarts de rendement se sont creusés pour les emprunteurs privés, les différences de rémunération entre les obligations de catégorie investissement émises par des sociétés non financières et les bons du Trésor italien augmentant tout au long de l'année, pour dépasser 160 points de base au début de janvier 2009.

### **Pourquoi le secteur bancaire italien était-il moins exposé?**

Le système bancaire italien a donc été moins vulnérable à la « première vague » de la crise que celui d'autres pays. Cet impact plus limité peut être attribué à une série de facteurs comme l'attachement des banques italiennes à un modèle d'activité plus « traditionnel », leur relativement faible exposition aux actifs toxiques, les caractéristiques de leur assise financière et le recours limité des ménages italiens au crédit (voir ci-après).

L'attachement des banques italiennes à une activité traditionnelle de crédit aux entreprises et aux ménages est dans une certaine mesure visible dans les données relatives aux revenus et bilans, même si ces données ne peuvent pas être entièrement comparables d'un pays à l'autre. Globalement, les banques italiennes présentent une relativement forte part de prêts à la clientèle (par opposition aux valeurs mobilières et autres actifs), mais inférieure à celle que l'on observe dans certains pays plus affectés par la crise (tableau 2.3).

Tableau 2.3. **Intérêts nets en % du revenu total, prêts à la clientèle en % des actifs**  
Ensemble des banques, 2006

	En %				En %		
	Prêts à la clientèle, part des actifs	Intérêts nets, part du revenu total			Prêts à la clientèle, part des actifs	Intérêts nets, part du revenu total	
		BCE	OCDE			BCE	BCE
France	35	25	37	Irlande	62	65	63
Belgique	41	43	46	Espagne	69	63	54
Allemagne <sup>1</sup>	42	68	48	Danemark	71	53 <sup>2</sup>	56
République tchèque	45	55 <sup>2</sup>	41	Finlande	71	65	54
Autriche <sup>1</sup>	49	45 <sup>2</sup>	65	Suisse		35	
Pologne	53	57 <sup>2</sup>	63	Canada		49 <sup>2</sup>	
Royaume-Uni <sup>1</sup>	55	n.d.	65	États-Unis		59 <sup>2</sup>	
Pays-Bas	58	54 <sup>2</sup>	51	Norvège		70	
<b>Italie</b>	<b>59</b>	<b>60</b>	<b>52</b>	Corée		85 <sup>2</sup>	
Suède <sup>1</sup>	60	43 <sup>2</sup>	52				

Note : Les données de la BCE correspondent aux comptes consolidés des « banques domestiques », y compris leurs filiales à l'étranger. Les données de l'OCDE correspondent aux comptes consolidés de l'ensemble des banques opérant dans le pays. Il peut y avoir certaines incohérences entre ces deux séries de données.

1. Les données de la BCE sont établies selon les normes comptables internationales (International Financial Reporting Standards), sauf pour ces pays.

2. Les données de l'OCDE sur ces pays se réfèrent à l'année 2005.

Source : BCE (2007), OCDE.

Les produits nets d'intérêts représentaient plus de la moitié des revenus totaux des banques italiennes, ce qui est sensiblement plus que pour les établissements de crédit français et belges, mais comparable aux chiffres enregistrés en Irlande et au Royaume-Uni. Pour ce qui est des produits non financiers, la part du produit d'opérations de négociation dans les recettes totales est particulièrement faible, alors que les recettes des services représentent une proportion considérable des recettes totales. En 2006, alors que les marchés étaient encore dynamiques, le produit des opérations de négociation représentait 6 % environ des recettes totales, alors que la majeure partie des produits non financiers était constituée par des honoraires et commissions facturés pour la vente de produits financiers pour le compte de sociétés de gestion de patrimoine et de sociétés d'assurance, ainsi que par des frais facturés au titre de services de paiement.

Cette structure de financement a aussi aidé les banques italiennes à surmonter les tensions affectant le marché interbancaire. Le financement par la clientèle de particuliers, plus stable que le financement institutionnel, représente une forte part du total. En juin 2006, les dépôts des particuliers représentaient 37.4 % du financement total, soit plus qu'en Allemagne, qu'en France et que la moyenne de la zone euro, mais tout de même moins qu'en Espagne. Les obligations vendues à la clientèle de particuliers<sup>14</sup> ont contribué au financement total des banques à hauteur de 17 %, soit plus que dans les pays mentionnés précédemment et que la moyenne de la zone euro, de sorte que, globalement, le financement par la clientèle de particuliers a représenté 54.4 % du financement total, niveau élevé par comparaison internationale (tableau 2.4). Les banques n'ont pas collecté des fonds par le biais d'instruments de marché comme les obligations sécurisées<sup>15</sup>, qui sont devenus très difficiles à placer avec l'intensification de la crise, parce que les règles permettant aux banques italiennes d'émettre de tels instruments n'ont été promulguées qu'à la mi 2007. Auparavant, l'émission d'obligations sécurisées n'était pas autorisée. Même au second semestre de 2007, aucune obligation de ce type n'a été émise, sans doute

Tableau 2.4. **Structure de financement du système bancaire dans quelques pays**

Juin 2006	Italie		Allemagne		France		Espagne		Zone euro	
	Millions EUR	%	Millions EUR	%	Millions EUR	%	Millions EUR	%	Millions EUR	%
FINANCEMENT AUPRÈS DES PARTICULIERS <sup>1</sup>	1 129 132	54.4	3 007 372	47.1	1 768 244	42	963 012	48.5	9 488 973	46.9
Dépôts	775 615	37.4	2 030 155	31.8	1 260 047	30	814 344	41	6 811 732	33.7
Obligations <sup>2</sup>	353 517	17	977 217	15.3	508 197	12.1	148 668	7.5	2 677 241	13.2
FINANCEMENT INSTITUTIONNEL <sup>3</sup>	945 642	45.6	3 371 837	52.9	2 438 209	58.0	1 021 762	51.5	10 736 116	53.1
Auprès de résidents dans le pays	533 361	25.7	2 489 771	39	1 347 740	32.0	600 883	30.3	5 942 098	29.4
IMF	454 007	21.9	1 911 641	30	1 249 576	29.7	268 108	13.5	4 480 754	22.2
Dépôts	374 849	18.1	1 334 038	20.9	1 028 386	24.4	234 200	11.8	3 505 785	17.3
Obligations	79 158	3.8	577 603	9.1	221 190	5.3	33 908	1.7	974 969	4.8
Auprès de résidents à l'étranger	412 281	19.9	882 066	13.8	1 090 469	25.9	420 879	21.2	4 794 018	23.7
IMF	402 520	19.4	826 570	13	1 064 067	25.3	404 712	20.4	4 579 657	22.6
Dépôts	318 406	15.3	688 183	10.8	993 730	23.6	272 154	13.7	3 958 166	19.6
Obligations <sup>4</sup>	84 114	4.1	138 387	2.2	70 337	1.7	132 558	6.7	621 491	3.1
TOTAL	2 074 774		6 379 209		4 206 453		1 984 774		20 225 089	

1. Financement auprès de clients hors institutions monétaires et financières (IMF) et autres sociétés financières.

2. Comprend les obligations détenues par des IMF résidant en dehors de la zone euro.

3. Financement auprès d'IMF et d'autres sociétés financières.

4. Comprend les obligations détenues par des IMF résidant dans la zone euro uniquement.

Source : Banques centrales nationales.

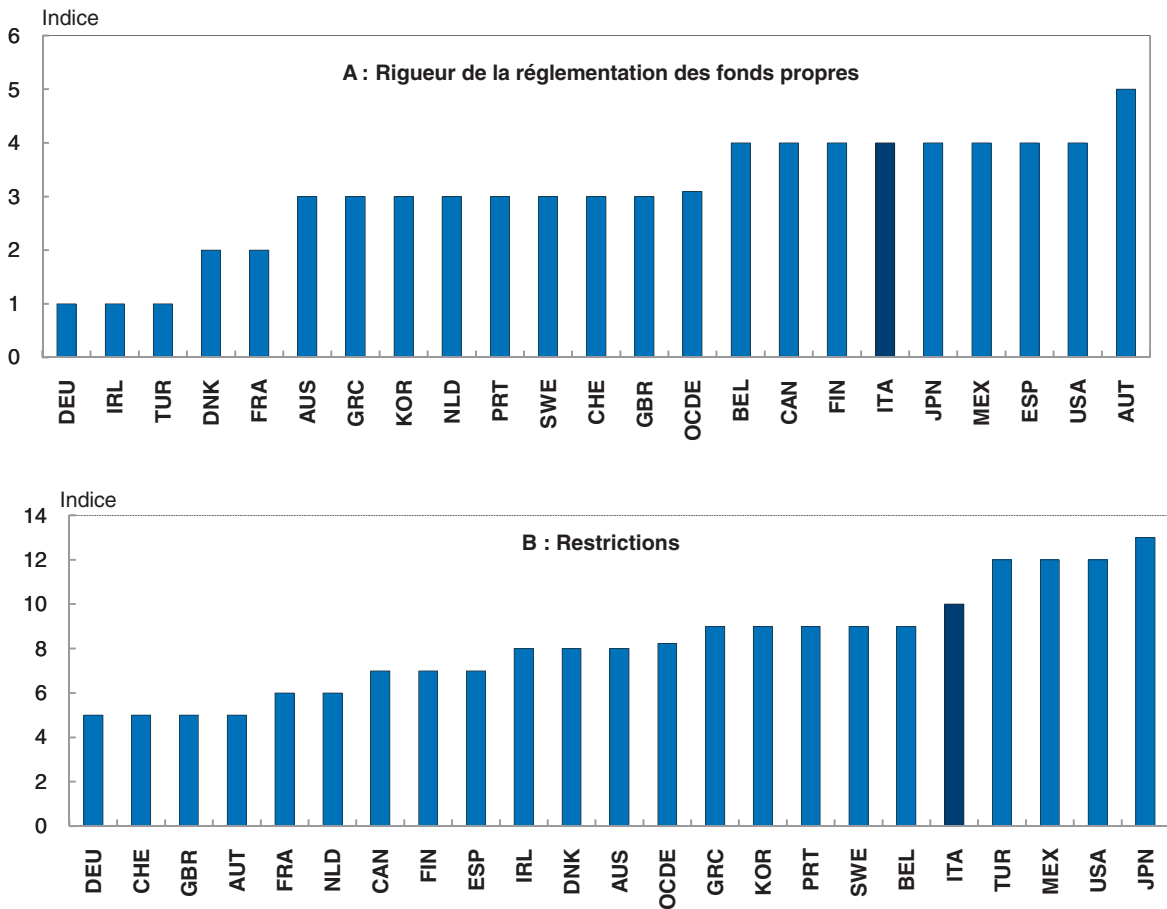
parce que ces instruments n'étaient pas bien connus et parce que la crise a alors éclaté sur les marchés de capitaux du monde entier.

Enfin, le recours limité des ménages italiens au marché du crédit, lorsqu'on le rapproche de la pratique observée dans d'autres pays, tend à montrer la moindre maturité du marché italien des produits destinés aux particuliers comme le crédit à la consommation et indique que les banques ont été probablement moins incitées à rechercher des produits nouveaux et plus complexes puisqu'elles pouvaient continuer de dégager des bénéfices dans des activités plus classiques.

Ces causes immédiates de l'impact initial relativement modéré de la crise sur le système financier italien dépendent elles-mêmes de facteurs comme une surveillance et une réglementation prudentes et de facteurs institutionnels plus fondamentaux, même s'il est difficile de fournir des éléments concrets confortant certains de ces arguments.


### **Surveillance et réglementation prudentielles**

Le contrôle bancaire fait partie des explications évidentes que l'on peut apporter à la moindre implication des banques italiennes sur le marché des « actifs toxiques ». En effet, la réglementation explicite comme les pratiques de contrôle semblent avoir largement contribué à éviter que le système bancaire italien n'accroisse excessivement son exposition aux risques ou son recours à l'effet de levier. L'Italie obtient des scores élevés en ce qui concerne des indicateurs de la Banque mondiale comme la « rigueur de la réglementation des fonds propres » et les « restrictions » imposées aux activités bancaires (Laeven et al. 2008 et graphique 2.4). La « rigueur de la réglementation des fonds propres » est un indice de contrôle des fonds propres des banques par lequel on cherche à savoir si les financements comptabilisés dans les fonds propres réglementaires comprennent des actifs autres que la trésorerie, les titres d'État ou les fonds empruntés, si les autorités vérifient les sources de fonds propres et si la réglementation impose de déduire les pertes latentes des fonds propres. L'indice de « restriction » mesure les restrictions réglementaires

Graphique 2.4. **Indices<sup>1</sup> de contrôle et de restrictions**

1. Le champ de ces indicateurs est différent d'un pays à l'autre et peut sensiblement influencer sur le classement, notamment dans le cas des États-Unis.

Source : Laeven et Levine, 2008, annexe 1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638687731500>

imposées aux activités des banques, à savoir les obstacles réglementaires à leur intervention sur les marchés des valeurs mobilières (par exemple, la prise ferme d'émissions, le courtage, la négociation, et tous les aspects de l'activité des OPVCM), sur le marché de l'assurance (par exemple, la souscription et la vente d'assurances), sur le marché immobilier (par exemple, les investissements immobiliers, la promotion et la gestion immobilières) ou encore les restrictions à la propriété d'entreprises non financières. De toute évidence, ces indicateurs ne sont ni des mesures directes d'un excès de réglementation (à savoir une réglementation qui étouffe inutilement l'innovation) ni d'une immunisation vis-à-vis des crises; les États-Unis affichent des scores supérieurs à l'Italie pour ces deux indicateurs alors que le Royaume-Uni est moins bien classé.

Certains aspects précis de la réglementation prudentielle et des pratiques de contrôle sont cependant intéressants. En matière de crédit hypothécaire, l'obligation de garantie personnelle décourage les emprunts hypothécaires au-delà d'une quotité de prêt de 80 %; les banques sont responsables du respect des règles d'attribution des prêts et de vente de produits de crédit par des tiers – par exemple, elles doivent s'assurer que les courtiers en prêts hypothécaires se conforment à la réglementation; enfin, la loi sur l'usure interdit les

prêts hypothécaires assortis de taux d'intérêt excessifs, ce qui prohibe de fait les crédits hypothécaires à haut risque.

La réglementation et la pratique prudentielles sont également strictes sur le plan de l'information financière et de la transparence. Premièrement, l'autorité de contrôle peut décider des informations que les banques doivent faire figurer dans leurs bilans. Comme les normes comptables internationales (IAS) ne prévoient que des principes généraux, les autorités de contrôle bancaire disposent d'une certaine marge de manœuvre quant aux informations qu'elles imposent aux banques de communiquer. Traditionnellement, les autorités de contrôle italiennes leur demandent de communiquer un volume important d'informations sur leurs éléments d'actif et de passif et sur leurs expositions aux risques, ce qui accroît la transparence de leurs bilans.

En Italie, le traitement prudentiel de la titrisation est plus strict que ne le prévoit l'accord de Bâle I. Les prêts titrisés ne peuvent être considérés comme hors bilan pour la banque que s'il y a eu un véritable transfert de risques; cette disposition est analogue au régime plus restrictif adopté dans l'accord de Bâle II. En outre, une loi applicable depuis 1999 impose que les structures *ad hoc* soient inscrites sur des registres spéciaux et communiquent des informations au Registre du crédit, de façon que les autorités de contrôle disposent de tout un ensemble d'informations sur l'état de leurs fonds propres. Enfin, la crise s'est aussi propagée à d'autres pays et à l'échelle internationale sous l'effet des problèmes de liquidité des entités d'investissement structuré (SIV), qui étaient hors bilan, mais qui étaient parrainées par des banques, exposant ainsi ces dernières à des risques de liquidité non pris en compte dans le calcul des ratios de fonds propres. À cet égard, la Banque d'Italie a clairement précisé que le parrainage de SIV, bien que possible en pratique, serait soumis à une surveillance rigoureuse et que les banques devraient consolider les SIV qu'elles parrainent dans leur bilan. Une approche analogue a été adoptée par les autorités espagnoles et a contribué à prévenir le développement d'un système bancaire parallèle (OCDE, 2009, chapitre 3).

De son côté, en 2003, l'autorité de tutelle des assurances a interdit l'indexation de produits d'assurance sur des actifs titrisés ou des dérivés de crédit. La réglementation a aussi découragé l'offre par des compagnies d'assurance de garanties contre les défaillances sur des obligations ou d'autres titres d'emprunt, ce qui a réduit l'intervention des compagnies italiennes sur le marché du rehaussement de crédit. Ces pratiques ont aussi contribué à limiter l'exposition du secteur de l'assurance à la crise.

Enfin, l'organisation du dispositif de contrôle est importante. La Banque d'Italie exerce également une mission de contrôle des intermédiaires financiers non bancaires qui distribuent des crédits sous différentes formes. Parmi ces intermédiaires figurent les sociétés de crédit-bail et d'affacturage (intermédiaires de crédit commercial), les intermédiaires proposant des crédits à la consommation et, de façon générale, toutes les entités exerçant « une activité financière quelconque ». Pour pouvoir opérer, ces intermédiaires doivent être officiellement enregistrés et lorsqu'ils obtiennent leur enregistrement, ils sont automatiquement soumis à la réglementation prudentielle. Ils doivent donc respecter les exigences prudentielles de fonds propres, ils sont tenus d'adopter une structure de gouvernance appropriée et ils doivent se soumettre à la réglementation pour pouvoir émettre des instruments financiers. Comme l'autorité de tutelle est la même que celle des banques, les arbitrages entre réglementations sont

difficiles, même si les règles applicables aux « autres intermédiaires » sont un peu moins rigoureuses que pour les banques.

Les autorités de contrôle se sont montrées sensibles à la nécessité d'une collaboration et d'un échange d'informations. Depuis le début de la décennie, des accords ont été signés entre la Banque d'Italie, la CONSOB et l'ISVAP pour échanger régulièrement des informations afin d'identifier les conglomérats financiers<sup>16</sup> et évaluer le niveau de leurs fonds propres et gérer l'application des principes comptables de l'IAS. En 2003, la Banque d'Italie et l'ISVAP ont créé un groupe de travail chargé de surveiller les transferts de risque de crédit entre banques et sociétés d'assurance (Banque d'Italie, 2004 et ISVAP, 2004).

### **Facteurs institutionnels**

Avant même la crise, la protection relativement forte accordée aux dépôts par le mécanisme de garantie a sans doute conféré plus d'attrait aux dépôts bancaires pour la clientèle de particuliers, ce qui est favorable au financement des banques. De plus, comme les banques distribuent une part importante de leurs produits financiers par l'intermédiaire de leurs succursales, elles ont l'avantage de pouvoir placer leurs propres produits aux investisseurs. Tous ces facteurs ont sans doute contribué au poids relativement élevé que représentaient et représentent encore les fonds des particuliers dans la politique globale de financement des banques.

Le relatif sous-développement du crédit aux ménages peut s'expliquer en partie par la législation sur les faillites. Même après la réforme de 2005 du code des faillites, il n'existe aucune disposition permettant à des particuliers de se déclarer en cessation de paiement et de pouvoir « redémarrer à zéro ». Cette lacune tend à maintenir la demande de crédit à un niveau inférieur à ce qu'elle pourrait être autrement. Cet inconvénient pourrait être compensé du côté de l'offre par les taux d'intérêt inférieurs demandés par les bailleurs de fonds qui bénéficient, théoriquement, d'une plus grande sécurité. Dans la pratique cependant, la longueur des procès en matière civile fait qu'en cas de défaillance les prêteurs ne sont remboursés que très tardivement et moyennant des coûts élevés. Il s'agit probablement d'un équilibre particulièrement inefficace qui pèse négativement à la fois sur la demande et sur l'offre de crédit aux particuliers (White, 2005).

La structure actionnariale de certaines banques, dans le cadre de laquelle des pactes d'actionnaires restreignent la contestabilité<sup>17</sup>, limite sans doute les pressions s'exerçant sur les directeurs généraux pour qu'ils obtiennent des résultats à court terme et qu'ils affichent de meilleures performances que leurs pairs. De plus, la transition d'un statut public à un actionnariat privé des caisses d'épargne italiennes s'est faite par la création de « *fondazioni bancarie* » (fondations bancaires); leurs conseils d'administration comprennent des représentants des collectivités locales, des associations et autres institutions professionnelles et d'institutions sans but lucratif. Ces administrateurs sont vraisemblablement moins soucieux de maximiser la valeur actionnariale, au moins à court terme, que des investisseurs privés. Les « *fondazioni bancarie* » comptent encore parmi les principaux actionnaires des établissements de crédit et même de grands groupes bancaires, bien que dans la plupart des cas, elles ne détiennent que des participations sans droit de contrôle. Dans ces conditions, les hauts dirigeants sont sans doute plus incités à créer de la valeur à moyen terme, plutôt que de se contenter de faire mieux que leurs concurrents à court terme ou de satisfaire leurs actionnaires par des dividendes immédiats et des cours élevés de l'action, ou encore à éviter les OPA susceptibles de leur coûter leur poste. Toutefois, ces structures relativement fermées présentent aussi des inconvénients; la

moindre concurrence va en effet de pair avec de moindres pressions pour réduire les coûts pour la clientèle, pour innover et pour améliorer l'efficacité globale des établissements de crédit.

De fait, les banques italiennes ont fait l'objet ces dernières années d'une surveillance étroite à la suite de scandales financiers liés à la défaillance de grandes sociétés non financières du secteur de l'alimentation ou à la suite de la défaillance de l'Argentine. Dans les deux cas, les banques ont placé auprès de petits investisseurs des obligations qui ont donné lieu par la suite à des défaillances; certains investisseurs ont gagné leurs procès contre la banque qui leur avait vendu les obligations au motif que cette dernière savait que ces obligations présentaient des risques et qu'elle avait placé ces titres auprès de particuliers de façon à sortir ces risques de son bilan. Ces affaires et le tollé qui s'est ensuivi ont sans doute incité les banques à éviter de prendre trop de risques.

La structure de rémunération des hauts dirigeants est un autre facteur qui contribue à accroître les incitations à prendre des risques, notamment si la part variable de la rémunération est dominante et prend la forme d'options d'achat d'actions ou d'autres instruments dont la valeur augmente avec la volatilité. Même si la structure d'incitation des agents de rang inférieur comme les opérateurs sur titres est aussi très importante, ce sont les hauts dirigeants qui détiennent le pouvoir de décider de stratégies générales concernant les ressources à affecter aux opérations de négociation, les marchés sur lesquels opérer ou le développement de certains produits risqués.

Les données internationales indiquent que, en moyenne sur l'année 2005, la rémunération des directeurs généraux – tous secteurs confondus – en Italie, comprenait une part variable moindre qu'aux États-Unis, en France, en Allemagne ou en Espagne, par exemple (Towers Perrin, 2006). Ces données ne sont peut-être pas représentatives de la situation particulière du secteur financier, mais elles signalent que les structures de rémunération des hauts dirigeants en Italie accordent moins de poids aux résultats variables. La différence avec les États-Unis est particulièrement frappante. Dans ce pays, plus de 60 % de la rémunération est variable, contre 35 % en Italie. Les données tirées des bilans des banques italiennes indiquent qu'en 2007 seuls 6 des 27 établissements de crédit ou groupes bancaires cotés utilisaient des plans d'options d'achat d'actions pour leurs hauts dirigeants, dont 2 seulement sur les 5 principaux groupes (LaVoce, 2009).

La rémunération en fonction des résultats, surtout sous forme d'options d'achat d'actions, peut constituer un puissant mécanisme d'incitation et avoir des effets bénéfiques car elle stimule la productivité, mais aussi oriente l'action de la direction vers la création de valeur actionnariale. Toutefois, au fil du déroulement de la crise, il est apparu que les structures de rémunération qui reposent sur les options d'achat d'actions peuvent aussi gravement fausser les incitations et induire des prises de risques excessifs. En mars 2008, la Banque d'Italie a approuvé un nouveau règlement relatif au gouvernement d'entreprise des banques leur imposant de faire coïncider leurs systèmes d'incitation avec une prise de risque convenable et de concevoir ces systèmes en fonction des objectifs de long terme. En outre, la politique en matière de rémunération doit être approuvée par les actionnaires (Banque d'Italie, 2008d).

Enfin, l'implication modeste des intermédiaires italiens sur le marché des « actifs toxiques » et la prévalence du modèle de crédit fondé sur les réseaux de relations ne semblent pas être dues à une concurrence limitée. Une concurrence peu intense peut en effet réduire les incitations à introduire de nouveaux produits et, éventuellement, à prendre des risques

(Hellman *et al.* 2000). Néanmoins, de vastes réformes sont intervenues en 1993, à la suite de la transposition de la 2<sup>e</sup> directive bancaire de l'UE et les études économétriques sur le système bancaire italien tendent à montrer que la concurrence s'y est sensiblement intensifiée depuis 1995 environ (Angelini *et al.*, 2003). Les comparaisons internationales n'indiquent pas que le système bancaire italien a été moins concurrentiel que les systèmes européens correspondants dans la première moitié des années 2000. Selon les données de l'OCDE, l'Italie se situait aux alentours de la moyenne de l'OCDE d'après les comparaisons des indices de réglementation de l'activité, de réglementation des entrées d'intervenants nationaux et étrangers et d'importance des participations publiques (OCDE, 2006). Mesurer l'intensité de la concurrence dans le secteur bancaire est une tâche complexe et les différents indicateurs apportent souvent des réponses différentes. Bien que le tableau qui ressort des études existantes soit flou (Bikker *et al.* 2006), les banques italiennes ne semblent pas particulièrement souffrir d'un manque de concurrence, de sorte que cet aspect ne constitue sans doute pas une bonne explication de l'exposition directe relativement limitée des banques italiennes à la crise financière.

Tous les facteurs qui ont contribué à protéger l'Italie de l'impact direct de la crise ne sont sans doute pas bénéfiques pour la croissance de long terme, mais cette question ne sera pas traitée ici. Même si leur solvabilité est peut-être moins problématique que dans bien des pays, les banques elles-mêmes font partie du mécanisme qui propage la pénurie de crédit et la récession; c'est pourquoi les autorités se sont efforcées d'éviter des effets de spirale entre la récession actuelle et le resserrement du crédit (voir l'encadré 2.1).

## Évolutions récentes

### **Le crédit se ralentit...**

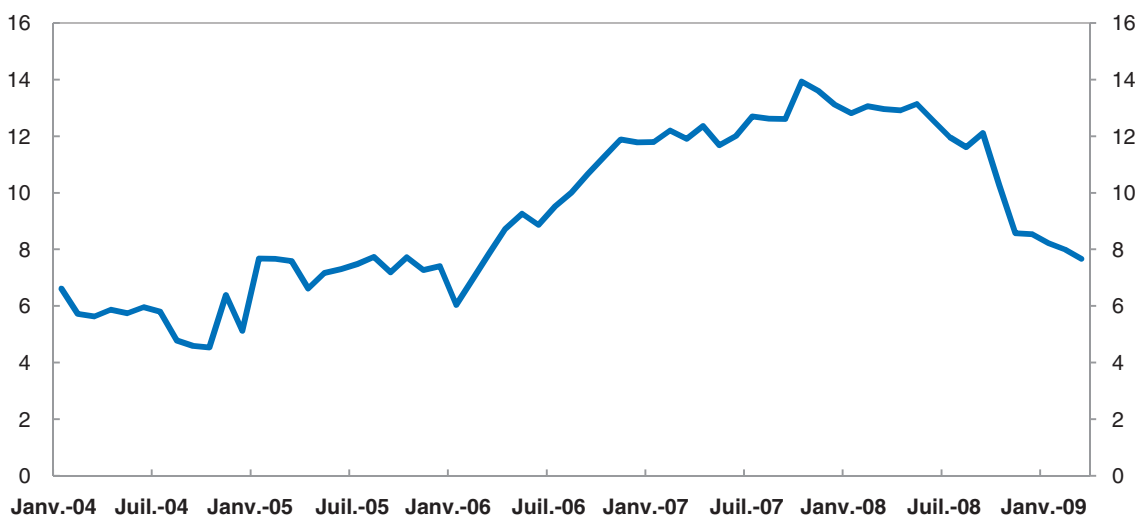
Les flux de crédits aux ménages et aux entreprises, ainsi que le coût de ces crédits, en termes aussi bien de taux d'intérêt que de garanties exigées, produisent des effets sensibles sur l'activité réelle. Bien que le ralentissement du crédit puisse correspondre à une moindre demande d'argent frais, il peut aussi résulter de la contraction de l'offre de crédit de la part de banques soucieuses de réduire leur voilure. Cette contraction du crédit pourrait déclencher une boucle rétroactive dans laquelle les faiblesses des secteurs financier et réel s'entretiennent mutuellement.

Après six années d'expansion soutenue, les prêts aux sociétés non financières, corrigés des opérations de titrisation, ont subi un ralentissement sensible au dernier trimestre de 2008 (graphique 2.5). Cela a spécialement été le cas pour les entreprises de moins de 20 salariés. Ce ralentissement a aussi été particulièrement marqué pour les entreprises établies en Italie du sud, région la moins développée du pays.

Les enquêtes réalisées auprès des entreprises manufacturières font état d'une détérioration sensible des conditions de crédit, en particulier pour les entreprises ayant formulé des demandes de nouveaux prêts ou d'augmentation de prêts existants (Banque d'Italie, 2008e et 2008f). Les enquêtes de la Banque d'Italie indiquent à la fois une hausse du nombre de refus de prêts et des réductions du volume de lignes de crédit existantes, ainsi qu'une hausse des coûts de crédits en cours. Selon une autre enquête intitulée « Inflation et anticipations de croissance », menée conjointement par la Banque d'Italie et le quotidien financier *Il Sole 24 Ore* durant la première quinzaine de décembre 2008, environ 40 % des entreprises ont fait état d'une détérioration de l'accès au crédit, contre



Graphique 2.5. **Taux de croissance des prêts aux sociétés non financières**  
Variation en pourcentage par rapport à l'année précédente



Source : Banque d'Italie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638713107238>

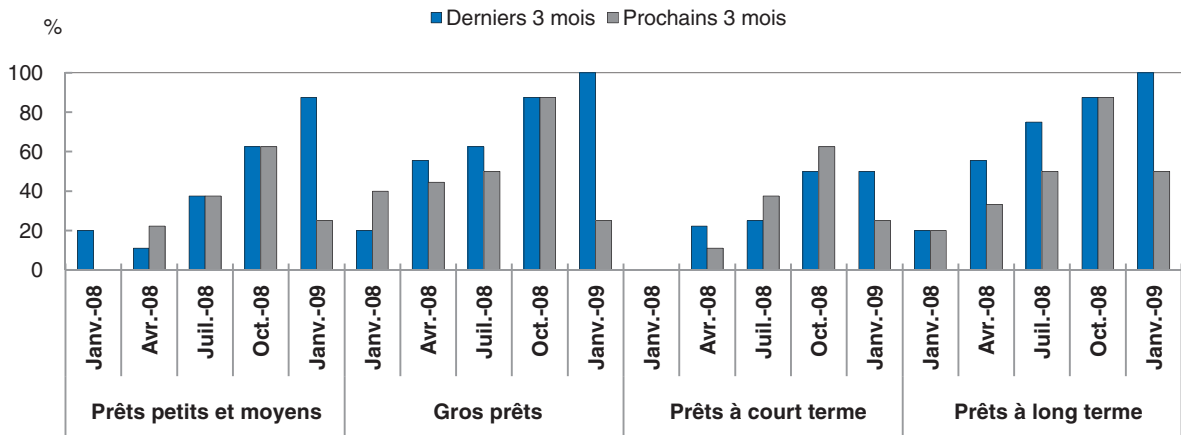
26.7 % en septembre 2008 et environ 20 % en mars (Banque d'Italie, 2008e). Cette augmentation a été particulièrement prononcée parmi les entreprises de 50 à 199 salariés.

### ... sous l'effet de facteurs liés à la demande comme à l'offre

Le ralentissement du crédit est en partie imputable à la diminution de la demande, les entreprises révisant à la baisse leurs plans d'investissement et réduisant leur production, car la demande d'exportations comme la demande intérieure se sont affaiblies avant de s'inscrire en recul. Il est difficile d'isoler les facteurs relatifs à la demande de ceux qui sont liés à l'offre, mais de toute évidence ces derniers ont contribué à la décélération du crédit. Selon la Bank Lending Survey (Enquête de la BCE sur le crédit bancaire), les conditions de crédit se sont durcies au second semestre de 2007 pour les sociétés non financières et à partir du début de 2008 pour les ménages (graphique 2.6). Ce durcissement porte sur les volumes, les marges, les échéances et les clauses spécifiques visant à limiter les risques. Les banques attribuent ce durcissement à la fois à l'aggravation de la crise en l'absence de liquidité sur les marchés des financements institutionnels à la suite de la faillite de Lehman Brothers, ainsi qu'à l'accroissement des risques liés aux emprunteurs résultant des perspectives économiques médiocres. Le quatrième trimestre de 2008 aura été le premier pour lequel les gestionnaires de crédit ont indiqué s'attendre à l'avenir à un durcissement sensiblement moins marqué que dans un passé récent.

L'apaisement des tensions sur le marché interbancaire et les mesures d'approvisionnement en liquidités ont commencé à produire certains effets sur les taux d'intérêt des prêts. Les réductions du taux directeur décidées par la BCE et les facilités qu'elle a créées pour apporter plus de liquidités aux banques ont contribué à stabiliser les taux interbancaires. Même si les conditions de financement des banques s'améliorent, les taux d'intérêt restent sans doute encore relativement élevés en moyenne, ce qui reflète l'augmentation des risques inhérents aux emprunteurs induite par la récession. On a assisté à une légère décreue des taux des nouveaux prêts aux sociétés non financières, en particulier sur les opérations de gros volume. Les taux d'intérêt restent élevés et

Graphique 2.6. Les conditions de crédit selon l'enquête sur les concours bancaires

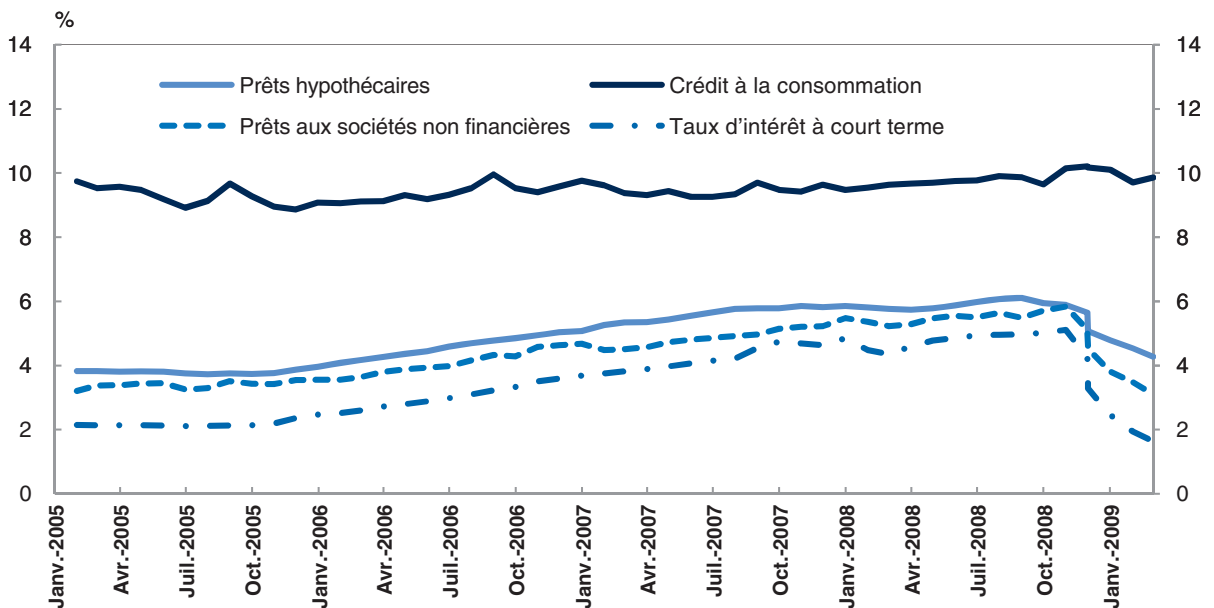


Source : Banque d'Italie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/638723007546>

continuent d'augmenter pour le crédit à la consommation, ce qui reflète probablement une augmentation des risques que présentent les emprunteurs demandant de nouveaux prêts sur ce segment du marché (graphique 2.7). En données corrigées des variations saisonnières, les prêts non productifs ont augmenté et ce gonflement a été plus marqué en Italie du sud et dans le secteur de la construction. En revanche, il n'y a pas eu de variation sensible du taux de défaillance pour les prêts aux ménages.

Graphique 2.7. Taux d'intérêt moyens des crédits hypothécaires, des crédits à la consommation et des crédits aux entreprises



Source : Banque d'Italie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/638747323123>

Tous les grands groupes bancaires italiens ont publié des déclarations indiquant qu'ils prévoient d'augmenter leurs ratios de fonds propres en 2009 et ces annonces contribuent très certainement au resserrement du crédit. Même si aucun établissement n'a manqué à ses obligations en matière de fonds propres réglementaires minimums, la situation actuelle des banques italiennes peut à première vue sembler pire que celle de leurs concurrents internationaux. En juin 2008, les deux premiers groupes bancaires italiens affichaient un ratio de fonds propres de base inférieur à la moyenne de leurs grands concurrents européens. Cela étant, les autorités italiennes ont adopté une approche relativement stricte, dans le cadre de l'accord de Bâle II, en ce qui concerne les catégories de capitaux susceptibles d'être prises en compte dans les fonds propres de base. En conséquence, un moindre ratio de fonds propres de base n'est pas nécessairement un signe de faiblesse dans une comparaison entre pays. De fait, lorsque l'on analyse le ratio des fonds propres des banques au total de leurs actifs, les grands établissements de crédit italiens sont en meilleure posture que leurs homologues européens<sup>18</sup>.

Néanmoins, une augmentation des ratios de fonds propres peut s'avérer nécessaire pour faire face au gonflement des prêts non productifs que la récession amènera et pour doter les banques d'un matelas de sécurité en cas de matérialisation de nouvelles pertes, par exemple au titre de risques étrangers. Cela semble être confirmé par le fait que les marchés d'actions paraissent attendre des banques un accroissement de leurs ratios de fonds propres, et cet accroissement constitue probablement une condition essentielle pour le redressement des cours des valeurs bancaires. Il y a plusieurs façons d'accroître les ratios de fonds propres : en cédant des actifs périphériques<sup>19</sup>, en levant plus de capitaux auprès des actionnaires existants ou en procédant à une augmentation de capital sur le marché, ou encore en mettant à profit les mécanismes de recapitalisation mise en place par les pouvoirs publics. L'autre solution consiste à réduire le volume des crédits consentis à la clientèle, ce qui risque d'exacerber la récession et donc de n'être en dernière analyse d'aucune utilité au secteur bancaire dans son ensemble.

## Risques

Même si la crise financière a eu un moindre impact sur le système financier en Italie que dans d'autres pays et si aucune banque ne s'est trouvée en difficulté financière, la situation risque de se détériorer sensiblement en raison de la gravité de la contraction de l'activité économique et de son impact sur la santé financière des entreprises et des ménages, aussi bien en Italie qu'à l'étranger, en particulier pour les plus grandes banques qui déploient une activité importante à l'étranger.

### **Avis de tempête pour les emprunteurs italiens**

L'effet de la détérioration de la situation économique sur la capacité des emprunteurs à assurer le service de leur dette constitue l'une des sources majeures de risque. D'après les données de la comptabilité nationale, les bénéfices d'exploitation des entreprises ont continué de diminuer durant la période octobre 2007-septembre 2008, conformément à une tendance entamée en 2004 qui s'est accentuée au second semestre de 2007. En proportion de la valeur ajoutée, l'autofinancement est revenu à son plus bas niveau depuis 15 ans. La détérioration de la situation financière des emprunteurs peut avoir des répercussions directes sur la rentabilité des banques et pourrait, en principe, affecter la solvabilité de certaines d'entre elles. La dernière crise bancaire significative est intervenue au début des années 90 : à cette époque, l'Italie avait en outre subi une forte dévaluation de

sa monnaie et se trouvait au bord d'une crise de la dette publique, et ce, alors même que la contraction de l'activité économique était moindre que ce qu'indiquent les prévisions sur la récession actuelle (la croissance du PIB était revenue de 0.8 % en 1992 à -0.9 % en 1993, avant de rebondir à 2.2 % en 1994) (voir graphique 1.5).

De plus, le secteur italien des entreprises entre dans la récession actuelle alors qu'il est déjà en état de fragilité, à la suite d'une décennie de croissance lente assortie d'une faible productivité. Le système financier italien risque d'être très exposé à la contraction de l'activité économique. Les marges d'intérêt constituent une composante importante du chiffre d'affaires des banques et cela peut être un facteur de faiblesse durant la « seconde vague » de la crise, lorsque les défaillances des emprunteurs vont vraisemblablement se multiplier. Les petites entreprises italiennes ont tendance à recourir fortement aux emprunts bancaires à court terme et, compte tenu de leur endettement plus lourd et du manque de garanties immédiatement disponibles par rapport aux grandes entreprises, elles risquent de souffrir d'un assèchement du crédit durant une récession. Le recours fréquent aux crédits commerciaux peut aussi accroître leur fragilité et amplifier l'intensité de la récession, dans la mesure où les situations financières des différentes entreprises tendent à s'entremêler par le jeu des effets commerciaux à payer et à recevoir<sup>20</sup>.

### **Les filiales étrangères peuvent être vulnérables**

L'une des sources essentielles de risque réside dans l'exposition des banques italiennes aux marchés étrangers, notamment en Europe centrale et orientale où deux grandes banques italiennes ont récemment finalisé d'importantes acquisitions, qui leur ont surtout permis de se doter de filiales. Cette exposition atteint au total 148 milliards EUR en décembre 2008, soit 5 % du total des actifs du système bancaire italien. Ce n'est pas une somme particulièrement importante, bien que les grands groupes bancaires, ceux qui sont le plus affectés par la crise, soient aussi ceux qui sont les plus exposés et risquent de devoir absorber de lourdes pertes alors même qu'ils s'efforcent d'accroître leurs ratios de fonds propres. Fin 2007, les banques à capitaux italiens détenaient des parts importantes du total des actifs bancaires en Croatie, Slovaquie, Hongrie, Pologne, Autriche, Bulgarie et Slovénie<sup>21</sup> En termes absolus, les banques italiennes sont surtout engagées vis-à-vis de la Pologne, de la Croatie, de la Hongrie et de la Russie (tableau 2.5). Ces dernières années, ces pays ont connu une croissance vigoureuse du crédit par rapport à leur PIB, bien que le crédit y demeure à des niveaux modestes par rapport aux pays d'Europe occidentale. La plupart des emprunts, même s'ils sont libellés en monnaie locale, sont indexés sur l'euro, de sorte que même si le risque de change est supporté par les emprunteurs, cela accroît le risque de contrepartie pour les banques à capitaux italiens. Dès lors que la récession frappe ces pays, les banques à capitaux italiens risquent de subir des pertes, à la fois par le biais de la détérioration de la qualité des crédits imputable à la conjoncture défavorable et des dépréciations des monnaies locales qui risquent d'accroître les incitations aux défaillances. En revanche, l'exposition globale du système bancaire italien vis-à-vis des pays en développement<sup>22</sup> (Europe orientale comprise) était en 2007 inférieure à celle des banques allemandes, espagnoles, françaises et néerlandaises.

### **Le marché de l'immobilier à usage commercial est sans doute moins risqué qu'ailleurs**

En Italie, le marché de l'immobilier à usage commercial semble présenter moins de risques que dans d'autres pays européens, puisqu'il y est relativement sous-développé

Tableau 2.5. **Actifs des banques italiennes en Europe centrale et orientale**

	Exposition (prêts) en milliards EUR	Part des actifs du système bancaire détenue par des banques à capitaux italiens
Pologne	35	18.2
Croatie	22	43.6
Hongrie	18	20.3
Russie	16	1.6
Slovaquie	13	25.5
République tchèque	12	9.1
Roumanie	8	8.8
Bulgarie	5	14.5
Slovénie	5	10.4

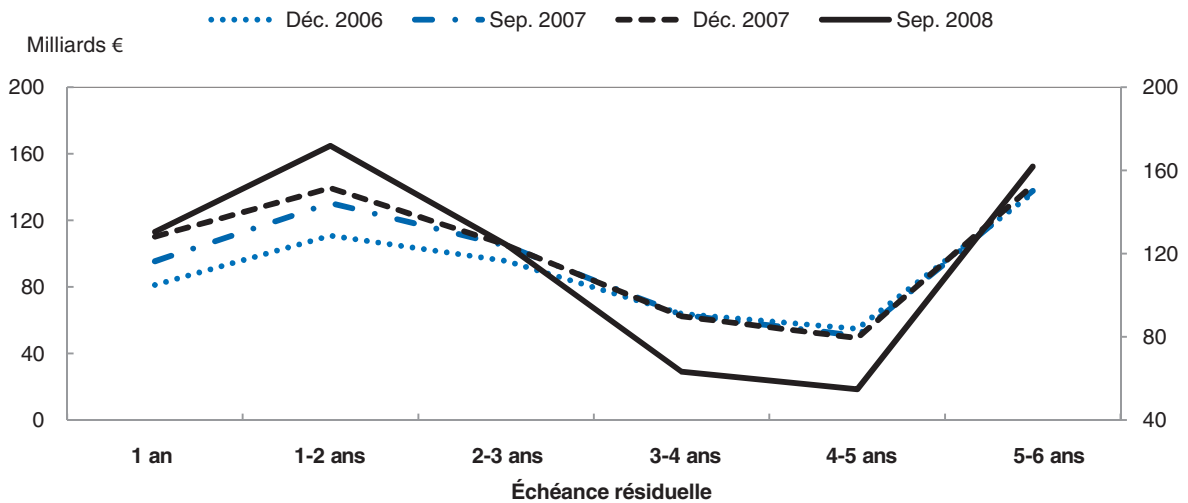
Source : Banque d'Italie (2008a), p. 249 (version italienne) et tableau 21.2 pour la 2<sup>e</sup> colonne (part des actifs).

(BCE, 2008). La part de l'immobilier investi dans l'immobilier investissable<sup>23</sup> est inférieure à 50 %, alors qu'elle est de l'ordre de 70 % ou plus aux États-Unis, en Allemagne, au Canada, au Japon et au Royaume-Uni. Les données disponibles sur les prix, même si elles ne sont pas très représentatives dans le cas de l'Italie, indiquent une augmentation nominale modérée sur la période 2004-06, de l'ordre de 2-3 %, ce qui est sensiblement inférieur à la hausse intervenue dans d'autres pays comme l'Irlande, le Royaume-Uni, l'Espagne ou la France (plus de 12 % dans les deux premiers pays et de 8 % environ pour les deux derniers). Les résultats d'enquêtes indiquent que les banques italiennes présentent une exposition aux crédits immobiliers commerciaux comparable à la moyenne de la zone euro, qui n'est pas particulièrement élevée, puisqu'elle représente quelque 5 % du total des actifs.


### **Il risque de devenir difficile de lever des fonds auprès de la clientèle de particuliers**

Comme on l'a vu, les banques italiennes ont eu récemment tendance à recourir au financement auprès de la clientèle de particuliers, en collectant plus de dépôts et en émettant des obligations destinées aux petits investisseurs locaux. Avec la récession, il va être de plus en plus difficile de solliciter cette source de financement : le moindre goût du risque de la part des ménages pourrait réduire la demande d'obligations bancaires et le creusement des écarts de rémunération entre les obligations d'État italiennes et allemandes va vraisemblablement accroître le coût des émissions nouvelles. Même si la récession réduit les besoins de financement parallèlement à la diminution de la demande de crédit due à l'arrêt des projets d'investissement des entreprises et au report d'achats de biens de consommation durables par les ménages, les banques vont faire face à des dépenses considérables pour rembourser les obligations parvenues à échéance, sauf si elles réussissent à les refinancer. Dans les 12 mois à compter de septembre 2008, il faudra procéder au remboursement de 130 milliards EUR d'obligations. Dans un délai de 12 mois suivant cette fois septembre 2009, des obligations représentant un volume supplémentaire de 172 milliards EUR viendront à échéance (graphique 2.8). Ces montants sont plus importants qu'il y a quelques mois, ce qui traduit un gonflement du volume des émissions en 2008 et un raccourcissement des échéances. En outre, plus de 300 milliards EUR d'obligations d'État viendront à échéance en 2009-10 (environ 150 milliards EUR chaque année auxquels il faut ajouter un volume analogue de titres à court terme de la dette publique). Il se peut que le financement d'un tel volume induise des tensions sur l'offre de fonds et se traduise par une diminution des crédits. Toutefois, le retour à un fonctionnement normal des marchés interbancaires devrait alléger les conditions de

Graphique 2.8. Échéances des obligations bancaires



Source : Banque d'Italie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638765438582>

financement, tout comme les programmes d'apport de liquidités mis en place par le gouvernement et les autorités monétaires; qui plus est, les investisseurs qui auraient pu précédemment avoir investi directement leurs fonds ou les avoir placés auprès d'intermédiaires non bancaires pourraient, dans la période actuelle, se satisfaire de les prêter à des banques saines.

### Les mesures prises par les autorités italiennes

Les autorités ont adopté une série de mesures en vue d'aider le système financier à surmonter la tempête financière mondiale (encadré 2.1). Ces mesures ont été conçues pour atténuer les contraintes de liquidité subies par le secteur bancaire, comme la réduction du volume minimum des prêts admis au refinancement auprès de la BCE et la possibilité de procéder à des échanges de bons du Trésor italien détenus par la Banque d'Italie contre des actifs détenus par les banques. Pour améliorer le crédit interbancaire, la Banque d'Italie, l'Association des banques italiennes et une plate-forme électronique interbancaire ont mis en place un système permettant des emprunts anonymes assortis de nantissements. Cette initiative a été critiquée au motif que ce dispositif peut contribuer à fragmenter les marchés interbancaires européens, puisqu'il est ouvert à des succursales bancaires non italiennes sous la simple réserve d'un accord avec la banque centrale de l'établissement étranger, et qu'il représente une subvention implicite pour les banques qui y prennent part. Le principal problème tient au fait que la Banque d'Italie apporte une garantie de dernier ressort pour le cas où les nantissements remis au dispositif commun ne suffisent pas à couvrir les sommes dues par un établissement insolvable. Les banques étrangères peuvent participer au mécanisme dès lors que leur banque centrale s'associe au mécanisme de garantie dans les mêmes conditions que la Banque d'Italie. Dans la mesure où les banques centrales d'autres pays refusent de participer au mécanisme de garantie, le dispositif finira par n'être ouvert qu'aux établissements italiens. Cela étant, même si cela peut sembler en quelque sorte fragmenter les marchés, on voit mal qui en souffre concrètement par rapport à une situation où ce mécanisme n'existerait pas. Quant à la subvention potentielle implicite pour les banques italiennes, elle ne produit que si un

### Encadré 2.1. Mesures de soutien au système financier

En octobre 2008, des mesures (adoptées en décembre dans le cadre de la loi 190/2008) ont été prises concernant le mécanisme de garantie des dépôts, la liquidité bancaire et la recapitalisation d'urgence des banques :

- Apport d'une garantie supplémentaire de l'État au dispositif de garantie des dépôts des particuliers. Cette mesure n'a rien changé au niveau de la garantie, déjà fixé à 103 000 EUR, mais a apporté la signature de l'État en soutien du fonds de garantie pendant trois ans.
- Instruments d'amélioration de la liquidité bancaire, en place jusqu'en décembre 2009 : garantie de l'État pour certains passifs des banques; mécanisme d'échange de certaines dettes bancaires contre des titres de l'État italien; apport d'une garantie temporaire de l'État pour certains titres non bancaires vendus aux banques et admis au refinancement de l'Eurosystème. Le coût de la garantie de l'État et des opérations d'échange est conforme aux recommandations de l'Eurosystème.
- Recapitalisation des banques dont la Banque d'Italie considère qu'elles ne disposent pas de fonds propres suffisants. Jusqu'au 31 décembre 2009, le ministère des Finances peut souscrire des augmentations de capital sous forme d'actions privilégiées sans droits de vote dans ces banques ou sociétés holding bancaires.

D'autres mesures prises directement par la Banque d'Italie en octobre ont réduit le montant minimum des prêts admis au refinancement et prévu des opérations d'échange, moyennant commissions, de titres d'État détenus par la Banque d'Italie contre des actifs non admis au refinancement auprès de l'Eurosystème.

À compter du 2 février 2009, un système de prêts interbancaires anonymes contre nantissements est entré en vigueur. La Banque d'Italie évalue les nantissements apportés par les banques participantes. Elle assure une liquidation rapide des transactions si l'une des parties à un contrat fait défaut. La Banque d'Italie collecte elle-même les nantissements. Les banques participantes garantissent solidairement le nantissement des parties défaillantes à concurrence de 10 % de leurs propres nantissements. L'accès à ce mécanisme est pour le moment réservé aux banques italiennes ou aux banques de l'Union européenne à condition qu'un accord soit conclu avec les banques centrales concernées.

Un décret de novembre 2008 (promulgué en janvier dans le cadre de la loi 2/2009) introduit un ensemble hétérogène de mesures, certaines étant d'ordre budgétaire (voir encadré 1.1). L'article 12 concerne les banques. Il dispose que le ministère de l'Économie et des Finances achètera des instruments financiers spécifiques (appelés depuis les « obligations Tremonti ») émis par des banques ou sociétés holding bancaires italiennes cotées, jusqu'à la fin de 2009; il appartient aux banques elles-mêmes de savoir si elles souhaitent procéder à l'émission de telles obligations, émissions également ouvertes sous certaines conditions aux souscripteurs non publics. Les instruments seraient admis à figurer dans les fonds propres de base et ne seront pas assortis de droits de vote. Les principales conditions financières ou autres de ces émissions sont les suivantes :

- Deux types d'échéanciers de remboursement pour les quatre premières années, l'émetteur ayant le choix entre un prix de remboursement plus bas avec coupons plus élevés, ou un prix de remboursement plus élevé avec coupons plus faibles.

L'obligation peut être perpétuelle, mais le taux d'intérêt augmente dans le temps et l'intérêt n'est payable que si la banque dégage un bénéfice distribuable conformément à son dernier compte de pertes et profits.

- La banque peut choisir de rembourser l'émission au moyen d'actions ordinaires dès lors que le cours de l'action est supérieur à 110 % de celui enregistré à la date d'émission de l'obligation.
- La banque doit distribuer un volume de crédit adéquat à des conditions appropriées devant être convenues dans un mémorandum d'accord, à des entreprises familiales ou des PME; le ministère de l'Économie et la Banque d'Italie surveilleront les flux de crédit.
- La banque doit adopter un code de déontologie, en particulier en ce qui concerne la rémunération des dirigeants et la politique de distribution de dividendes, et elle doit accorder un moratoire d'un an sur le service de la dette hypothécaire due par des chômeurs ou des salariés en chômage partiel.



Encadré 2.1. **Mesures de soutien au système financier** (suite)

La loi 2/2009 contient d'autres dispositions :

- Le taux d'intérêt payé par les ménages au titre de crédits hypothécaires à taux variable est plafonné à 4 % (ou au taux d'intérêt en vigueur lors de la souscription du prêt, s'il est plus élevé) pour l'année 2009, la différence étant à la charge de l'État.
- Les banques doivent proposer, entre autres produits, des crédits hypothécaires indexés sur le principal taux de refinancement de la BCE.
- Création d'un fonds (à concurrence) de 1.6 milliard EUR pour garantir des prêts consentis à des petites et moyennes entreprises; jusqu'à 30 % des ressources du fonds peuvent être affectés à des garanties supplémentaires de l'État venant s'ajouter à celles des Institutions de garantie mutuelle (« Confidi »).

intervenant n'effectue pas un paiement et si la garantie donnée par cet intervenant et la garantie mutuelle se révélant insuffisantes pour couvrir le montant dû. Cela n'est pas très différent des diverses garanties qui ont été accordées à des banques ou à des entreprises non financière dans d'autres pays de l'OCDE.

Des mesures de recapitalisation des banques ont été prises en octobre 2008 et d'autres encore en février 2009. Les mesures d'octobre ne peuvent être invoquées que si la Banque d'Italie considère qu'une banque présente un niveau de fonds propres d'une faiblesse dangereuse; cela ne s'est pas encore produit. Les mesures de février sont destinées à des banques saines sur la base du volontariat. Les conditions ont fait l'objet de négociations laborieuses et sont assez complexes (voir encadré 2.1).

Les conditions relatives aux « obligations Tremonti » définies dans les mesures de février visent à trouver un compromis entre la nécessité d'éviter de subventionner les banques ce qui affecterait la concurrence, et la nécessité de les encourager à utiliser les fonds pour se recapitaliser et pouvoir mieux résister à la récession. Le gouvernement ne souhaite pas prendre des participations directes dans le capital des banques, ce qui aurait pu simplifier l'ensemble des conditions. Il fait valoir que ces mesures étant destinées aux banques fondamentalement saines, il n'est pas nécessaire de prendre des participations et il vaut mieux concevoir un instrument hybride incitant vivement l'emprunteur à rembourser rapidement. L'option de conversion en actions est unilatérale, puisque les banques ont le libre choix de rembourser les obligations au moyen de leurs propres actions, mais l'État ne supporte alors aucun risque de baisse puisqu'il ne peut y avoir conversion qu'en cas de prix supérieur à 110 % du prix de l'action à la date de l'émission obligatoire initiale. Les autres conditions dont sont assorties les obligations ont des objectifs louables, mais il aurait été sans doute préférable de choisir d'autres moyens. Les conditions d'apport de fonds aux PME risquent d'être difficiles à mettre en œuvre, et le moratoire sur le service des dettes hypothécaires devrait s'inscrire dans le cadre d'un filet de protection sociale cohérent au lieu d'être uniquement ciblé sur les propriétaires de logements ayant contracté un crédit hypothécaire.

Le gouvernement a pris des mesures de plafonnement à 4 % (ou au taux d'intérêt applicable lors de la souscription du prêt, s'il est plus élevé) du taux d'intérêt effectif servi sur les crédits hypothécaires à taux révisable durant toute l'année 2009. Cette disposition vise à empêcher que des ménages ne subissent un alourdissement du service de leur dette. Pour autant, elle ne paraît pas très convaincante pour deux raisons. Premièrement, elle



sera sans doute peu utile : dans la pratique, la plupart des crédits hypothécaires à taux révisable seront assortis d'un taux inférieur à 4 % cette année, puisque le taux interbancaire de la zone euro (Euribor), sur lequel sont indexés la plupart de ces crédits, a baissé et qu'il devrait rester assez faible pendant un certain temps. Deuxièmement, cette mesure fausse le marché : les personnes ayant choisi une formule à taux révisable préfèrent ne pas s'assurer contre le risque de taux d'intérêt et, pendant un certain temps, elles bénéficient d'un très faible taux; en revanche, ceux qui choisissent une formule à taux fixe se prémunissent contre le risque de taux d'intérêt, ce qu'ils n'auraient sans doute pas fait si la garantie gratuite de l'État leur avait été proposée.

## Recommandations

Pour améliorer encore les pratiques de contrôle, il convient de continuer de renforcer l'échange d'informations et la coordination à la fois entre autorités de tutelle nationales chargées des différents segments du système financier et entre autorités de tutelle nationales et étrangères. La coordination et l'échange d'informations au niveau national avaient été améliorés avant même le déclenchement de la crise et cet effort doit se poursuivre et s'élargir à l'ensemble des autorités de tutelle. L'affirmation du profil international des intermédiaires italiens accroît la nécessité de surveiller leurs activités transnationales. Pour les banques italiennes, les risques viendront vraisemblablement des opérations étrangères et l'échange d'informations et la coopération en temps opportun entre pays d'origine et pays d'accueil peuvent être déterminants. C'est aussi le cas pour le marché de l'assurance, car certains intermédiaires étrangers opérant en Italie sont surveillés par les autorités de contrôle de leur pays d'origine, tandis que d'autres le sont par l'ISVAP, et la fluidité de l'échange d'informations et de la coordination des activités sont indispensables pour assurer un contrôle convenable des intervenants.

Les mesures mises en œuvre jusqu'ici semblent ne pas avoir de conséquences négatives en termes d'arbitrage entre réglementations et il convient de rester vigilant pour éviter de laisser se développer ce genre de comportements. Comme on l'a indiqué, l'arbitrage entre réglementations ne semble pas constituer un problème important dans le cadre des frontières nationales puisque le dispositif de contrôle est assez complet. Néanmoins, avec l'internationalisation de leur activité, les établissements italiens pourraient théoriquement entreprendre des activités risquées que les autorités de tutelle italiennes, relativement prudentes, ne leur permettraient pas, mais cela paraît improbable, parce que les autorités de tutelle italiennes surveillent la situation consolidée des banques italiennes et peuvent donc intervenir dans la prise de risque au niveau du groupe. Malgré tout, le renforcement de la communication et de la coopération peuvent donc aussi servir l'objectif de réduction des possibilités d'arbitrage entre réglementations.

De façon générale, en ce qui concerne toutes les mesures de capitalisation, les garanties, etc., il convient de trouver un bon compromis entre inciter les banques à utiliser le mécanisme et éviter les subventions implicites et les distorsions du marché. Certes, c'est beaucoup plus facile à dire qu'à faire même en temps « normal ». Dans le cas des « obligations de recapitalisation », à vouloir tenir compte de ces problèmes tout en se fixant d'autres objectifs, on a abouti à un édifice d'une assez grande complexité, mais du même ordre que ceux mis en place dans plusieurs autres pays. Néanmoins, le gouvernement s'efforce d'influer sur certains aspects du comportement des banques; ces mesures sont compréhensibles, mais ne seront probablement pas très utiles. Si elles sont jugées indispensables, on pourrait davantage égaliser les conditions de concurrence en les

appliquant à toutes les institutions financières, et pas seulement à celles qui émettent des obligations de recapitalisation.

À plus long terme (ce qui ne concerne pas la question de savoir comment résoudre la crise actuelle, mais revêt néanmoins une certaine importance), les autorités, en coordination avec leurs homologues de la zone euro, devraient étudier des moyens de réviser les exigences de fonds propres pour atténuer leur caractère procyclique, l'une des options intéressantes consistant à s'inspirer du mécanisme espagnol de provisionnement dynamique, ou à mettre en place des « coussins » de capital (et pas seulement des provisions comptables) en période favorable. En outre, un problème beaucoup plus de long terme est de savoir si l'on peut revoir la structure de propriété de la Banque d'Italie (elle appartient officiellement aux banques qu'elle contrôle). Dans la pratique, ce régime n'a pas changé grand-chose, mais le modifier permettrait de parer à l'accusation « d'appartenir à ceux dont on a la tutelle » qui pourrait parfois porter préjudice au soutien en faveur de bonnes orientations. Enfin, la publication régulière d'un rapport de stabilité financière serait un moyen utile de communiquer des informations sur les initiatives des autorités de contrôle et sur les jugements qu'elles portent sur la santé du système financier.

### Encadré 2.2. Synthèse des recommandations concernant le système financier

#### Pour le court terme

Tout en apportant aux banques les incitations convenables à utiliser les mécanismes de recapitalisation, éviter à cette occasion d'introduire des distorsions sur le marché, comme des subventions sectorielles spécifiques.

Poursuivre l'échange d'informations et de la coordination à la fois entre autorités de tutelle nationales chargées des différents segments du système financier et entre autorités de tutelle nationales et étrangères.

Continuer à veiller à ce que les modifications de la réglementation ou du dispositif de contrôle n'ouvrent pas la possibilité d'arbitrages entre réglementations, que ce soit en Italie même, ou entre les opérations nationales et étrangères des banques italiennes.

#### À plus long terme

Étudier des moyens de réviser les exigences de fonds propres pour atténuer leur caractère procyclique.

Prévoir la publication régulière d'un rapport sur la stabilité financière (de préférence en se référant à un modèle normalisé avec d'autres pays).

### Notes

1. En ce qui concerne les compagnies d'assurance, le chiffre se réfère aux réserves techniques. Ces chiffres ne comprennent pas les actifs gérés par des fonds communs de placement étrangers contrôlés par des intermédiaires italiens. Ces fonds sont surtout établis au Luxembourg et en Irlande, et ne collectent pas de fonds uniquement en Italie. La prise en compte des actifs de ces intermédiaires ne modifie pas le tableau d'ensemble.
2. L'endettement est mesuré par le ratio de la dette financière à la somme de la dette financière et des fonds propres évalués aux prix du marché.
3. C'est aussi la contrepartie du ratio relativement élevé du capital à la production en Italie, d'après les données de la comptabilité nationale.

4. Toutefois, les modifications de 2008 de l'impôt sur les sociétés, qui ont limité la déductibilité des frais financiers au-dessus d'un certain seuil, ont assuré une plus grande neutralité fiscale entre les titres de créance et les titres de capital.
5. Voir Gompers, P. et al. (2004), les données de la European Venture Capital Association, Bentivogli et al. (2009) et Banque d'Italie (2008b).
6. À cet égard, le régime juridique des faillites joue également un rôle important.
7. Dans la catégorie « ménages » on trouve aussi les entreprises non constituées en sociétés et les institutions sans but lucratif, selon les définitions du Système européen de comptabilité nationale (SEC95).
8. Y compris les particuliers et les entreprises non constituées en société, à l'exclusion des institutions sans but lucratif.
9. Compagnies d'assurance proposant une couverture du risque de défaillance.
10. Données du Forum européen sur la titrisation et rapport annuel de la Banque d'Italie pour l'année 2007.
11. Néanmoins, Bonaccorsi et al. (2008) montrent aussi que le prêt moyen d'une banque qui procède à la titrisation d'une partie de ses prêts est plus risqué que ceux des banques qui n'utilisent pas cette technique.
12. Les entités d'investissement structuré bénéficient généralement d'une ligne de crédit appelée « facilité de garantie » de la part des banques qui les parrainent afin d'assurer la liquidité de leur financement.
13. Ces marges sont égales à la différence entre le taux moyen des nouveaux prêts sur les nouveaux prêts aux sociétés non financières et le taux de rémunération des nouvelles émissions des banques.
14. Cet agrégat comprend aussi les obligations détenues par les institutions monétaires et financières résidant en dehors de la zone euro.
15. Titres d'emprunt adossés à des actifs qui restent inscrits au bilan consolidé de l'emprunteur.
16. Grands groupes financiers intervenant dans différents secteurs financiers, souvent à caractère transnational.
17. Il n'y a pas actuellement de pactes d'actionnaires au sein des deux premiers groupes bancaires. Début 2008, quelque 70 % du capital des cinq premiers groupes bancaires étaient librement négociés en bourse.
18. Voir FMI (2008) et Mediobanca (2008). En 2006, les banques italiennes affichaient un ratio moyen de leurs fonds propres à leurs actifs de 7.1, contre 6.0 en France et 4.3 en Allemagne. Il convient cependant de noter que ce ratio s'établissait à 8.9 au Royaume-Uni et 7.8 en Islande.
19. Les deux principaux groupes bancaires ont récemment cédé une partie de leurs actifs immobiliers.
20. Voir notamment Kiyotaki, N. et al. (1997), Boissay, F. (2006), et Battiston et al. (2007).
21. Les pays sont énumérés dans l'ordre déterminé par la part du total des actifs du système bancaire donnant lieu à une intermédiation par des banques à capitaux italiens.
22. Selon la définition de la Banque des règlements internationaux (BRI).
23. Immobilier « investi » : immobilier non occupé par les propriétaires et donc appartenant à des investisseurs immobiliers professionnels à des fins de placement. Immobilier « investissable » : immobilier de qualité investissement pouvant être vendu à des investisseurs professionnels ou actuellement occupé par les propriétaires, mais susceptibles d'être mise en vente ultérieurement.

## **Bibliographie**

- Aghion P., T. Fally et S. Scarpetta (2007), « Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms », *Economic Policy*, 22, 731-79.
- Angelini, P. et A. Generale (2008), « On the Evolution of Firm Size Distributions », *American Economic Review*, 98(1), 426-38.
- Angelini, P. et N. Cetorelli (2003), « The Effects of Regulatory Reform on Competition in the Banking Industry », *Journal of Money, Credit and Banking*, 35, 663-84.
- Banque d'Italie (2007), Rapport annuel, 2007.

- Banque d'Italie (2008a), Rapport annuel, 2008.
- Banque d'Italie (2008b), « Rapporto sulle Tendenze del Sistema Produttivo ».
- Banque d'Italie (2008c), Survey on Household Income and Wealth 2006, in : Supplements to the statistical bulletin n° 7.
- Banque d'Italie (2008d), Bollettino di Vigilanza, n° 3, mars 2008.
- Banque d'Italie (2008e), « Supplements to the statistical bulletin n° 57, Survey on inflation and growth expectations ».
- Banque d'Italie (2008f), « Supplements to the statistical bulletin n° 66, Business outlook survey of industrial and service firms ».
- Banque d'Italie et ISVAP (2004), « Il trasferimento del rischio di credito tra il settore bancario e il settore assicurativo : l'esperienza Italiana ».
- Battiston et al. (2007), « Credit chains and bankruptcy propagation in production networks », *Journal of Economic Dynamics and Control* 31, 2061-2084.
- BCE (2007), Corporate Finance in the Euro Area, Structural Issues Report.
- BCE (2008), « Commercial property markets: financial stability risks, recent developments and EU banks' exposures ».
- Bentivogli C. et al. « Il private equity in Italia », Banque d'Italie, *Occasional Paper* n° 41, 2009.
- Bikker, J.A., L. Spierdijk, P. Finnie, (2006), « The Impact of Bank Size on Market Power », *DNB Working Paper*, 120.
- Boissay, F. (2006), « Credit chains and the propagation of financial distress », *Document de travail de la Banque centrale européenne*, 573.
- Bonaccorsi di Patti, E. et R. Felici (2008), « Il rischio dei mutui alle famiglie in Italia : evidenza da un milione di contratti », Banque d'Italie, *Occasional Paper* 32.
- Calza, A., T. Monacelli et L. Stracca (2007), « Mortgage Markets, Collateral Constraints, and Monetary Policy: Do Institutional Factors Matter? », CEPR DP 6231.
- Carmignani, A. (2004), « The working of the civil justice system and the financial structure of firms: the role of trade credit », Banque d'Italie, *Working Paper* 497.
- Champerois, S. (2008), « Comparing financial systems: a structural analysis », non publié, Université de Californie à San Diego.
- De Blasio G. (2004), « Does trade credit substitute for bank credit? », Banque d'Italie, *Working Paper* 498.
- EVCA – European Venture Capital Association, rapport annuel, différentes années.
- Finaldi Russo, P. et L. Leva (2004), « The use of trade credit in Italy: how important are the financial motives? », Banque d'Italie, *Working Paper* 496.
- FMI (2008), Rapport sur la stabilité financière dans le monde 2008.
- FMI, (2006), *Perspectives de l'économie mondiale*, septembre 2006.
- Gompers, P. et J. Lerner (2004), « The Venture Capital Cycle », MIT Press.
- Hellmann, T., K. Murdock et J. Stiglitz (2000), « Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough? », *American Economic Review* 90, 147-165.
- Kiyotaki, N. et J. Moore (1997), « Credit Chains », non publié, London School of Economics.
- Laeven, L. et R. Levine (2008), « Bank Governance, Regulation, and Risk Taking, » *NBER Working Papers*, n° 14113.
- LaVoce, (2009), « La banca paga. I suoi top manager », [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Magri, S. (2006), « Debt maturity of Italian firms », Banque d'Italie, *Working Paper* 574.
- Mediobanca (2008), « Le maggiori banche europee nel 2008 », Mediobanca Studi e Ricerche.
- OCDE (2006), Policy Roundtable, Competition and Regulation in Retail Banking.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : zone euro*.
- Omiccioli, M. (2004), « Trade Credit: problems and theories », Banque d'Italie, *Working Paper* 494.

- Rajan R.G. e L. Zingales (1998), « Financial Dependence and Growth », *American Economic Review*, 88, 559-86.
- Rossi, P. (2008), « L'offerta di mutui alle famiglie: caratteristiche, evoluzione e differenze territoriali. i risultati di un'indagine campionaria », Banque d'Italie, *Occasional Paper* 13.
- Schivardi, F. et R. Torrini (2004), « Firm size distribution and employment protection legislation in Italy », Banque d'Italie, *Working Paper* 504.
- Towers Perrin (2006), *World Wide Total Remuneration Report* 2006.
- White, M. (2005), « Economic analysis of corporate and personal bankruptcy law », *NBER Working Paper* 11536.



## Chapitre 3

# Soutenir la réforme réglementaire

*Avant même la crise financière, la croissance économique était nettement moins soutenue en Italie que dans de nombreux autres pays. La faiblesse des gains de productivité a plusieurs causes, dont certaines tiennent à l'inadaptation ou au poids excessif de la réglementation, des services publics et de l'administration, ainsi qu'au système juridique, qu'un rapport de l'ISAE qualifie d'infrastructure « immatérielle ». Comme l'indique l'Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Italie, qui sera publié cette année, des progrès ont été accomplis dans la voie d'une amélioration de la réglementation, mais ils ne se sont pas encore traduits par des gains de productivité. Il faut poursuivre les réformes et les étayer par une administration publique plus efficace et une utilisation plus judicieuse des analyses d'impact de la réglementation et d'outils comme les examens des dépenses réalisés par la Commission technique des finances publiques, parallèlement aux efforts déployés dans le cadre des programmes Taglia Legge et Taglia Oneri.*

**L**e premier Examen de la réforme de la réglementation consacré à l'Italie, publié en 2001, louait les progrès accomplis au cours des années 90, tout en recommandant des mesures dans un large éventail de domaines afin de permettre à la concurrence et à une réglementation plus favorable aux mécanismes du marché de promouvoir une croissance plus vigoureuse OCDE (2001). Depuis, la tendance à une déréglementation encore plus poussée s'est poursuivie, en partie sous l'effet de la transposition des directives communautaires dans la législation nationale et en partie à la suite de l'adoption de deux lois importantes en 2006 et 2007. En dépit de cette amélioration continue des indicateurs de réglementation, la productivité globale n'a que très peu augmenté. La médiocrité des performances tient sans doute en partie à la structure de l'économie.

Le présent chapitre examine un certain nombre d'explications structurelles possibles, notamment leurs liens avec les conditions de concurrence et la politique réglementaire. Utilisant un modèle mis au point pour étudier les liens entre les indicateurs OCDE de la réforme des marchés de produits et la croissance, il présente une analyse quantitative de l'impact que pourraient avoir de nouvelles réformes. Il y a parfois des différences entre les intentions des législateurs, la formulation des lois et la pratique effective sur le plan réglementaire ou la performance des services publics; le chapitre donne à penser qu'une amélioration du fonctionnement de certains aspects du système juridique et de l'administration publique pourrait permettre d'aplanir ces différences.

### La faiblesse de la croissance et la structure de l'économie

Bien que le PIB par habitant de l'Italie, comme celui d'un certain nombre d'autres pays européens, ait cessé de « rattraper » celui des États-Unis à la fin des années 80, il a conservé sa position relative tout au long des années 90. Cependant, si les autres grandes économies européennes sont à peu près parvenues à conserver leur position relative depuis 2000, l'Italie a commencé à accuser un recul assez prononcé après cette date (graphique 3.1, partie A). Il est clair que ce phénomène reflète des écarts de gains de productivité, à en juger par la baisse relative de la production par personne occupée après 2000 (graphique 3.1, partie C), mais la relation est moins nette si l'on examine la production ramenée à la population d'âge actif (graphique 3.1, partie B).

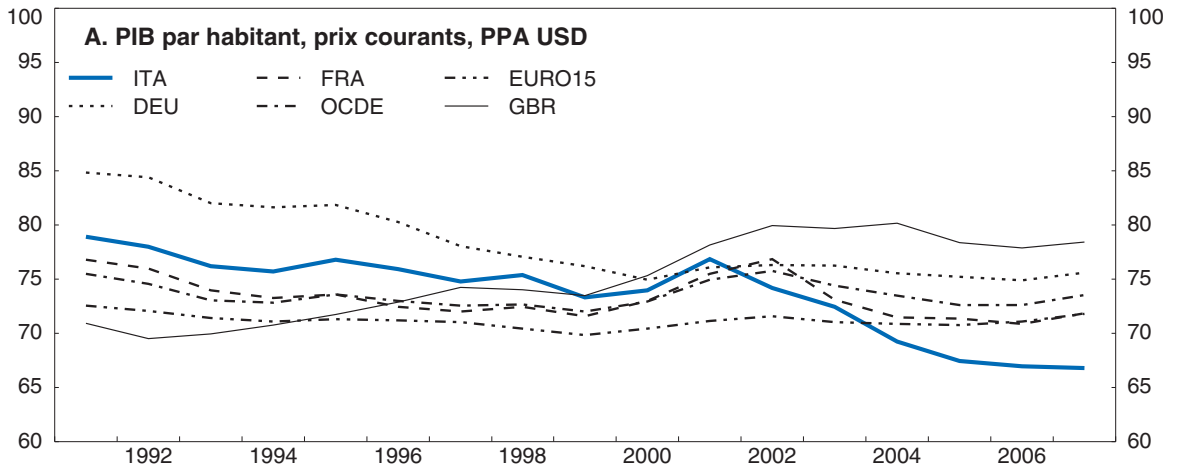
#### **De faibles taux d'activité**

Depuis quelques années, le PIB par habitant subit l'influence négative d'un taux d'activité peu élevé. Le taux de chômage italien est nettement inférieur à la moyenne OCDE. En proportion de la population de 15 à 64 ans, 59 % seulement des Italiens ont un emploi, contre une moyenne de 67 % pour l'UE et de 69 % pour l'OCDE. Parmi les hommes de 25 à 54 ans, le taux d'emploi est voisin des moyennes de l'UE et de l'OCDE. En revanche, pour toutes les autres composantes de ce groupe d'âge, le taux d'emploi est relativement faible, y compris parmi les femmes d'âge très actif, encore que la différence soit en fait un peu plus faible que parmi les femmes plus âgées et que dans le groupe des 15-24 ans (graphique 3.2). La différence entre les taux d'emploi masculin et féminin a diminué plus

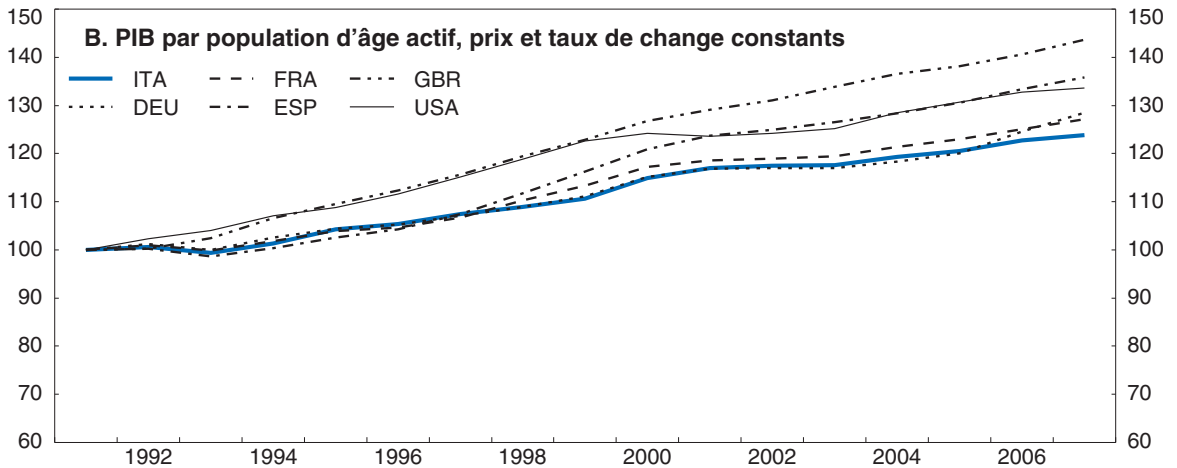


Graphique 3.1. Indicateurs du PIB par habitant

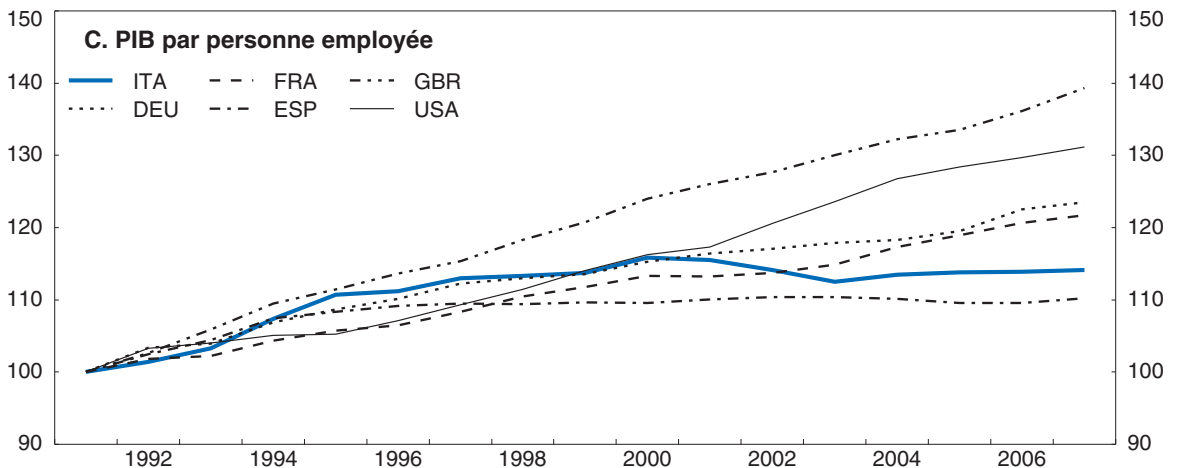
Indice États-Unis = 100




Indice 1991 = 100



Indice 1991 = 100

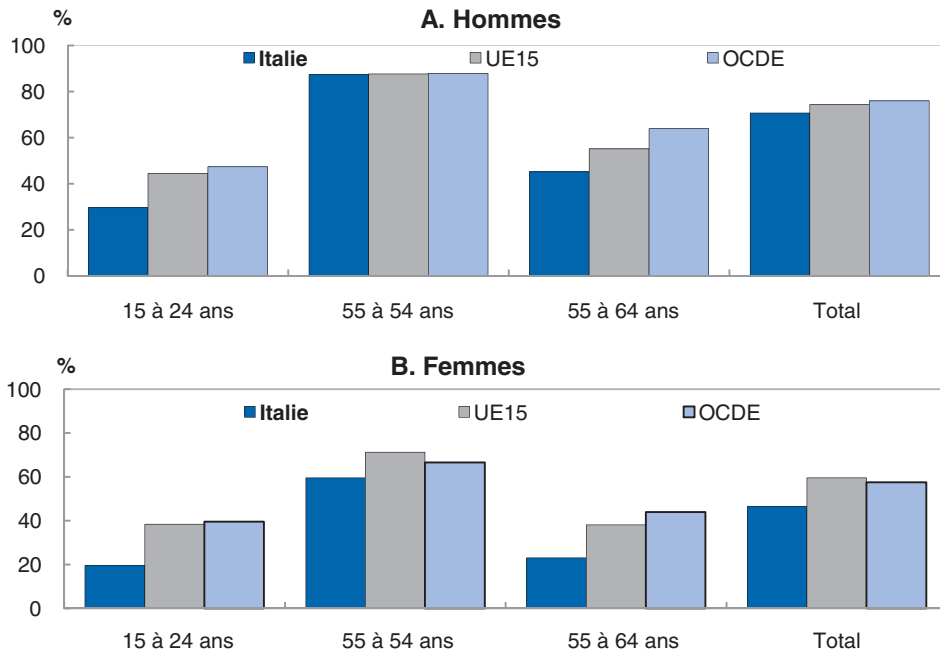


Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638768358274>

rapidement en Italie que dans la plupart des autres pays, mais elle demeure relativement importante par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, même parmi les classes d'âge de forte activité (OCDE, 2008). Pour les autres groupes indiqués dans le graphique 3.2, l'Italie est l'un des 3 ou 4 pays de l'OCDE où les taux d'emploi sont les plus bas.

Graphique 3.2. Taux d'emploi par âge, 2007

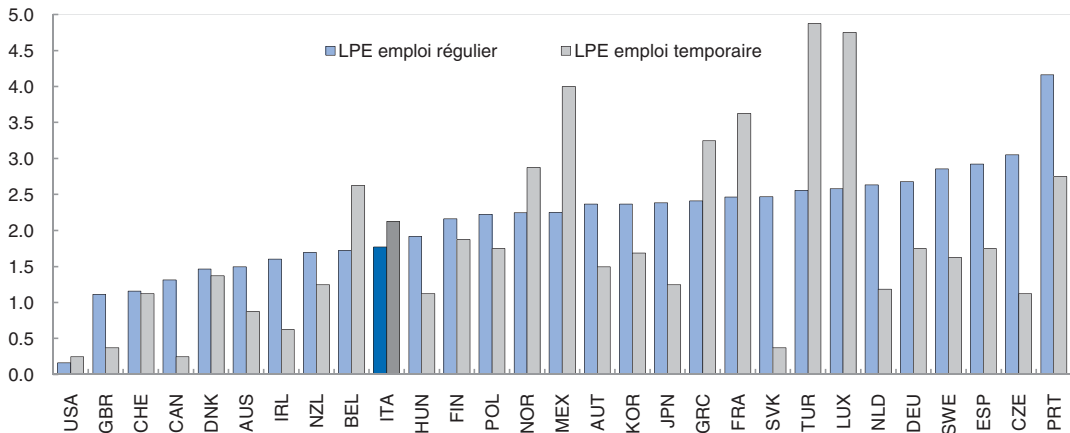


Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638770528444>


L'assouplissement des règles concernant le travail temporaire a stimulé la croissance de l'emploi, mais il a aussi accentué la dualité du marché du travail italien, car il a été très difficile de modifier la législation sur la protection de l'emploi (LPE) pour les titulaires de contrats permanents. En particulier, le code du travail fixe les règles fondamentales qui rendent relativement difficiles les licenciements dans les grandes entreprises, et il constitue une source de rigidité dans ce segment du marché du travail, même si une proportion relativement faible de la population active – un quart peut-être – est directement protégée par cette disposition<sup>1</sup>. Les effets de la LPE ne sont plus perçus de la même manière depuis quelques années; alors que, d'après les premières études, elle semblait accroître le chômage total, ce ne paraît plus être le cas pour les travailleurs appartenant aux classes d'âge de forte activité. Cela étant, la LPE peut réduire la demande de main-d'œuvre pour certains groupes se trouvant en marge du marché du travail, et il est probable qu'elle contribue aux faibles taux d'emploi de certains des groupes mentionnés plus haut.

Malgré toute l'attention qu'elle suscite, la protection de l'emploi ne semble pas être exceptionnellement stricte par comparaison avec les autres pays de l'OCDE (graphique 3.3). Le fait que la croissance de l'emploi ces dernières années tiennent en grande partie aux contrats temporaires, en dépit des conditions apparemment strictes qui régissent ces contrats, incite à penser que la LPE applicable aux emplois réguliers est relativement

Graphique 3.3. **Législation sur la protection de l'emploi (LPE) régulier et temporaire, 2006**

Note : Niveau de l'indicateur : 0 = LPE le moins restrictif, 6 = le plus restrictif.

Source : OCDE, *Objectif croissance*, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638773142284>

contraignante car, à la marge au moins, beaucoup d'employeurs semblent préférer ces emplois temporaires, que peuvent également rendre plus attractives des modalités de rémunération moins rigides et, dans certains cas, de plus faibles cotisations de sécurité sociale. D'après une enquête réalisée auprès des *travailleurs*, la plupart de ceux-ci préféreraient un marché du travail sur lequel il serait difficile d'obtenir un emploi mais où la protection de l'emploi serait forte à un marché du travail où la protection serait faible mais sur lequel il serait facile de trouver un emploi (Boeri, 2002). Le niveau relativement élevé de l'indicateur de l'emploi régulier en Italie s'explique principalement par les dispositions concernant les licenciements collectifs, alors que les autres aspects de la protection de l'emploi, relatifs au préavis et aux indemnités individuelles, sont parmi les moins contraignants de tous les pays.

Pour les personnes relativement âgées<sup>2</sup>, les faibles taux d'activité sont liés à un système de retraite qui incite fortement à une cessation d'activité avant l'âge normal. D'importantes réformes ont débouché sur un système qui est progressivement mis en place et les taux d'activité semblent avoir commencé de réagir pour la population concernée, mais l'application graduelle des nouvelles dispositions est lente, si bien que les incitations nuisent encore à l'emploi des travailleurs âgés. Pour les jeunes, comme dans la plupart des pays, le faible taux d'activité s'explique pour une large part par le niveau d'études, mais aussi par un manque de mobilité; dans certaines régions du Nord, les taux d'emploi restent élevés, avec des pénuries même pour les emplois non qualifiés, mais la migration de jeunes venant de régions à fort chômage n'a pas permis de combler l'écart. On est loin de la forte mobilité observée après la Seconde Guerre mondiale – il est vrai que les écarts de revenu étaient bien plus marqués – et de celle des immigrants, qui semblent davantage prêts à aller dans des régions qui offrent des emplois. Ce manque de mobilité est sans doute lié en partie à certains aspects de la politique régionale qui, pour stimuler l'économie dans le Sud et les Îles, a eu tendance à y favoriser un niveau d'emploi public plus élevé. Cela étant, il s'est révélé impossible de négocier des salaires différenciés par région dans le secteur public, alors que le coût de la vie et les salaires du secteur privé sont beaucoup plus faibles dans le Sud que dans le Nord. De ce fait, pour un chômeur du Sud, la

perspective de finir par trouver un emploi bien rémunéré dans le secteur public l'emporte peut-être sur l'incitation à rechercher dans une autre région un emploi dans le secteur privé.

Les taux d'emploi et les salaires moyens des femmes sont relativement faibles, alors que le niveau d'études des femmes jeunes, exprimé en années d'enseignement à plein-temps, est un peu plus élevé, dans les nouvelles générations, que celui des hommes. Si le faible niveau de formation peut expliquer les taux d'activité des femmes de plus de 45-50 ans, les taux d'activité peu élevés observés même parmi les cohortes les plus jeunes ont sans doute plusieurs autres causes. Les services institutionnalisés de garde des enfants étant peu développés, le coût d'opportunité de l'exercice d'un emploi, pour les mères de jeunes enfants, est plus élevé que dans beaucoup d'autres pays; ce facteur explique sans doute aussi dans une large mesure le niveau relativement faible des taux d'activité féminins (cf. par exemple Jaumotte, 2003; D'Addio et Mira d'Ercole, 2006; OCDE 2007). La faiblesse des taux d'activité des Italiennes tient peut-être également à une discrimination implicite, mais rien ne permet de l'affirmer. D'après OCDE (2008), la protection juridique effective contre la discrimination est sans doute sensiblement moins grande en Italie que dans la plupart des pays : si les règles fondamentales sont les mêmes, il n'y a guère de protection prévue pour les personnes qui déposent une plainte ou pour les témoins, ce qui explique peut-être pourquoi les plaintes sont relativement peu nombreuses. La réintégration est un droit en cas de licenciement abusif, mais le droit à des indemnités n'est pas clairement énoncé, si bien qu'il n'y guère d'intérêt à déposer une plainte.

Les conditions de concurrence sur les marchés de produits peuvent aussi peser sur l'emploi : un manque de concurrence permet aux producteurs d'exploiter leur pouvoir de marché pour obtenir des rentes économiques, qui peuvent être partagées avec les travailleurs (Ichino, 2008). Naturellement, ces rentes profitent aux salariés, mais elles peuvent avoir pour effet d'accroître les salaires et donc de réduire l'emploi. Des données internationales confirment cette analyse (Conway et al., 2006), et d'autres données viennent s'y ajouter pour l'Italie. Par exemple, Viviano et Schivardi (2007), étudiant les différences régionales de restrictions à l'entrée sur le marché du commerce de détail, constatent que les obstacles à l'entrée ont un effet négatif important sur la croissance de l'emploi.

### **Explications de la lenteur des gains de productivité**

L'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre relatifs, évoquée plus haut, et la faiblesse de l'offre de main-d'œuvre auraient dû inciter les chefs d'entreprise à adopter des méthodes de production relativement capitalistiques. Cela aurait eu pour effet d'accroître la productivité du travail observée, sans pour autant accroître l'efficacité en termes de productivité totale des facteurs. Dans la pratique, la croissance de la productivité du travail a été faible et la productivité totale des facteurs semble en fait avoir diminué.

La faiblesse des gains de productivité en Italie depuis 2000 peut facilement être imputée à diverses causes possibles, dont l'influence est cependant difficile à évaluer de façon empirique. Certains problèmes statistiques sont importants. En effet, une partie non négligeable de l'activité a lieu dans le secteur informel, à tel point que l'institut national de la statistique corrige les comptes nationaux officiels en conséquence. Cependant, il est beaucoup plus difficile d'estimer le niveau ou le taux de croissance de la productivité lorsque les estimations de composante importantes de l'emploi et de la production reposent sur des méthodes très indirectes.

Outre les problèmes statistiques et de mesure, les explications suivantes peuvent être envisagées :

- La structure de l'industrie et des exportations.
- La nature de l'entreprise familiale italienne.
- Le faible niveau de formation et les insuffisances de l'enseignement supérieur.
- Le manque d'innovation et d'activité de R-D.
- L'intégration d'un grand nombre d'immigrés.
- Les obstacles réglementaires à la croissance.

La présente section examine brièvement chacun de ces paramètres en vue d'une analyse de la réforme de la réglementation administrative publique, à laquelle est consacré le reste du chapitre. L'une des difficultés que l'on rencontre pour comprendre la faiblesse des gains de productivité tient au fait que la divergence entre l'Italie et les autres grands pays de l'UE semble être apparue assez soudainement, alors que la plupart des explications potentielles mentionnées ci-dessus sont des phénomènes qui ne changent pas très rapidement. La seule exception est peut-être l'immigration; bien que les flux migratoires se répartissent sur plusieurs années, le passage du statut de pays d'émigration à celui de pays d'immigration a été très important, et les entrées de travailleurs ont été si massives à la fin des années 90 et au début des années 2000 par rapport aux périodes précédentes que l'on peut les considérer comme un choc sur le marché du travail.

### **La structure de l'industrie et des exportations**

Le ralentissement des gains de productivité semble s'être étendu à l'ensemble des secteurs économiques, et il est donc difficile de l'attribuer à la situation observée dans certaines branches d'activité (tableau 3.1) (Les révisions des données de productivité intervenues depuis qu'a été réalisé le tableau 3.1 montrent que la croissance de la productivité, tout en restant faible, a été un peu supérieure à celle résultant des données antérieures.) L'économie italienne est traditionnellement assez tournée vers l'exportation, ce qui l'expose à la concurrence internationale, facteur généralement considéré comme propice à des gains de productivité en longue période. La part des exportations dans le PIB est comparable à celle que l'on observe au Royaume-Uni et en France (graphique 3.4). A court terme, certains aspects de la structure des exportations, que ce soit en termes de biens et services ou de ventilation géographique, ont sans doute sur la demande une influence qui neutralise l'effet potentiellement stimulant de la concurrence. Même sur le plus long terme, une réaction positive ne peut être attendue que si les conditions-cadres de la croissance, examinées dans les sections qui suivent, sont favorables.

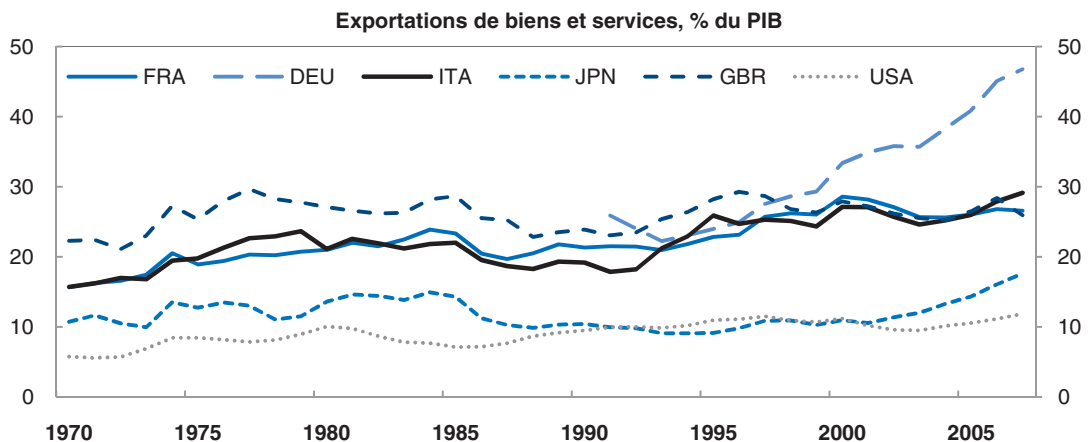
À certains égards, les résultats à l'exportation de l'Italie se sont en fait dégradés. Par comparaison avec la croissance de la demande en volume sur les marchés vers lesquels elle exporte en général, les exportations en volume augmentent plus lentement depuis un certain temps (graphique 1.2). Avec la montée en puissance de certains gros exportateurs non membres de l'OCDE, comme la Chine, la plupart des pays de l'OCDE ont perdu des parts de marché dans une certaine mesure. D'un autre côté, la valeur des exportations italiennes a augmenté en moyenne par rapport à celle des exportations des concurrents de l'Italie au sein de la zone OCDE, si bien que leur part dans les exportations totales de la zone, qui avait eu tendance à diminuer au cours des années 90, s'est stabilisée depuis 2000 (graphique 3.4).

Tableau 3.1. **Croissance de la productivité<sup>1</sup> par secteur, moyennes annuelles par période**


	1990-95	1995-2000	2000-06
Total	2.1	0.8	0.1
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	7.4	5.0	0.4
Industrie, y compris énergie	3.8	0.9	0.0
Industries extractives	7.7	3.0	-2.1
Industries manufacturières	3.9	0.9	-0.2
Produits alimentaires, boissons et tabac	1.5	1.5	-1.1
Textiles, produits textiles, cuir et chaussure	5.4	1.0	-1.8
Bois et produits en bois et en liège	2.8	4.3	-0.2
Pâte à papier, papier, produits en papier, impression et édition	2.8	1.9	-0.5
Produits chimiques, caoutchouc, matières plastiques et combustibles	5.2	-1.5	0.3
Autres produits minéraux non métalliques	3.4	3.1	0.7
Métaux de base et ouvrages en métaux	5.7	0.3	-0.2
Machines et outillage	3.7	0.0	0.3
Matériel de transport	0.3	2.0	0.0
Autres produits manufacturés; recyclage	3.1	1.4	0.4
Électricité, gaz et alimentation en eau	3.6	1.9	3.9
Construction	-1.7	-0.5	0.3
Ensemble des services	1.3	0.5	0.1
Commerce de gros et de détail, restauration et hôtellerie	3.0	1.3	0.2
Transport, entreposage et communications	4.4	2.8	2.0
Finance, assurance, immobilier et services aux entreprises	0.4	-2.9	-2.0
Services collectifs, sociaux et personnels	-0.7	0.2	0.4

1. Valeur ajoutée (en volume, prix chaînés) par heure travaillée.

Source : OCDE, base de données STAN.

Graphique 3.4. **Résultats à l'exportation**

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638776071078>

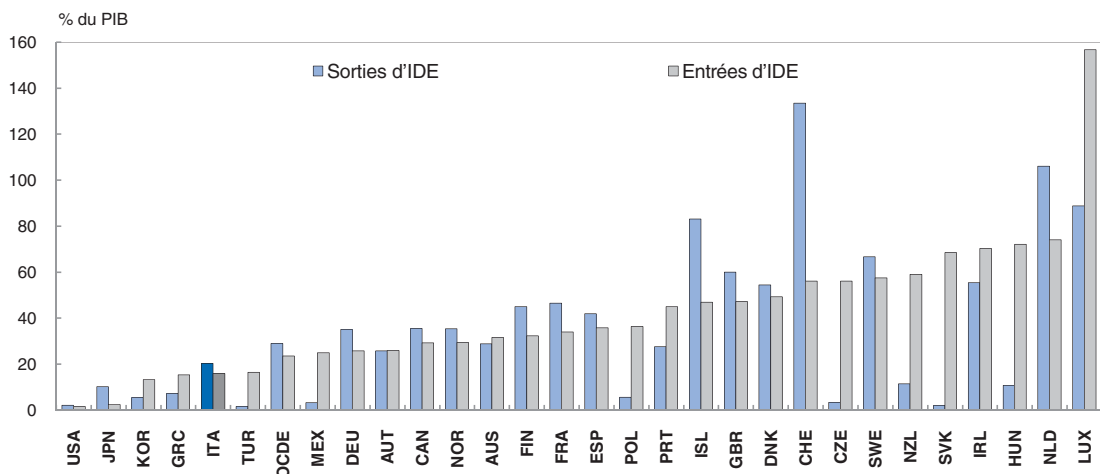
Ce phénomène d'augmentation de la valeur relative des exportations et de leur diminution relative en volume peut s'interpréter de différentes manières, outre une possible illusion statistique (cf. Codogno, 2008, pour une analyse approfondie)<sup>3</sup>. Il peut être le fruit de la volonté délibérée des chefs d'entreprise italiens de passer à des lignes de produits plus rentables à plus forte valeur ajoutée, ou être imputable à une attitude purement défensive, les entreprises ne pouvant plus vendre sur certains marchés. Cette adaptation de l'économie italienne aux impératifs de la mondialisation reflète peut-être la

solidité du label *made in Italy*, qui n'est pas pleinement prise en compte dans les statistiques des brevets et de l'innovation. Il est probable aussi qu'elle s'est traduite par la délocalisation de la production à l'étranger, les chefs d'entreprise italiens ayant été particulièrement actifs en Roumanie, par exemple. De nombreux Roumains étaient venus dans le nord-est de l'Italie pour travailler dans l'industrie manufacturière, ce qui a probablement aidé certaines entreprises à se maintenir plus longtemps dans des branches d'activité à faible valeur ajoutée, mais la relation entre les deux pays semble s'être aujourd'hui inversée, les chefs d'entreprise italiens investissant en Roumanie pour y délocaliser une partie de leurs activités à faible valeur ajoutée. L'ampleur de cette délocalisation des capacités est difficile à évaluer, mais elle témoigne en tout cas de la vivacité de l'esprit d'entreprise en Italie.


### Le rôle de l'investissement direct étranger

Cependant, l'économie italienne semble moins attirer l'investissement direct étranger (IDE). Le montant total de l'IDE en Italie est faible par comparaison avec les niveaux qu'il atteint dans d'autres pays de dimensions comparables. Cette remarque vaut non seulement par comparaison avec des pays relativement libéraux historiquement, comme le Royaume-Uni, mais aussi avec la France, par exemple (graphique 3.5). Cette situation a deux conséquences. Premièrement, elle est probablement l'une des causes de la faiblesse des gains de productivité, étant donné que l'investissement étranger est certainement l'un des moyens de diffusion des innovations au niveau international; deuxièmement, elle témoigne pour le moins d'un environnement qui est difficile pour les investisseurs étrangers.

Graphique 3.5. Encours de l'investissement direct étranger, 2006



Source : Panorama des statistiques de l'OCDE 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638800380033>

Outre l'environnement réglementaire, examiné ci-après, d'autres facteurs comme la politique fiscale, l'administration et l'infrastructure publique et les systèmes de gouvernance financière et de gouvernement d'entreprise contribuent peut-être aussi à de plus faibles entrées d'IDE. Ichino (2008) présente un argument persuasif en faisant observer que, dans plusieurs cas au moins, l'IDE semble inhibé par une conjonction d'intérêts, incluant souvent les travailleurs (ou, du moins, les syndicats et leurs négociateurs), qui

s'oppose à l'entrée d'investisseurs étrangers, au détriment de gains d'efficience potentiels<sup>4</sup>. Il attribue en grande partie cette situation au modèle de relations professionnelles italien, faisant observer qu'il n'est efficace que « dans le contexte d'un appareil productif national relativement fermé et statique ». La baisse de 2008 du taux normal de l'impôt sur les sociétés, ramené de 33 à 27,5 %, pourrait rendre l'Italie plus attrayante.

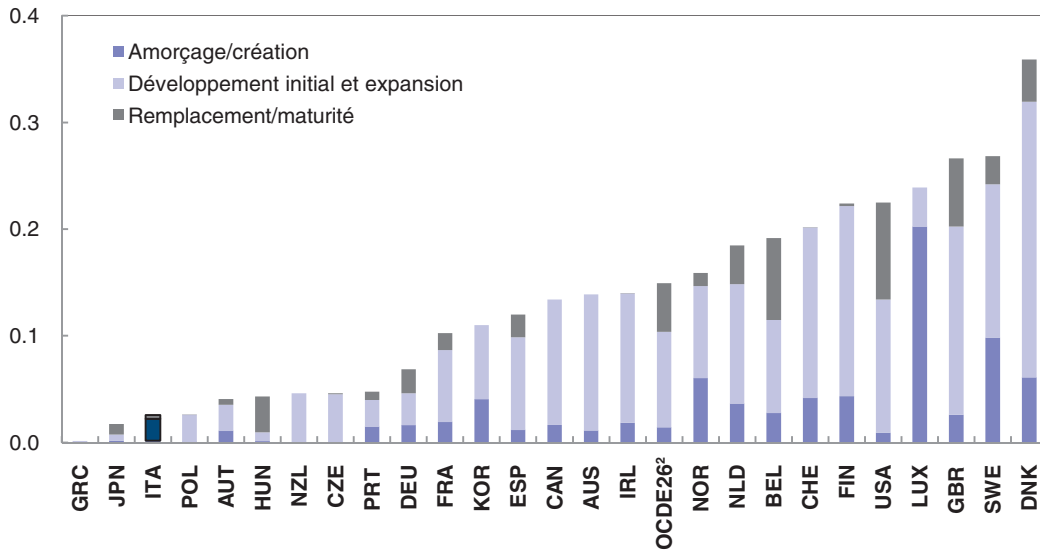
### **Entrepreneuriat, dynamique des nouvelles entreprises et taille des entreprises**

La forte proportion d'emplois dans les petites entreprises, souvent familiales, est un autre aspect de la structure industrielle qui est souvent mis en relief dans le cas de l'Italie. Si les petites entreprises (ou un nombre suffisant d'entre elles) se développaient néanmoins rapidement, leur grand nombre pourrait être un avantage, mais ce ne semble pas être le cas. Dans la pratique, il est difficile de déterminer pourquoi, d'un côté, les petites entreprises sont prédominantes et pourquoi, de l'autre, cela peut influencer sur la croissance globale.

Une série de raisons avancées pour expliquer l'importance des petites entreprises concerne les effets de seuil manifestes de la réglementation, notamment en matière de droit du travail; d'autres se rapportent à la fois aux mécanismes de gouvernement d'entreprise et au rôle de l'État; enfin, des explications plus « culturelles » sont souvent proposées, également. L'explication culturelle – selon laquelle les entrepreneurs italiens eux-mêmes *préfèrent* que leurs entreprises restent de petite taille – est difficile à réfuter, mais doit elle-même être expliquée. Il est possible qu'avec un droit commercial qui fonctionne mal, dépasser une certaine taille, où les relations familiales et personnelles ne peuvent plus servir à garantir l'exécution des contrats, implique une augmentation considérable des risques et des coûts de contrôle. En outre, la faillite exposait jusqu'à une date récente les chefs d'entreprise à une procédure pénale dangereuse, mettant souvent en jeu le patrimoine personnel en raison de la faible proportion de capitaux externes dans la plupart des entreprises italiennes. Cela a probablement dissuadé les entrepreneurs peu tentés par le risque de développer leur entreprise. La réforme de 2006 de la faillite et les tentatives de développement du rôle de l'actionnariat pourraient réduire cet effet dissuasif à l'avenir. Néanmoins, il faudra probablement un certain temps avant qu'un actionnariat diffus (la plupart des grandes entreprises inscrites à la cote appartenant à un grand nombre d'actionnaires dont aucun n'a véritablement un poids déterminant) devienne très important en Italie; le marché des actions est encore dominé par des entreprises établies, dans lesquelles les participations croisées limitent les droits effectifs des actionnaires minoritaires, et par quelques entreprises récemment privatisées (cf. Micossi, 2006, 2008). Giacomelli et Trento (2005) montrent que la structure actionnariale de base s'est peu modifiée en Italie entre 1993 et; le contrôle familial reste prédominant et il est rare que les institutions détiennent des sociétés non financières ou jouent un rôle dans leur contrôle, malgré les fréquentes participations croisées entre société non financières. Malgré tout, les participations étrangères ont progressé et alors que la partie capital détenue par les sociétés non financières a diminué, celle des sociétés holdings a augmenté (Bianchi et al, 2005, Bianchi et Bianco, 2009).


Parallèlement à la relative sous-utilisation des marchés d'actions comme source de financement, le capital-risque s'est aussi développé plus lentement en Italie qu'ailleurs, sans doute en partie à cause de l'importance traditionnelle du contrôle personnel ou familial, ainsi qu'à cause des difficultés ressenties par les investisseurs financiers étrangers (graphique 3.6). Le capital-risque prend néanmoins de plus en plus d'importance.



Graphique 3.6. **Capital-risque<sup>1</sup> en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE, 2007**

1. Le capital-risque couvre les phases d'amorçage, de création, de développement initial et d'expansion, ainsi que les phases de remplacement et de maturité. Les rachats sont exclus.
2. Le total OCDE26 ne comprend pas l'Islande, le Mexique, la République slovaque et la Turquie. Les investissements dans les pays européens sont mesurés par pays de la société de portefeuille.

Source : OCDE, d'après des données provenant de Thomson Financial, PvC, EVCA, LVCA et d'associations nationales de capital-risque.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638824213121>

S'agissant du gouvernement d'entreprise, la structure inhabituelle de la propriété dans le capitalisme italien a été analysée dans de précédents rapports de l'OCDE (OCDE, 2005)<sup>5</sup>. Les structures de propriété tendent à masquer la propriété effective et à donner à certains acteurs internes un pouvoir de contrôle largement supérieur à leur participation au capital. Longtemps, la politique publique n'a rien fait pour décourager cette structure de propriété relativement fermée, mais depuis la fin des années 90, à mesure que les règles de transparence et de protection des investisseurs ont été alignées sur les normes européennes, la situation s'est améliorée. Par exemple, on a eu moins recours aux structures pyramidales et aux participations croisées, alors que les pactes d'actionnaires se sont développés. Cependant, comme indiqué dans OCDE (2005), il faut du temps pour que les procédures effectives soient complètement alignées sur les meilleures pratiques ; par exemple, les codes de gouvernement d'entreprise sont parfois respectés davantage dans les formes que sur le fond. On a pu constater dans le passé une nette opposition à un contrôle étranger dans le secteur bancaire, mais ce phénomène s'est atténué avant même que les compétences en matière de concurrence dans le secteur bancaire soient transférées à l'Autorité de la concurrence alors qu'elles étaient auparavant attribuées à la Banque d'Italie, de sorte que les participations étrangères ont pris une certaine importance (voir le chapitre 2).

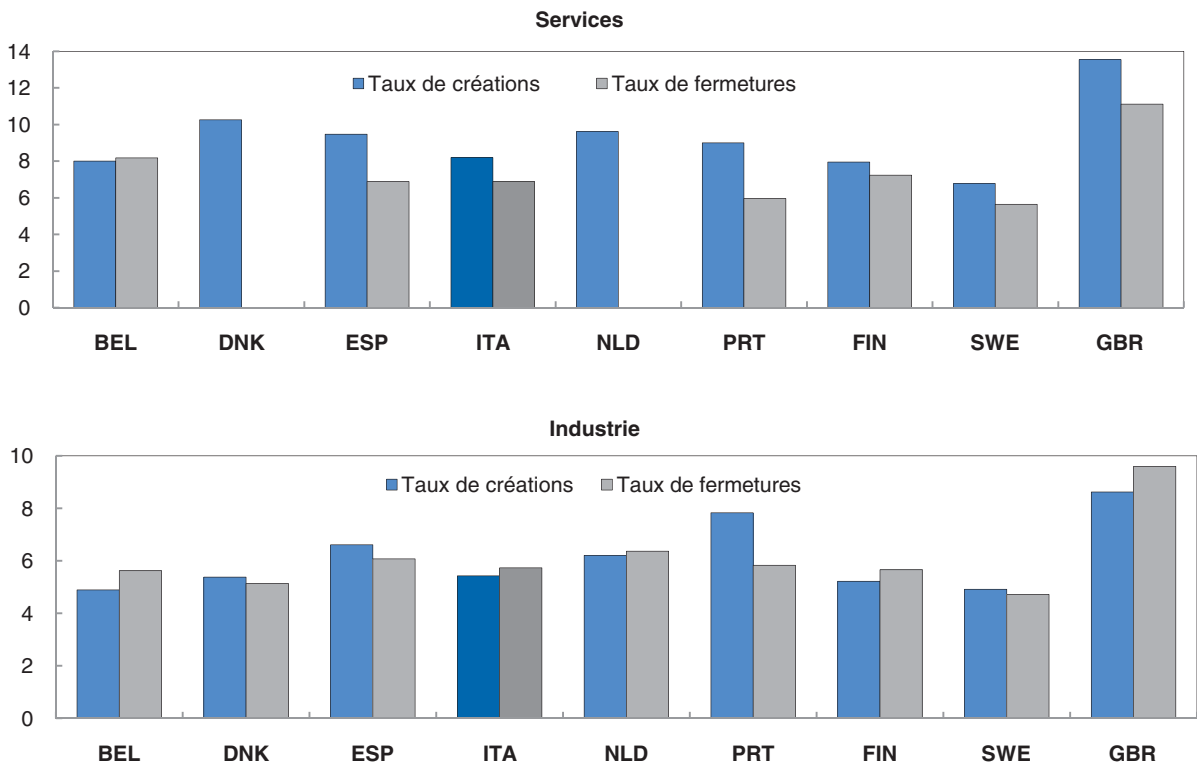
Selon les périodes, la forte proportion de petites entreprises dans l'économie italienne a été considérée comme un atout ou comme une faiblesse du tissu industriel. De petites entreprises évoluant dans un environnement très flexible (peut-être parce que partiellement informel), notamment dans des branches comme les textiles, le cuir et la petite mécanique, parvenaient avec succès à vendre sur le marché intérieur et à l'étranger.

Mais l'intensification de la concurrence internationale a sensiblement réduit l'avantage que détenait l'Italie dans la production à bas coût. Face à cette évolution, certaines moyennes entreprises italiennes ont transféré la totalité ou une partie de leur production dans d'autres pays. D'autres se sont concentrées sur des créneaux plus limités en volume. Ces deux approches peuvent se révéler très efficaces pour les entreprises concernées, mais pour l'économie tout entière, la main-d'œuvre et le capital ainsi libérés doivent trouver de nouveaux emplois efficaces.

Cette réaffectation fait intervenir de nombreux mécanismes; les deux principaux sont la création de nouvelles entreprises et l'expansion rapide des entreprises en place qui enregistrent de bons résultats<sup>6</sup>. Des mesures ont été prises pour réduire sensiblement les obstacles officiels à la création d'entreprise, mais des incertitudes subsistent quant à la rapidité avec laquelle ces mesures peuvent être appliquées; par exemple, des « guichets uniques » ont été créés pour ramener le délai nécessaire à la création d'une entreprise de 23 jours en 2003 selon les estimations à 7 jours en 2007. Ces chiffres ne reflètent sans doute pas toujours les effets tangibles des réformes. Le temps théoriquement nécessaire était déjà de 7 jours en 2003 et le délai effectif était seulement revenu à 13 jours en 2006 (ISAE, 2007) et la baisse des coûts a aussi été plus faible que ne le donnait à penser le texte du règlement – mais des progrès ont néanmoins été accomplis. La réforme de 2006 de la faillite devrait aussi faciliter la sortie des entreprises. En termes effectifs, les taux de création d'entreprises observés en Italie ces dernières années ont été inférieurs à ceux de l'Espagne, du Portugal et du Royaume-Uni dans les services et l'industrie, mais plus élevés qu'en France et en Suède dans l'industrie (graphique 3.7). Si les réformes pouvaient stimuler la création d'entreprises, l'environnement deviendrait sûrement beaucoup plus dynamique, mais il est difficile de dire quel en serait l'effet direct sur la croissance économique globale, car cela dépend plus des perspectives d'expansion des entreprises que de leur simple taux de création.


Des effets de seuil sont effectivement dus à la réglementation du travail, mais dans la pratique ils ne concernent que les très petites entreprises – de moins de 16 salariés. Ces entreprises sont soumises à des pénalités moins lourdes que les grandes pour certains types de licenciements. Cependant, bien que certaines études aient démontré que cela n'a pas pour effet de réduire la taille moyenne des entreprises, l'effet est en fait très faible, à peine visible (Schivardi et Torrini, 2004)<sup>7</sup>. Même s'il peut être significatif pour certaines très petites entreprises et pour les nouvelles entreprises, il n'est probablement pas très important pour la grande majorité des PME.

Certains travaux récents confirment néanmoins qu'il est important d'éviter d'imposer des contraintes à l'expansion des entreprises performantes. Arnold *et al.* (2008) démontrent que la conjonction d'une stricte réglementation et d'une croissance globale de la productivité passe en partie par une modification des taux de croissance des entreprises au sein d'un pays; les pays où la croissance est plus soutenue semblent se caractériser par une distribution plus étroite des taux de croissance entre les entreprises, mais avec une « queue » de distribution significative d'entreprises très performantes. A son tour, le nombre d'entreprises se trouvant dans cette « queue » est lié au degré de réglementation et à la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les différentes branches. Une analyse de régression révèle que les mauvaises performances des secteurs utilisateurs de TIC sont à leur tour étroitement liées à de hauts degrés de réglementation. En fait, l'introduction d'innovations liées aux TIC en Italie a été particulièrement lente, et l'Italie fait partie des pays se caractérisant par une distribution

Graphique 3.7. **Démographie des entreprises, moyenne 1998-2005**

Note : Le taux de créations (fermetures) d'entreprises est le nombre d'entreprises créées (fermées) au cours de la période considérée, divisé par le nombre d'entreprises en activité durant la même période.

Source : Eurostat, démographie des entreprises.

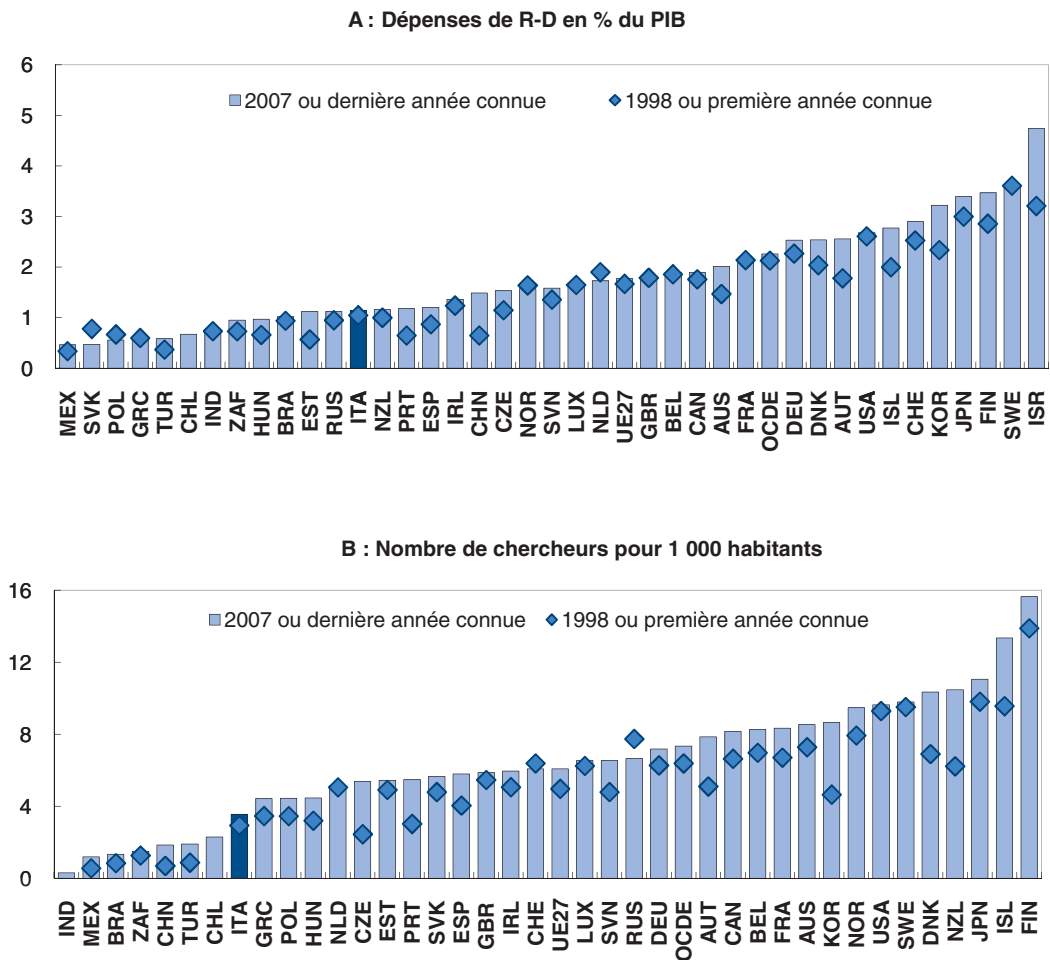
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638841103476>

relativement large des taux de croissance et par un petit nombre d'entreprises très performantes. Cela corrobore l'hypothèse avancée par Arnold *et al.* (2008) et incite à penser que les tendances récentes à la déréglementation pourraient notablement stimuler les gains de productivité.


### **Recherche-développement**

La lente introduction des TIC est peut-être liée aussi à l'insuffisance de la recherche-développement, autre domaine dans lequel les indicateurs de croissance ne sont pas favorables à l'Italie. Les exemples de l'Irlande et des pays d'Europe centrale en phase de rattrapage révèlent qu'une faible activité de R-D ne fait pas nécessairement obstacle à une forte croissance de la productivité. Cependant, dans un pays à haut revenu comme l'Italie, en particulier dans la mesure où l'investissement direct étranger ne peut pas transmettre l'innovation comme il le fait dans ces pays, le progrès technique est sans doute très tributaire des efforts de R-D au plan national. Les dépenses de R-D italiennes sont faibles, représentant à peine plus de 1 point de PIB, contre une moyenne de 2.3 % pour la zone OCDE (graphique 3.8, partie A); cela vaut pour l'activité de recherche aussi bien privée que publique, dont l'industrie finance 40 % et assure 50 %. L'Italie fait aussi partie des pays de l'OCDE où le nombre total de chercheurs est le plus faible : moins de 4 pour 1 000 salariés, soit moins de la moitié de la moyenne OCDE (graphique 3.8, partie B). Ces chiffres pourraient être quelque peu faussés à la baisse par un sous-enregistrement des activités de R-D dans les PME.

Graphique 3.8. Indicateurs d'activité de R-D dans les pays de l'OCDE



Source : Panorama des statistiques de l'OCDE 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638851208382>

Il n'est pas facile de mesurer l'activité effective d'innovation et différents indicateurs peuvent quelques fois donner des impressions différentes (cf. OCDE, 2006). Les indicateurs de moyens mentionnés ci-dessus révèlent clairement des insuffisances importantes; un indicateur direct de résultats important (en dehors de la plus faible croissance globale de la productivité) confirme cette observation : 1.25 famille de brevets est produite par million d'habitants, contre près de 50 en moyenne dans la zone OCDE, soit à peu près quarante fois plus. De nombreuses études mettent en évidence une forte influence de l'innovation sur la croissance économique (cf. par exemple OCDE, 2003, pour une analyse exhaustive de la question). Del Monte et Papagni (2003) ont démontré, en utilisant des données relatives à l'Italie, que l'activité de R-D est associée à une croissance plus rapide parce qu'elle permet aux entreprises de soutenir la concurrence et de se développer sur les marchés de produits. Bronzini et Piselli (2006) ont aussi mis en évidence une forte relation à long terme entre la productivité totale des facteurs au niveau régional, la R-D, le capital humain et l'infrastructure publique. Bien que le capital humain semble être le principal facteur, les activités de R-D induisent des retombées importantes pour les régions voisines.

Les études réalisées donnent à penser qu'un certain nombre de raisons peuvent expliquer pourquoi l'activité de R-D est faible et l'innovation est lente en Italie. L'une d'entre elles est la petite taille des entreprises italiennes, qui rend difficiles les dépenses initiales de R-D étant donné l'accès limité aux capitaux externes. Ughetto (2008), par exemple, observe que les entreprises italiennes ont très peu recours à l'endettement pour financer la R-D, alors que l'emprunt est leur principale source de financement externe en l'absence de capitaux externes suffisants. L'innovation doit donc être financée principalement sur la trésorerie interne. Ughetto (2008) constate que les petites entreprises innovantes se heurtent effectivement à de sérieux problèmes de financement, alors que les plus grandes entreprises qui investissent dans la R-D ont plus facilement accès à des sources de financement externe.

Dans la plupart des pays, une grande partie de la R-D a lieu dans les universités ou des instituts de recherche qui font partie du secteur de l'enseignement supérieur. En Italie, ce secteur est sous-développé; en effet, depuis un certain temps, il faut bien admettre que l'Italie est victime d'une émigration nette de jeunes diplômés et que peu de chercheurs étrangers semblent être intéressés par un emploi en Italie. En 2005, un décret a autorisé le ministère de l'Enseignement supérieur à subventionner les universités qui souhaitent recruter des chercheurs ou professeurs se trouvant à l'étranger, qu'il s'agisse de ressortissants étrangers ou d'Italiens ayant travaillé à l'étranger comme chercheurs ou dans l'enseignement universitaire pendant plusieurs années; ce programme est désormais achevé, et il est difficile de dire s'il a eu un effet durable. Les étrangers peuvent parfois aussi rencontrer des difficultés lorsqu'ils veulent travailler en Italie : par exemple, les procédures de validation des diplômes universitaires étrangers peuvent être lourdes.

### **Le rôle de l'enseignement**

En dehors des effets attribuables au faible niveau de l'activité de recherche-développement, les niveaux d'études globalement bas en Italie ont sans doute aussi une incidence sur la performance économique (cf. Sianesi et Van Reenen, 2003, pour une analyse exhaustive de la question; cf. également le chapitre 4 de la présente *Étude*). En particulier, il est clair que le capital humain, mesuré en années d'études, accroît la productivité. Une augmentation d'un an de la durée moyenne des études se traduit par une augmentation du niveau de production par habitant de 3 à 6 %; certains modèles interprètent cet effet en termes de taux de croissance, une année d'études supplémentaire majorant la croissance de plus d'un point de pourcentage. Le développement de l'enseignement supérieur semble plus important que celui des autres niveaux d'enseignement pour la croissance dans les pays de l'OCDE.

On a constaté que les niveaux de formation et de qualification des créateurs d'entreprises fondées sur les nouvelles technologies ont une influence déterminante sur le rythme de croissance des nouvelles entreprises spécialisées dans des secteurs de pointe (Colombo et Grilli, 2005). Le rôle du capital humain est à la fois direct (acquisition des compétences de gestion et des compétences techniques nécessaires pour diriger une entreprise) et indirect (facilitation de l'accès de l'entreprise au financement extérieur, généralement plus complexe pour les petites entreprises). Bertoni et al. (2008), analysant un panel d'entreprises italiennes, montrent que l'accès au capital-risque augmente avec le niveau d'études des créateurs de ces entreprises et que celles qui ont accès au capital-risque connaissent la croissance la plus vigoureuse<sup>8</sup>. Ce point est d'autant plus important que le marché du capital-risque est encore relativement peu développé en Italie

(graphique 3.6), en raison peut-être d'un cercle vicieux associant faible niveau d'études et rigidité des marchés financiers. Plus généralement, une analyse internationale s'appuyant sur un échantillon qui comprend des entreprises italiennes aboutit à la conclusion que les pratiques de gestion influent de façon notable sur les gains de productivité et sur plusieurs autres aspects de l'activité de l'entreprise et que le niveau de formation des chefs d'entreprise est déterminant pour l'efficacité de la gestion (Bloom et Van Reenen, 2007; Bloom et al., 2007).

L'importance de ces observations est d'autant plus grande que le niveau de formation moyen en Italie est l'un des plus faibles de la zone OCDE. De simples indicateurs quantitatifs du niveau d'études révèlent qu'à peine plus de 10 % des personnes d'âge actif ont un diplôme de l'enseignement supérieur, contre 26 % en moyenne pour la zone de l'OCDE; de même, moins d'une personne sur trois a un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre deux sur cinq en moyenne dans la zone OCDE. Néanmoins, la tendance observée récemment est encourageante : le taux de diplômés italiens de l'enseignement supérieur (théorique) a pratiquement doublé entre 2000 et 2005, si bien que l'Italie est devenue l'un des pays où l'accumulation du capital humain est la plus rapide (OCDE, 2007a). Même si des progrès ont été accomplis, le nombre d'étudiants qui achèvent leurs études supérieures reste insuffisant : en 2006, les abandons ont atteint 20 % (comme les années précédentes). La durée des études supérieures demeure extrêmement longue, 66 % des diplômés mettant au moins un an de plus que la durée théorique à achever leur cursus (Istat, 2008). Les taux d'abandon aussi bien que la durée des études sont largement supérieurs aux moyennes OCDE.

Au niveau de l'enseignement supérieur, les indicateurs disponibles sont difficilement utilisables pour procéder à des comparaisons des niveaux d'études effectifs entre pays. Par exemple, l'hypothèse selon laquelle les étudiants italiens mettent plus de temps que ceux des autres pays à passer leur diplôme mais acquièrent en fait davantage de connaissances ne peut pas être testée directement. Des tests indirects comme le calcul de la rentabilité des études et/ou des avantages salariaux qui en découlent incitent en fait à penser le contraire – la rentabilité des études supérieures est relativement faible en Italie, si bien qu'il est particulièrement inefficace d'y consacrer davantage de temps (Boarini et Strauss, 2007). Au niveau de la scolarité obligatoire, en revanche, un certain nombre d'indicateurs, notamment les résultats de l'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) de l'OCDE, montrent que les résultats scolaires moyens des élèves de 15 ans pourraient être sensiblement améliorés. Le système éducatif italien se caractérise aussi par de fortes disparités régionales en termes de résultats. A la fois cause et conséquence des déséquilibres régionaux dont souffre depuis longtemps le marché du travail, les écoles et les universités ne semblent pas produire les mêmes résultats dans le nord et dans le sud du pays. Le chapitre 4 de la présente *Étude* examine en détail le secteur de l'enseignement.

### **Immigration**

Les problèmes d'évaluation évoqués plus haut sont étroitement liés à l'intégration d'un grand nombre d'immigrés dans la population active. Dans la pratique, ce processus a été relativement favorable pour le marché du travail et l'économie de l'Italie (OCDE, 2005). Jusqu'au début des années 80, il y avait très peu d'immigrés car l'Italie était historiquement un pays d'émigration. Mais la situation s'est modifiée au milieu des années 80. Entre 1995 et 2002, d'après OCDE (2005), la population non originaire de l'UE a pratiquement doublé,

dépassant le million de personnes, l'immigration s'étant particulièrement accélérée après 1998, lorsque de très nombreux immigrants illégaux albanais puis roumains sont venus se joindre aux immigrés « traditionnels » en provenance d'Afrique du Nord. La population non originaire de l'UE s'est probablement accrue d'un million supplémentaire depuis<sup>9</sup>. Sans cette immigration, la population totale aurait stagné ou diminué. Globalement, les immigrés non originaires de l'UE étaient relativement peu qualifiés : nombre d'entre eux ont certainement pourvu initialement des emplois non qualifiés, très souvent dans l'économie informelle (OCDE, 2005). Cela a souvent tenu à des raisons de langue ou au fait qu'ils étaient en situation irrégulière, même s'ils faisaient souvent partie des personnes les plus qualifiées dans leur pays d'origine.

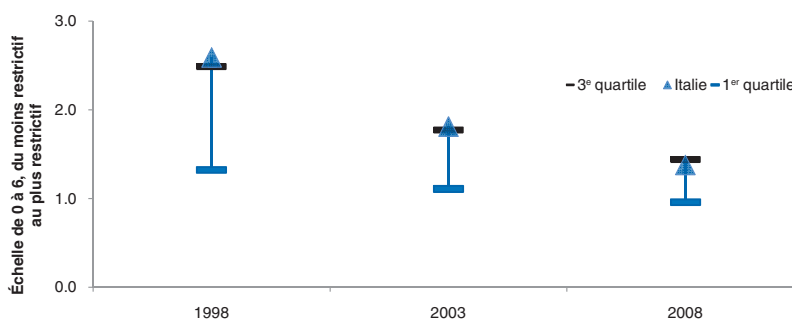
Cependant, l'insertion d'un grand nombre d'immigrés dans des emplois non qualifiés a probablement réduit la productivité moyenne. Le fait que l'Espagne, où l'immigration a été semblable à bien des égards, ait aussi vu son PIB par personne occupée marquer le pas donne à penser qu'il y a bien un lien entre l'immigration et la productivité moyenne observée. Dans les deux pays, l'immigration semble aussi avoir été à l'origine d'une partie au moins de l'augmentation considérable du taux d'activité moyen, l'emploi ayant progressé plus rapidement que la population d'âge actif, si bien que le PIB rapporté à cette population n'a pratiquement pas marqué de ralentissement en Italie et a augmenté de façon appréciable en Espagne.

Cela étant, la productivité ne s'est pas systématiquement davantage ralentie dans les secteurs où les immigrés sont le plus concentrés (agriculture, construction, certaines activités manufacturières comme le textile, l'hôtellerie, la restauration et les services personnels à domicile) que dans les autres secteurs (tableau 3.1). Il n'y a pas de corrélation entre les taux de croissance ou leurs variations en Italie et en Espagne, malgré certaines similitudes des profils d'immigration; on peut donc s'interroger sur la solidité d'un lien direct entre l'immigration et la croissance de la productivité.

### Progrès de la réforme structurelle, 1998-2008

D'après les indicateurs OCDE de réglementation des marchés de produits (RMP), un net mouvement s'est opéré dans le sens d'un assouplissement de la réglementation en Italie depuis 1998 (graphique 3.9). Une grande partie de cette amélioration est attribuable à la diminution de la présence de l'État actionnaire. La présence de l'État dans les entreprises d'électricité et de gaz a sensiblement diminué, et dans d'autres secteurs, le nombre

Graphique 3.9. La réglementation globale (indicateur intégré de RMP) et sa dispersion dans les pays au fil des ans



Note : Niveaux en points d'indice, de 0 à 6 par degré croissant de restrictivité.

Source : Base de données de l'OCDE sur la réglementation, 1998, 2003, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/638886288281>

d'entreprises d'État a été réduit. La baisse des indicateurs concernant les obstacles à l'entrepreneuriat est due en partie à la transposition des directives européennes dans la législation nationale, plutôt qu'à des initiatives « locales ». Depuis 2003, les directives européennes mises en œuvre en Italie ont concerné le commerce de détail, les transports, la protection des consommateurs, les diplômes professionnels, l'électricité et le gaz, les procédures de passation des marchés relatifs à l'eau, à l'énergie, aux transports et aux services postaux, le traitement des entreprises étrangères et les services professionnels. Traditionnellement à la traîne pour la mise en œuvre des dispositions européennes, l'Italie a comblé une bonne partie de son retard depuis 2006. En effet, dans certains domaines (transport aérien, télécommunications, électricité et rail), elle a appliqué les directives plus rapidement que les autres pays.

Les principales dispositions législatives nationales, adoptées en 2006 sous la forme de décrets (connus sous le nom de décrets « Bersani », du nom du ministre du développement économique de l'époque), ont réduit le degré de réglementation d'un certain nombre de services professionnels et d'activités du secteur du commerce de détail (déjà visé par le premier décret Bersani en 1998). Les réformes importantes concernant les services professionnels (qui servent aussi à illustrer le degré de réglementation dans certains domaines) sont la suppression des honoraires minimums pour certaines professions comme les avocats (des honoraires maximums subsistent sans qu'on sache très bien en quoi ils défendent efficacement les intérêts du client), l'assouplissement des restrictions concernant la publicité, la suppression de certaines restrictions à la création de sociétés par des professions libérales, et la levée de l'interdiction frappant la création d'entreprises polyvalentes. Parmi les autres mesures potentiellement importantes, on peut citer la création en 2006 de l'Unité de simplification administrative, dont le rôle dans l'identification des dispositions et organes administratifs faisant double emploi et leur suppression et dans la recherche de moyens susceptibles d'améliorer la qualité des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ne se fera pas sentir immédiatement. Le gouvernement estime que la simplification réglementaire en 2008 a allégé de 5 milliards EUR la charge administrative des entreprises.

Presque tous les pays de l'OCDE ont libéralisé leur réglementation et ont aussi vu de ce fait leur indicateur de RMP diminuer sensiblement, si bien que l'Italie fait encore partie d'un groupe de pays où la réglementation est relativement restrictive, mais l'écart entre ce groupe et le groupe des pays où la réglementation est la moins restrictive s'est considérablement réduit au cours de la dernière décennie à cet égard. Les améliorations intervenant dans un pays peuvent avoir les retombées dans d'autres pays, et l'Italie devrait donc bénéficier aussi de la réduction du degré de restrictivité dans les autres pays (Conway et al., 2006).

Les indicateurs de RMP couvrent un large éventail de réglementations. L'Italie obtient les moins bons résultats dans les domaines concernant la réglementation des professions libérales, mais se range parmi les pays les moins restrictifs pour ce qui est des obstacles à l'entrepreneuriat, notamment en termes de transparence des procédures administratives. Dans certains cas, les mauvais résultats peuvent être trompeurs lorsqu'ils sont rapportés à des objectifs officiels et non à la situation effective, comme en ce qui concerne le délai nécessaire pour immatriculer une société anonyme, par exemple, ainsi qu'on l'a vu précédemment.



L'une des raisons de la différence entre les objectifs officiels et la situation effective est que le système de « guichet unique », un des instruments censés accélérer les démarches administratives, ne fonctionne pas aussi bien que prévu. FORMEZ (2006a) note qu'une des justifications importantes de la création de guichets uniques, pour les particuliers ou pour les entreprises, a été de compenser ce qui était perçu comme une tendance croissante des systèmes bureaucratiques à engendrer de nouvelles « complications » susceptibles de neutraliser les efforts de simplification. Cependant, il observe également que certains usagers estiment que dans la pratique les guichets uniques n'ont pas fondamentalement modifié la logique administrative, si bien qu'au lieu de simplifier les démarches administratives, ils rendent en fait les choses plus compliquées, en créant un niveau supplémentaire de bureaucratie; de plus, bien qu'à la fin de 2007 plus de 70 % des communes aient créé des guichets uniques, moins de 60 % de ces guichets étaient opérationnels. L'ISAE (2007a) reconnaît que les efforts de simplification ont considérablement avancé, y compris grâce aux guichets uniques, mais note que des problèmes subsistent – dans le contexte de l'activité d'entreprise – pour les raisons suivantes : différences excessives de réglementation entre régions, mise en place encore incomplète des guichets uniques, coordination inefficace entre différents organismes publics et nombre encore excessif d'autorisations requises. Conscientes de ces problèmes, les autorités ont pris des mesures pour simplifier encore les procédures et une « deuxième génération » de guichets uniques devrait devenir le seul point d'accès du public pour toutes les formalités administratives se rattachant à une activité économique.

La transparence est un autre domaine dans lequel les indicateurs de RMP et la pratique effective divergent. Ces indicateurs sont en partie construits à partir des réponses à des questions comme « Y a-t-il des mécanismes systématiques permettant aux parties concernées de prendre connaissance de la réglementation et d'y avoir accès? » ou « Y a-t-il un programme qui vise expressément à réduire les charges administratives imposées par l'État aux entreprises et/ou aux citoyens? ». La réponse est affirmative dans les deux cas en Italie, ce qui explique le niveau peu élevé de l'indicateur, mais le fait que des programmes de ce type soient en place ne garantit pas qu'ils fonctionnent correctement. Quant à l'accès à la réglementation, de plus en plus d'informations sont désormais disponibles en ligne et de nombreuses démarches administratives peuvent être accomplies sur l'Internet, encore que, du fait de la lenteur de la diffusion des TI (dans le secteur public comme dans le secteur privé), l'Italie accuse encore dans les faits un retard par rapport aux autres pays. Il est important de veiller à ce que la pratique administrative s'adapte afin de tirer pleinement parti des nouvelles technologies. Les mesures qui ont été prises pour améliorer l'accès du public à l'information via l'Internet, notamment le programme visant à créer une base de données publique pour toutes les réglementations en vigueur et la mise en place de guichets uniques, doivent prendre en compte les obstacles pratiques à leur mise en œuvre et veiller à ce que les composantes de l'administration chargées de l'application aient les compétences nécessaires et soient suffisamment motivées.

Comme le signale l'ISAE (2007a), les responsabilités accrues qui ont été confiées aux régions en matière de réglementation peuvent aussi avoir pour effet de faire obstacle à la simplification, du moins pendant une phase de transition. OCDE (2009) fournit davantage d'informations sur cette question dans un chapitre consacré aux problèmes de « gouvernance multiniveaux » et suggère que dans certains secteurs au moins, la décentralisation multiplie le nombre d'organes chargés d'établir des réglementations.

## Quantification des effets de la libéralisation

La présente section examine les avantages économiques potentiels d'un allègement de la réglementation<sup>10</sup>. Une réglementation inadaptée peut nuire à la productivité d'une économie de diverses manières, comme le montrent de nombreuses recherches, menées notamment par Conway *et al.* (2006) et par Arnold *et al.* (2008). Ces recherches mettent en évidence une relation négative entre la réglementation des marchés de produits et la croissance de la productivité dans les pays de l'OCDE. L'application de ces résultats à la nouvelle génération d'indicateurs OCDE de réglementation des marchés de produits aboutit à des calculs indicatifs, fondés sur des modèles, de l'impact des réformes réglementaires sur la performance économique en Italie<sup>11</sup>.

### Méthode de modélisation

Cette section présente les résultats de quatre simulations effectuées au moyen d'un modèle mis au point par l'OCDE (encadré 3.1) :

- La première mesure l'impact des changements intervenus au cours de la période récente dans la réglementation des marchés de produits en Italie sur la productivité.
- La deuxième estime l'effet potentiel de l'adoption de la « meilleure pratique » en matière de réglementation<sup>12</sup> dans toutes les branches non manufacturières de l'économie sur la productivité future du travail.
- La troisième est identique à la deuxième si ce n'est qu'elle utilise un critère moins ambitieux, la réglementation italienne se situant au 75<sup>e</sup> centile des pays de l'UE en 2007.
- Enfin, une quatrième série de simulations illustre les avantages de l'adoption des meilleures pratiques en matière de réglementation dans les domaines des services professionnels, de l'électricité et du gaz, et du commerce de détail.

Globalement, les résultats montrent que la réglementation des marchés de produits a dû avoir un impact sur la productivité du travail en Italie et que les avantages à attendre de futures réformes possibles sont beaucoup plus importants. Les détails des simulations sont présentés dans la suite de cette section.

#### Encadré 3.1. Le modèle utilisé pour les simulations

La série de simulations quantitatives présentées ici évaluent l'impact, sur la productivité du travail, d'une réforme hypothétique de la réglementation dans les secteurs non manufacturiers, au moyen d'un modèle empirique de la productivité du travail issu des recherches menées par Aghion et Howitt (2006) et par Conway *et al.* (2006). Le modèle a été estimé sur des données de panel concernant 20 branches d'activité dans 20 pays de l'OCDE sur la période 1981-2003. Compte tenu du caractère dynamique du modèle, pour que la productivité s'adapte progressivement aux réformes, l'impact est calculé sur une période de 10 ans après les réformes. Comme le modèle se fonde sur un comportement de « rattrapage », il est nécessaire d'établir une estimation de référence de ce que serait la croissance de la productivité dans chaque pays en l'absence de réformes; pour l'Italie, cette estimation de référence suppose que la productivité du travail augmenterait de 5.9 % au cours de la prochaine décennie.

Les simulations comportent deux étapes. D'abord, les réformes simulées sont définies au niveau d'indicateurs de réglementation sectoriels pour chaque secteur non manufacturier. Ces réformes de la réglementation des secteurs de services sont reflétées dans les indicateurs correspondants pour chaque secteur de l'économie, y compris les secteurs manufacturiers, sur la base de relations entrées-sorties. Cela permet de tenir compte du fait qu'un secteur qui est relativement tributaire d'intrants provenant d'un secteur.

### Encadré 3.1. Le modèle utilisé pour les simulations (suite)

non manufacturier donné sera sans doute assez fortement influencé par les réformes réglementaires intervenant dans ce secteur non manufacturier. Il s'agit des indicateurs désignés sous le nom d'indicateurs d'impact de la réglementation dans Conway *et al.* (2006). Malheureusement, les réformes juridiques ou réglementaires à l'origine des variations des indicateurs ne peuvent pas être facilement identifiées.

Dans un second temps, l'impact de ces réformes sur la croissance de la productivité du travail est simulé pour chaque secteur de l'économie au moyen d'un modèle empirique dynamique. Dans le modèle empirique, la croissance de la productivité du travail dans un secteur donné et dans un pays donné dépend de sa capacité à suivre le rythme d'expansion du même secteur dans le pays où la productivité du travail dans le secteur considéré est la plus élevée en innovant ou en tirant avantage de transferts de technologie. Aghion et Griffith (2005) soulignent le rôle des institutions qui favorisent (ou entravent) la concurrence entre entreprises et/ou l'entrée de nouvelles entreprises en accroissant (ou en réduisant) les incitations à améliorer la productivité. Dans le modèle présenté ici, ces institutions sont représentées par les indicateurs OCDE de réglementation anticoncurrentielle décrits plus haut.

Il est de plus en plus manifeste que la croissance de la productivité est influencée en particulier par les branches d'activité grosses utilisatrices de technologies de l'information et de la communication (TIC), et dans une certaine mesure les écarts de gains de productivité récemment observés entre les pays de l'OCDE reflètent leurs capacités d'adaptation différentes aux chocs récents en termes de TIC (Triplett et Bosworth, 2004, OCDE, 2003b, van Ark *et al.*, 2002). Pour tenir compte de ce rôle particulier des secteurs à forte intensité de TIC, le modèle établit une distinction entre l'effet de la réglementation sur les secteurs à forte intensité de TIC et les autres secteurs. Les résultats empiriques obtenus dans les estimations incitent à penser que la réglementation a un effet plus prononcé dans les secteurs à forte intensité de TIC.

Les effets de la réforme réglementaire simulée sur la productivité du travail sont calculés séparément pour chaque secteur, puis agrégés sous forme de moyenne pondérée au niveau de l'économie tout entière. L'équation d'estimation utilisée dans le modèle empirique est la suivante :

$$\Delta \ln LP_{ijt} = \delta (\Delta \ln LP_{ijt}^{\text{leader}}) + \sigma \text{prodgap}_{ijt-1} + Y_1 \text{PMR}_{ijt}^{\text{ict}} + Y_2 \text{PMR}_{ijt}^{\text{non-ict}} + \alpha (\text{PMR}_{ijt-1} * \text{prodgap}_{ijt-1}) \\ + \text{variables indicatrices par pays/branche} + \text{variables indicatrices temporelles} + \varepsilon_{ijt} \quad \text{avec } \varepsilon \sim N(0, \Sigma).$$

Dans cette équation, les indices  $i$ ,  $j$  et  $t$  dénotent respectivement les pays, les branches et les années, LP représente la productivité du travail, prodgap est l'écart de productivité – mesuré par le ratio (log) du niveau de productivité dans chaque pays ou secteur par rapport au niveau le plus élevé – et RMP est l'indicateur de l'impact de la réglementation anticoncurrentielle des marchés de produits. Des effets fixes par pays, branche, et branche-pays sont utilisés le cas échéant pour tenir compte de facteurs non observés stables dans le temps qui influent sur la croissance de la productivité dans un secteur ou pays particulier (ressources naturelles ou situation géographique, par exemple). Des variables indicatrices temporelles sont aussi utilisées pour tenir compte de chocs globaux sur la productivité au cours d'une année donnée.

### Évaluation de l'impact des réformes passées

Dans la première simulation, les réformes adoptées entre 1998 et 2007 auraient, selon les estimations, accru la productivité du travail de 2 %, dont 0.36 point au titre des réformes intervenues entre 1998 et 2003 et 1.60 point pour la période 2003-07. Ces chiffres sont à comparer aux estimations actuelles des comptes nationaux, selon lesquelles la croissance de la productivité au cours de cette période aurait été pratiquement nulle. La progression est faible, compte tenu du recul relativement important de l'indicateur intégré de RMP sur la même période.

### **Alignement du cadre réglementaire des secteurs non manufacturiers sur la meilleure pratique internationale**

D'après ce modèle, si la réglementation italienne était alignée sur les meilleures pratiques actuelles de la zone OCDE dans tous les secteurs non manufacturiers<sup>13</sup>, l'Italie pourrait prétendre à une augmentation supplémentaire de sa productivité de 14 % au cours de la prochaine décennie (tableau 3.2). Le tableau 3.2, qui compare aussi les résultats obtenus pour plusieurs autres pays, montre que les avantages potentiels pour l'Italie sont relativement importants. Les différences d'avantage potentiel découlant d'une réforme selon les pays peuvent tenir à trois facteurs : la position du pays par rapport aux meilleures pratiques internationales en matière de réglementation en général, les secteurs dans lesquels son retard est particulièrement prononcé et la structure de son économie par branches d'activité.

C'est beaucoup demander à un pays que de vouloir qu'il adopte les meilleures pratiques dans tous les secteurs. Pour illustrer une simulation de réforme plus réaliste, on peut envisager un scénario dans lequel l'Italie rattrape le 75<sup>e</sup> centile de l'ensemble des pays de l'UE en 2007. Étonnamment, les gains de productivité attendus sont pratiquement les mêmes que ci-dessus, et cela pour deux raisons. Premièrement, les pays qui s'approchent des meilleures pratiques dans certains secteurs sont relativement groupés en termes de niveau de réglementation effectif. Le 75<sup>e</sup> centile n'est donc pas toujours très éloigné des meilleures pratiques, même s'il ne se situe pas au premier rang. D'une part, cela signifie qu'en termes absolus l'effort que devrait consentir l'Italie pour atteindre le 75<sup>e</sup> centile n'est peut-être pas très inférieur, après tout, à celui qui lui permettrait de s'aligner sur les meilleures pratiques; d'autre part, cela montre qu'un nombre important de pays sont parvenus à s'approcher des meilleures pratiques, et que ce n'est peut-être pas si difficile pour l'Italie d'en faire autant. L'autre raison est plus directement liée au modèle. Puisque celui-ci suppose un rattrapage et que la tendance au rattrapage est d'autant plus forte que le pays est éloigné des meilleures pratiques, le gain marginal découlant de la libéralisation diminue à mesure que le pays s'approche des « meilleurs ».

Le tableau 3.2 présente aussi des simulations destinées à évaluer l'impact de l'adoption des meilleures pratiques dans certains secteurs non manufacturiers pris individuellement<sup>14</sup>. Cet exercice peut être utile pour établir des priorités en déterminant dans quels domaines les réformes auront le plus d'impact. Portant sur les services professionnels, le secteur de l'électricité et du gaz et le commerce de détail, les simulations montrent qu'une réforme en profondeur des services professionnels engendrera probablement des gains plus importants en Italie que dans la plupart des pays et qu'elle y aura vraisemblablement des effets plus sensibles que des réformes des autres secteurs considérés. Cela s'explique par la médiocrité de la politique réglementaire en vigueur dans les services professionnels italiens par comparaison avec les autres pays. L'alignement de la réglementation de ce secteur sur les meilleures pratiques internationales ou sur le 75<sup>e</sup> centile de l'UE, sans réforme dans les autres secteurs, permettrait d'accroître la productivité globale du travail d'un peu plus de 7 % au cours des 10 prochaines années. Dans les autres secteurs, l'alignement sur les meilleures pratiques internationales engendrerait des gains moins importants, mais significatifs : 2½ % sur 10 ans pour l'électricité et le gaz et près de 5 % pour le commerce de détail.

Tableau 3.2. **Effets potentiels de futures améliorations de la réglementation**  
pourcentage d'augmentation de la productivité sur 10 ans

Secteurs examinés :								
Tous secteurs			Électricité et gaz		Commerce de détail		Services professionnels	
Degré de réforme :								
	Meilleures pratiques de 2007	75 <sup>e</sup> centile de l'UE	Meilleures pratiques de 2007	75 <sup>e</sup> centile de l'UE	Meilleures pratiques de 2007	75 <sup>e</sup> centile de l'UE	Meilleures pratiques de 2007	75 <sup>e</sup> centile de l'UE
<b>Italie</b>	<b>14.1</b>	<b>13.7</b>	<b>2.6</b>	<b>2.5</b>	<b>4.9</b>	<b>4.8</b>	<b>7.4</b>	<b>7.3</b>
Belgique	15.8	15.6	3.5	3.5	11.9	11.7	4.4	4.3
Canada	14.4	14.1	5.6	5.5	7.8	7.6	8.5	8.3
Danemark	8	7.3	2.6	2.3	5.4	5.1	3	2.6
Finlande	6.8	6	2.1	1.8	4.2	3.9	1.8	1.3
France	10.3	10	1.4	1.3	7.4	7.2	1.9	1.8
Pays-Bas	8.3	7.4	3.2	2.8	4.8	4.3	4.9	4.2
Portugal	12.2	11.8	3.8	3.6	7.2	6.9	4.3	4.1
Espagne	13.9	13.8	4.5	4.5	10.9	10.8	5.1	5.1
Suède	1.6	7.7	0	0	0	0	0	1.2
Total	11.4	10.9	2.6	2.6	6.9	6.4	4.2	3.7

## L'Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation

Comme les indicateurs de réforme évoqués plus haut, l'Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation (OCDE, 2009) met en évidence des améliorations significatives de la réglementation italienne depuis 2001. En particulier, nombre des recommandations formulées dans l'examen de la politique de concurrence réalisé en 2001 ont été mises en œuvre et l'Autorité de la concurrence a fait preuve d'indépendance et d'efficacité. L'Examen appelle notamment l'attention sur les mesures suivantes :

- Renforcer la capacité de réforme des ministères et organismes concernés en augmentant les investissements et les effectifs.
- Mieux utiliser des instruments comme la consultation, les analyses d'impact de la réglementation et la simplification administrative.
- Améliorer l'efficacité du système de justice civile.
- Intensifier la concurrence dans le contexte du système de réglementation « multiniveaux » plus complexe créé par la décentralisation régionale. Il s'agit notamment de renforcer la politique de concurrence en tant qu'instrument indispensable au développement d'un marché national efficace.
- Mettre en œuvre des mesures de libéralisation propres à améliorer la productivité dans les principaux secteurs de services, comme le commerce de détail, les transports et les services professionnels.

L'une des conclusions importantes de l'Examen est que des analyses d'impact de la réglementation (AIR) doivent être réalisées de façon beaucoup plus systématique et déterminée que ce n'est le cas actuellement en Italie, parallèlement à la loi *Taglia Leggi*<sup>15</sup> qui commence à se traduire par une réduction du nombre effectif de dispositions législatives qui régissent l'économie : une impulsion politique a sans doute été donnée avec la nomination d'un ministre pour la simplification « normative » (réglementation et formalités administratives). Les AIR sont censées faire partie intégrante du dispositif

législatif, après avoir été utilisées essentiellement à titre expérimental jusqu'à 2005. Cependant, en dépit de cette période d'expérimentation, la capacité technique de réalisation des AIR est très insuffisante et, dans la pratique, elles semblent très rarement influencer sur le choix d'une approche réglementaire. Par exemple, un aspect important des AIR est de déterminer s'il serait possible d'atteindre l'objectif de la réglementation plus efficacement d'une autre manière. Le Conseil de l'Union européenne (2004) a fait observer que les règles concernant l'utilisation des AIR en Italie supposent effectivement que d'autres options soient examinées à un stade précoce. Or, dans la pratique, les AIR sont le plus souvent réalisées à la fin du processus législatif, si bien qu'elles sont en grande partie inutiles à ce stade. Le Conseil note également, dans le même rapport, que les AIR sont relativement peu souvent utilisées. Il semblerait que les règles en vigueur en Italie pour le recours aux AIR reflètent dans une large mesure les meilleures pratiques, mais qu'elles soient en fait beaucoup moins souvent utilisées que ne le recommandent ces règles.

Une Commission parlementaire pour la simplification de la législation (succédant à la Commission sur l'amélioration de l'administration publique, créée en 1997 dans le même but) a été chargée en 2005 de veiller à la qualité de la législation. Elle est également censée promouvoir une utilisation plus large et plus pointue des AIR. Fréquemment, un texte législatif est d'abord publié sous la forme d'un « décret-loi » qui est ensuite converti en loi, ce qui semble éviter la réalisation d'une AIR. C'est ainsi que les principales mesures de la loi de finances de 2009 ont d'abord été publiées sous la forme de décrets-lois en juin/juillet 2008, si bien que la défiscalisation des heures supplémentaires, par exemple, n'a pas fait l'objet d'une AIR. Des lignes directrices simplifiées concernant l'AIR ont été publiées à la fin de 2008 pour essayer de développer l'utilisation de l'AIR, avec le risque que cela aboutisse à des analyses moins utiles que si les lignes directrices précédentes, de bonne qualité, mais souvent ignorées dans la pratique, étaient appliquées plus systématiquement. Il faut également mieux planifier la législation et renforcer les capacités d'analyse pour la réalisation des AIR dans l'administration publique.

D'un autre côté, l'idée d'une analyse formalisée, dans certains cas, fait son chemin de diverses manières – par exemple, la plupart des régions demandent aux grandes entreprises qui souhaitent ouvrir un nouveau magasin d'évaluer les effets d'une telle mesure sur le tissu commercial existant, sur l'infrastructure de transport ou sur l'environnement. En revanche, l'utilisation des AIR par les régions pour évaluer leurs propres mesures de réglementation semble encore consister essentiellement, dans la plupart des cas, à remplir un formulaire.

### **Le rôle de l'administration publique**

L'efficacité de la réglementation dépend de l'efficacité de l'administration publique – dans l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires et dans leur mise en œuvre. En général, ces deux aspects relèvent de différentes parties de l'administration, et l'augmentation des responsabilités confiées aux instances régionales et locales accroît peut-être le risque d'inefficacité. L'existence d'un service et d'une commission chargés de la simplification, faisant suite à une commission chargée d'améliorer l'administration publique, montre bien que les gouvernements successifs sont conscients de la nécessité d'améliorer l'administration publique. S'il est facile de trouver des exemples isolés d'inefficacité, il est beaucoup plus difficile de se faire une idée globale de la situation. La présente section examine brièvement quatre domaines qui illustrent des problèmes ou des solutions possibles : le système judiciaire, certains aspects des administrations locales, le statut des agents et organismes publics et l'Examen des dépenses publiques.

## **Le système judiciaire**

L'administration de la justice civile (il n'est pas question ici de la justice pénale) est un domaine dans lequel les points de vue subjectifs et certaines données objectives se recourent. Les tribunaux sont très lents, la durée moyenne des procédures en première instance étant de 223 jours (devant un juge de paix) ou 494 jours (devant un tribunal) en 2004, contre 246 jours en France et de 200 à 350 jours en Allemagne (Bianco *et al.*, 2007). L'Italie est mal placée également à plusieurs autres égards (tableau 3.3)<sup>16</sup>. Naturellement, pour améliorer l'efficacité – la rapidité – du système judiciaire, il faut tenir compte de l'objectif fondamental du système, qui est de donner de la loi une interprétation juste et cohérente. Le temps qu'il faut pour prendre une décision dans une affaire particulière ne permet pas de dire si elle a été traitée efficacement. Cependant, des comparaisons internationales, d'une part, et la variabilité observée en Italie, de l'autre, permettent de penser qu'il serait possible de procéder à des améliorations considérables sans pour autant nuire à la justice proprement dite. On observe d'énormes disparités régionales, même entre les tribunaux de première instance, où la nature des affaires est probablement assez homogène sur l'ensemble du territoire; en 2006, le délai moyen le plus long enregistré pour un ressort judiciaire était de 1 599 jours, contre 555 jours dans celui où il était le plus court (données d'Istat citées dans Bianco *et al.*, 2007).

Comme dans beaucoup de pays, les juges ne sont pas expressément incités à accroître leur « productivité ». Cependant, on observe de fortes disparités quant à la rapidité avec laquelle des juges d'un même tribunal (qui ne choisissent pas les affaires dont ils sont saisis et doivent donc avoir, en moyenne, des charges de travail d'égale « difficulté ») mènent à terme les affaires qui leur sont confiées (Contini *et al.*, 2007). Si les juges pouvaient être sensibilisés aux méthodes de travail de leurs collègues plus rapides et incités à les adopter, les délais de justice pourraient indubitablement être réduits dans des proportions non négligeables. Par ailleurs, les avocats sont souvent incités à faire durer les procédures : ils sont obligatoirement rémunérés pour chaque acte judiciaire qu'ils effectuent, comme un entretien ou la production d'un document, et ne peuvent pas être rémunérés au forfait par procès, bien que depuis 2006 les honoraires conditionnels soient autorisés. Ils sont donc fortement incités à multiplier les actes qu'ils instrumentent, ce qui allonge les délais et gonfle les dossiers. Modifier le système de rémunération des avocats afin de réduire ces effets pervers constitue un pas important; les honoraires pourraient être fixés *a priori* selon des critères liés à la nature de l'affaire.

Une réforme plus technique pourrait permettre aux juges de se spécialiser. À l'heure actuelle, les juges de première instance se voient attribuer des affaires de façon aléatoire, ce qui est utile pour éviter la corruption; cependant, avec une certaine spécialisation, de nombreuses affaires pourraient être traitées plus rapidement. Dans certaines zones géographiques, la spécialisation serait difficile parce qu'il n'y a pas assez de juges dans chaque tribunal pour qu'il soit possible de procéder à une attribution aléatoire pour chaque catégorie d'affaires, si bien qu'il faudrait sans doute au préalable regrouper certains tribunaux locaux pour améliorer l'efficacité. L'examen des dépenses réalisé par la Commission technique des finances publiques (ministère des Finances, 2008) recommande une réforme du système de rémunération et une spécialisation des juges s'accompagnant du regroupement de quelques-uns des plus petits tribunaux, ainsi que d'autres mesures fondées sur une analyse des incitations et procédures qui sont actuellement source d'inefficacité.

Tableau 3.3. Indicateurs d'efficacité du système juridique

	Coût de la justice par habitant	Juges du fond pour 10 000 résidents	Juges honoraires ( <i>Giudici Onorari</i> )	Affaires traitées/euro <sup>1</sup>		Durée moyenne des affaires (jours)		
				Pénal	Civil	Divorces	Licenciements	Différends contractuels ( <i>adempimento</i> )
				2001	2001	2004	2004	2005
Autriche	62.4	2.1	n.d.	0.8	2.9			342
Danemark	28.7	0.7	n.d.	3.8	3.6	100		190
Finlande	46.7	1.7	7.2	1.5	2.3	240	264	228
France	46.7	1.0	3.6	2.2	2.2	423	342	331
Allemagne	96.3	2.5	4.3	0.7	4.0	302		394
Irlande	31.3	0.3	0.0					217
<b>Italie</b>	<b>67.0</b>	<b>1.0</b>	<b>1.0</b>	<b>1.4</b>	<b>1.4</b>	<b>582</b>	<b>696</b>	<b>1 210</b>
Pays-Bas	67.4	1.1	0.6	1.0		117	19	408
Portugal	49.8	1.5	0.7			308	244	495
Royaume-Uni	22.6	0.4	5.5	2.1	4.1			229
Espagne	55.5	1.0	0.3			251	80	515
Suède	61.2	1.9	8.5	0.9	0.9			208

1. PPA, pays de référence : Pays-Bas.

Source : ISAE (2008), tableau 1 p. 75, citant : Conseil européen, Commission pour l'efficacité de la justice; RGS; Pays-Bas – Conseil de la magistrature; Banque mondiale.

Les incertitudes entourant l'issue et la durée des procédures devant les tribunaux ont entraîné une dichotomie entre les affaires importantes et les autres. Les tribunaux de première instance sont submergés par un grand nombre de petits litiges. En revanche, les conflits commerciaux importants, faisant généralement intervenir de relativement grandes entreprises, sont très souvent résolus par application des clauses d'arbitrage qui figurent dans de nombreux contrats en partie, voire expressément, dans le but d'éviter la lenteur des tribunaux. Cette « privatisation » de la justice civile constitue dans un sens une bonne réponse à la lenteur des tribunaux publics, mais elle peut alourdir les coûts des contrats privés. Par exemple, elle risque de faire obstacle à l'expansion de petites entreprises si cette expansion suppose l'ouverture à des partenaires externes, car l'entreprise sera alors si grande que les réseaux sociaux ne pourront plus réguler les comportements – et que des modalités d'exécution des contrats plus officielles, passant par les tribunaux, seront nécessaires, ce qui risquera d'être jugé trop coûteux.

### Administrations locales et services locaux<sup>17</sup>

Comme dans beaucoup de pays, des services comme la collecte et le traitement des ordures, les transports publics, le traitement des eaux usées et parfois la distribution d'eau, d'électricité et de gaz étaient autrefois assurés directement par les administrations locales, responsables uniquement devant elles-mêmes. La distribution de gaz et d'électricité a été en grande partie réformée, avec la mise en place d'une autorité nationale de régulation, mais les autres services ne sont généralement pas soumis à une véritable concurrence et sont réglementés au niveau local.

Dans la plupart des cas, les services sont désormais assurés par des sociétés plutôt que par les administrations elles-mêmes, ce qui permet au moins une plus grande transparence comptable. Cependant, ces sociétés sont souvent d'anciens services communaux transformés en sociétés appartenant en totalité aux communes. Leurs salariés peuvent bénéficier dans les faits de la même protection de l'emploi que lorsqu'ils



étaient fonctionnaires. Les administrations locales se heurtent donc encore à des conflits d'intérêts, puisqu'elles doivent jouer selon les cas les rôles de régulateur, d'employeur de sous-traitants, de gestionnaire de services et d'actionnaire, et que les sociétés elles-mêmes n'ont probablement guère de latitude pour ajuster leurs effectifs. En dépit de vives recommandations des autorités nationales, rares sont les services d'utilité publique qui font l'objet d'appels d'offres. Ceux-ci seront prochainement obligatoires (une loi a été adoptée à cet effet, mais on attend les décrets d'application); d'après l'Autorité de la concurrence, sur les 20 % de marchés ouverts à la concurrence tant qu'un appel d'offres n'était pas obligatoire, 9 sur 10 ont été attribués à l'opérateur historique.

La privatisation totale de ces sociétés (ou au moins une séparation des autorités locales suffisante pour éviter les conflits d'intérêt) semble donc un préalable à l'utilisation de la concurrence pour améliorer la productivité. Tout comme au niveau national, il faudrait examiner les structures de base afin de tenir compte d'éléments de monopole naturel éventuels et de séparer la propriété des infrastructures de réseau de celle des opérateurs. C'est ainsi que, alors que les transports routiers locaux pourraient avantageusement être répartis entre plusieurs concurrents, les services de traitement de l'eau et de collecte des ordures pourraient être attribués par voie d'adjudication à un seul opérateur pour une durée limitée. Enfin, pour assurer un contrôle efficace de ces services, il est nécessaire de mettre en place de puissants régulateurs indépendants. Des régulateurs nationaux, pour l'électricité et le gaz par exemple, seront les mieux à même d'assurer une régulation efficace grâce à des économies d'échelle au niveau de la régulation et de limiter les risques de captation de la réglementation au niveau local (Bianco et Sestito, 2008).

### **Gestion de l'emploi public et des organismes publics**

Quel que soit le pays, il est toujours difficile d'améliorer l'efficacité du secteur public. Les possibilités d'amélioration semblent toutefois plus grandes en Italie que dans beaucoup de pays de l'OCDE. Mais les mesures qui agissent sur les incitations peuvent être efficaces : un projet pilote récent (« *Operazione fannulloni* ») a permis de réduire sensiblement l'absentéisme dans plusieurs ministères lorsqu'il a été fermement indiqué que des mesures disciplinaires seraient prises en cas d'abus.

Les conditions d'emploi des fonctionnaires ont en effet changé. Le contrat normal est désormais d'une durée déterminée de 5 à 7 ans et la rémunération au mérite est autorisée. Ces réformes vont sans doute prendre un certain temps pour faire évoluer les mentalités, et elles doivent être mises en œuvre de façon déterminée par les ministres et les cadres de la fonction publique. M. Bassanini, ancien ministre de l'administration publique, a indiqué que les syndicats résistent encore à certains aspects des changements, alors qu'ils avaient accepté et même activement soutenu le principe de l'introduction dans le secteur public de certains aspects des conditions l'emploi du secteur privé (Bassanini, 2008). En outre, le système d'incitation en fonction des performances n'a pas été appliqué avec beaucoup d'efficacité : on ne s'est guère efforcé de fixer des objectifs appropriés et la rémunération au mérite a été vidée d'une bonne partie de sa substance, si bien qu'elle n'exerce pas la discipline qu'on aurait pu en attendre sur le personnel d'encadrement.

Parmi les réformes qui ont été couronnées de succès, on peut citer la conversion des services de recouvrement des impôts en une agence semi-indépendante, dénommée *Agenzia delle Entrate*, dotée d'un budget propre que ses dirigeants peuvent utiliser de façon flexible pour atteindre les objectifs et ayant la faculté de recruter certains de ses dirigeants

à l'extérieur. Cette conversion a permis d'améliorer la réalisation de certaines tâches comme le contrôle des déclarations fiscales. Par ailleurs, les recettes ont été étonnamment soutenues en 2006-08, le gouvernement ayant pris des mesures plus strictes de lutte contre l'évasion fiscale, mais il est difficile de dire si la réorganisation de l'*Agenzia y* a notablement contribué. Il s'agit à certains égards d'un cas particulier parce que le recouvrement des impôts comporte des indicateurs de résultats quantitatifs assez évidents (encore que le seul volume des recettes ne soit pas suffisant et que l'exactitude et l'équité, par exemple, soient également des critères importants). Cependant, si l'*Agenzia* est peut-être un modèle que toutes les administrations ne peuvent pas suivre, son exemple prouve que les résultats s'améliorent dès lors que les objectifs sont définis et que la performance est évaluée.

Le ministère de l'Administration publique promeut très activement le renouvellement de réformes qui, dans bien des cas, avaient été engagées à la fin des années 90, mais n'ont pas été intégralement mises en œuvre. Ses objectifs vont de l'amélioration de la transparence<sup>18</sup> à la poursuite de l'introduction de la gestion par objectifs et en fonction des résultats dans les ministères. Les deux principaux partis se rejoignent à peu près sur ce type de réforme : par exemple, une proposition parlementaire vise à créer une commission indépendante qui serait chargée de suivre l'état d'avancement de la réforme de l'administration publique. Mais le plus important est l'engagement total des gouvernements successifs envers l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme. En France, par exemple, l'élaboration et la mise en œuvre de la loi-cadre sur les lois de finances ont pris plus de 6 ans : amorcées sous un gouvernement de gauche, elles se sont poursuivies et concrétisées sous une forme à peu près inchangée sous un gouvernement de droite.

### ***L'examen des dépenses publiques***

Le premier rapport de la Commission technique des finances publiques, publié en juin 2008, a porté sur le système judiciaire (voir plus haut) et les ministères de l'Éducation, de l'Intérieur et de l'Infrastructure et des Transports. Il étudie en particulier les moyens de réduire les coûts sans compromettre la réalisation des objectifs fondamentaux grâce à une réforme budgétaire ou à une amélioration des systèmes d'information, à une coordination plus étroite entre les organismes publics, au recrutement et à la gestion de carrière des agents ou à l'utilisation d'outils d'évaluation. Parallèlement au message évoqué dans la section précédente en ce qui concerne l'administration publique, il suggère souvent comment mettre en place des incitations de manière à améliorer les performances des administrations concernées et, dans certains cas, des individus et des équipes. Cet aspect est particulièrement important compte tenu de la nécessité de maîtriser et réduire globalement les dépenses publiques eu égard au niveau élevé de la dette publique. Avec des avis judicieux sur l'efficacité relative de différentes catégories de dépenses, la maîtrise nécessaire des dépenses, voire leur réduction, peut s'accompagner de gains d'efficience.

Certains indices donnent à penser que cette approche n'a été, au mieux, que partiellement adoptée. Par exemple, l'examen des dépenses d'éducation et le Livre blanc de 2007 sur l'éducation observent à juste titre que le taux d'encadrement des élèves est beaucoup plus élevé en Italie que dans les autres pays de l'OCDE et que d'autres pays obtiennent de meilleurs résultats avec relativement moins d'enseignants. Le projet de budget pour 2009-11 prévoit en conséquence d'importantes réductions du nombre d'enseignants, mais on peut se demander si les dispositions législatives suffiront pour assurer une application efficace et les incitations nécessaires. En ce qui concerne les incitations à la performance, le Livre blanc et l'examen des dépenses contiennent de

nombreuses suggestions et le ministre de l'Éducation semble favorable à l'introduction de ce type d'incitations. Cette question, entre autres, est analysée au chapitre 4.

À terme, la programmation des dépenses publiques devrait s'appuyer sur les résultats d'évaluations comme l'examen des dépenses afin d'améliorer leur efficacité. Il était prévu que la Commission technique établisse d'autres rapports sur d'autres ministères dépensiers. Les missions d'examen des dépenses ont été maintenant confiées au Service comptable général de l'État au sein du ministère de l'Économie et des Finances; il est chargé des questions interadministratives, qui ont trait notamment à la gestion budgétaire et aux procédures de dépenses, en ayant pour tâches de recenser les goulets d'étranglement, d'améliorer l'efficacité et d'établir des indicateurs de performance. Il faut espérer que cette activité sera renforcée, avec des ressources adéquates, et que l'on continuera de rechercher les moyens d'améliorer l'efficacité des dépenses, en particulier par l'examen détaillé de programmes spécifiques. Cela viendrait compléter la mise en œuvre des réformes de l'administration publique, puisque les deux processus doivent identifier des indicateurs de résultats et des incitations de nature à améliorer ces derniers. Le nouveau système de programmation des dépenses publiques sur une période de trois ans, qui laisse aux gestionnaires plus de latitude dans l'affectation des ressources, bénéficiera aussi d'un examen impartial des emplois dans lesquels celles-ci seraient le plus utiles. L'examen du système judiciaire a permis de constater que deux séries de comptes, à savoir le *Bilancio dello Stato* et le *Conto Annuale*, ne concordent pas. Ce type de problème s'observe apparemment aussi dans la plupart des autres aspects de l'administration publique, et il convient donc manifestement d'éliminer en priorité ces incohérences évidentes.

### Encadré 3.2. Principales recommandations concernant la réforme de la réglementation au service de la croissance

Mettre en œuvre les recommandations de l'Examen de la réforme de la réglementation, notamment en poursuivant et en menant à bien les réformes Bersani dans des domaines comme les professions libérales – depuis les professions juridiques jusqu'aux chauffeurs de taxis – et dans les transports, le commerce de détail et la distribution.

Préserver et renforcer le principe fondamental selon lequel le principal critère, en matière de politique de concurrence, doit être l'intérêt du consommateur, et non celui des producteurs, des salariés ou de l'État.

Améliorer l'efficacité dans l'administration de la justice civile en autorisant des structures de rémunération et des procédures qui encouragent la simplification de la documentation et un traitement accéléré des affaires.

Poursuivre la réforme de l'administration publique afin de mettre davantage l'accent sur l'amélioration des indicateurs de résultats.

Renforcer l'utilisation des mécanismes d'audit, *ex ante* comme les analyses d'impact de la réglementation ou *ex post* comme les examens des dépenses publiques.

## Notes

1. Les agents du secteur public bénéficient dans la pratique d'une protection similaire.
2. Pour une analyse des problèmes posés par l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés en Italie, cf. OCDE (2004).
3. Une révision récente de la méthode de calcul des exportations en valeur et en volume a sensiblement modifié la situation. Il apparaît maintenant que les prix relatifs ont beaucoup moins augmenté qu'on ne le pensait auparavant, ce qui remet en cause les arguments fondés sur ces données.
4. Ichino (2008) cite plusieurs exemples, notamment la tentative infructueuse de la compagnie ferroviaire helvético-italienne Ti-Lo (Treni regionali Ticino-Lombardia) d'appliquer à ses salariés italiens des conditions de travail – et de rémunération – semblables à celles de ses salariés suisses, l'opposition au rachat d'Alitalia par des intérêts étrangers, et d'autres exemples dans lesquels des solutions qui auraient au moins entraîné une amélioration au sens de Pareto de la situation des travailleurs italiens n'ont même pas pu leur être offertes.
5. OCDE (2005) contient un chapitre consacré au gouvernement d'entreprise. Cf. Micossi (2008) et P. Ichino (2008).
6. Cf., par exemple, Foster *et al.*, 2006; Griliches et Regev, 1995; Bartelsman *et al.*, 2007.
7. Schivardi et Torroni (2004), dans une étude qui utilise une base de données longitudinales sur les entreprises entre 1986 et 1998, estiment que l'élimination de l'effet de seuil n'augmenterait que de 1 % la taille moyenne des entreprises.
8. Cependant, les auteurs constatent que le financement par le capital-risque a un effet positif sur le succès de l'entreprise, qui n'est pas dû à l'éducation des fondateurs, mais a très probablement à voir avec la valeur ajoutée effective des apporteurs de capital-risque en termes de réseaux, de ressources et de compétences.
9. Plusieurs pays d'origine importants (notamment la Roumanie, ainsi que la Pologne) sont devenus membres de l'UE. Aux variations des statistiques démographiques officielles s'ajoute la régularisation des immigrés en situation irrégulière, alors que de fortes augmentations de la population selon les statistiques officielles n'impliquent pas nécessairement des augmentations effectives aussi prononcées.
10. La réglementation est nécessaire pour corriger les défaillances du marché, par exemple. Cependant, la réglementation n'est pas toujours bien conçue et il est utile d'estimer les pertes de production qu'elle entraîne pour déterminer si ses coûts ne l'emportent pas sur les avantages qu'elle peut apporter.
11. Le modèle tient compte de certaines conditions propres à l'Italie – notamment l'écart entre les niveaux de productivité de différentes branches et ceux des mêmes branches dans le pays le plus performant; cependant, la petite taille de l'échantillon oblige le modèle économétrique à supposer que la réaction aux réformes, conditionnée par les caractéristiques propres à chaque pays, est la même dans tous les pays. Les simulations font ainsi apparaître la réaction attendue d'un pays de l'OCDE « moyen », si sa structure économique était identique à celle de l'Italie.
12. À noter que « meilleure pratique » est interprétée ici en termes de valeur numérique des indicateurs de RMP pertinents, et non de politiques sous-jacentes; différentes politiques peuvent se traduire par la même valeur de l'indicateur.
13. À noter qu'aucun pays, pour l'instant, n'applique la politique la moins restrictive dans tous les secteurs, alors que cette simulation revient à faire passer l'Italie au premier rang de tous les pays de l'OCDE en termes de pratiques réglementaires.
14. À noter que les effets des réformes de différents secteurs non manufacturiers ne sont pas simplement additifs dans le modèle de simulation. En fait, la somme des effets des réformes de différents secteurs est plus élevée que l'effet attendu d'une réforme complète de tous les secteurs de services, en raison de non-linéarités et du processus de rattrapage intégré au modèle empirique.
15. Ce qui signifie « loi de réduction de la législation ». Elle prévoit une évaluation systématique de la législation en vigueur destinée à déterminer si les lois toujours applicables n'ont pas en fait été rendues caduques par de nouvelles dispositions et, si tel est le cas, à les supprimer. La *Taglia Leggi*, la loi de finances de l'automne 2008 a supprimé 3 500 lois devenues obsolètes et un décret-loi ultérieur 29 000 autres réglementations. Mais avec la deuxième phase du programme, qui vise à améliorer la législation en vigueur, il est difficile d'évaluer dans la pratique la contribution de cette

loi à la simplification. La loi a également institué la recherche d'« entités » administratives susceptibles d'être réduites (*Taglia-enti*). Pour illustrer comment les bonnes intentions ne sont pas toujours réalisées, neuf « entités » avaient été identifiées comme devant être fermées pendant la première phase du processus, mais aucune d'entre elles n'a en fait été supprimée, en raison des multiples exceptions et cas particuliers prévus par la loi (Il Sole 24 Ore 15/12/08.).

16. Cf. Marchesi (2008) pour de plus amples informations et pour une analyse plus détaillée des mesures possibles.
17. Cette section s'inspire dans une assez large mesure de AGCM (2008).
18. À la mi-2008, il a lancé une campagne obligeant chaque ministère à publier les curriculum vitae et les rémunérations de tous les hauts fonctionnaires sur leur site web. La moitié environ des ministères s'étaient exécutés en décembre 2008.

## Bibliographie

- AGCM (2008), « Considerazioni e proposte per una regolazione proconcorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica », Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Rome.
- Aghion, P. et P. Howitt (2006), « Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework ». *Journal of the European Economic Association* 4, n° 2-3, pp. 269-314.
- Aghion, P. et R. Griffith (2005), *Competition and Growth*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Ark, B. van, J. Melka, N. Mulder, M.P. Timmer et G. Ypma (2002), « ICT Investments and Growth Accounts for the European Union 1980-2000 », Research Memorandum GD-56, Groningen Growth and Development Centre, septembre (downloadable from [www.eco.rug.nl/ggdc/pub/](http://www.eco.rug.nl/ggdc/pub/)).
- Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2008), « Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 616, OCDE, Paris.
- Bartelsman, E.J., J. Haltiwanger et S. Scarpetta (2007), « Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocative Efficiency », *mimeo*.
- Bassanini, F. (2008), « Dieci anni dopo la legge 59 del 1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni novanta », [www.astrid-online.it/rassegna/13-10-2008/Bassanini--Tavola-rotonda-Roma-Tre-TER-3\\_-2\\_.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/13-10-2008/Bassanini--Tavola-rotonda-Roma-Tre-TER-3_-2_.pdf).
- Bertoni, F., M. Colombo et L. Grilli (2008), « Venture Capital Financing and the Growth of New Technology-Based Firms », available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1102233>.
- Bianchi, M. et M. Bianco (2009), « Le riforme nella corporate governance negli ultimi 15 anni: quali effetti? » in Rondi L. et F. Silva (eds.) *Prove di Cambiamento nel Sistema Produttivo Italiano Il Mulino*.
- Bianchi, M., M. Bianco, S. Giacomelli, A. Paces et S. Trento (2005), *Proprietà e controllo delle imprese in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Bianco, M. et P. Sestito (2008), « La riforma della regolamentazione dei servizi pubblici locali in Italia: linee generali e insegnamenti per il futuro », *bank iof Italy, Questioni di economia e finanza*, n. 18.
- Bianco, M., S. Giacomelli, C. Giorgiantino, G. Palumbo et B. Szego (2007), « La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito? », *Rivista di Politica Economica*, septembre-octobre.
- Bloom N. et J. Van Reenen, 2007, « Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Nations », *Quarterly Journal of Economics*, 122 (4).
- Bloom N., Sadun R. et J. Van Reenen, 2007, « Il gap manageriale del vecchio continente », *La Voce*, [www.lavoce.info/articoli/pagina2872.html](http://www.lavoce.info/articoli/pagina2872.html).
- Boarini, R. et H. Strauss (2007), « The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 591.
- Boeri, T. (2002), « The political economy of flexicurity », *mimeo*, Università Bocconi, Milan.
- Bronzini, R. et P. Piselli (2006), « Determinants of long-run regional productivity: the role of R&D, human capital and public infrastructure », *Bank of Italy Economic Research Paper* n° 597.

- Codogno, L. (2009), « Two Italian Puzzles: Are Productivity Growth and Competitiveness Really so Depressed? », in M. Buti (ed.) *Italy in EMU*, Palgrave Macmillan.
- Colombo, M. et L. Grilli (2005), « Founders' human capital and the growth of new technology-based firms: A competence-based view », *Research Policy*, vol. 34 n° 6, août.
- Conseil de l'Union européenne (2004), « A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries », Dublin, mai. [www.betterregulation.ie/attached\\_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf](http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf)
- Contini, F., D. Coviello et A. Ichino, (2007), « Duration of Trials and the Individual Productivity of Judges », *mimeo*, Università di Bologna, [www2.dse.unibo.it/ichino/lpj\\_catt\\_3.pdf](http://www2.dse.unibo.it/ichino/lpj_catt_3.pdf).
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Réglementation des marchés de produits et convergence de la productivité », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, 2006/2, OCDE, Paris.
- D'Addio, A. et M. Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies », *OECD Social, Employment and Migration working papers*, n° 27.
- Del Monte, A. et E. Papagni (2003), « R&D and the growth of firms: empirical analysis of a panel of Italian firms », *Research Policy*, vol. 32(6), juin.
- Formez (2006a), « L'amministrazione per sportelli », *Quaderni Formez* n° 38, ministère de l'Administration publique, Rome.
- Foster, L., J. Haltiwanger et C. J. Krizan. 2006. Market Selection, reallocation and restructuring in the US retail trade sector in the 1990s. *The Review of Economics and Statistics* 88(4): 748-758
- Giacomelli, S. et S. Trento (2005), « Ownership, control and transfers of Italian firms. What changed in the ten years 1993-2003? », *Bank of Italy Discussion Papers*, n° 550.
- Griliches, Z. et H. Regev (1995), « Firm Productivity in Israeli Industry: 1979-1988 », *Journal of Econometrics* 65:1 (janvier). pp. 175-203.
- Ichino, P. (2008), « What prevents workers from choosing their employer: new labour policies frontiers in the globalization era », *mimeo*.
- ISAE (2007), « Priorità nazionali. Ambiente normativo, imprese, competitività: I vincoli amministrativi allo start-up », Istituto di Studi e Analisi Economica, Rome, juin.
- ISAE (2008), « Priorità nazionali. Infrastruttura materiali e immateriali », Istituto di Studi e Analisi Economica, Rome, juin.
- Istat (2008), « Università e Lavoro », Istituto nazionale di statistica, [www.istat.it/lavoro/unilav/](http://www.istat.it/lavoro/unilav/).
- Jaumotte, F. (2003), « Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 30.
- Marchesi, D. (2008), « Giustizia civile, buoni obiettivi e occasioni mancate ». In M.C. Guerra et A. Zanardi (editors) *Rapporto sulla Finanza Pubblica*, il Mulino.
- Micossi, S (2006), « L'impresa tra dirigismo e mercato », *Rivista di Politica Economica*, juillet-août.
- Micossi, S. (2008), « The decline of the Italian economy: weak entrepreneurs or bad policies? », Scuolasuperiore della pubblica amministrazione, Reggia di Caserta, *mimeo*.
- ministère des Finances (2008), « La revisione della spesa pubblica, Rapporto 2008 », Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione tecnica per la finanza pubblica, Rome.
- OCDE(2001), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : La réforme de la réglementation en Italie*.
- OCDE (2003), « Les TIC et la croissance économique : Panorama des industries, des entreprises et des pays de l'OCDE », OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Ageing and policy challenges: Italy*.
- OCDE (2005), *Études économiques : Italie*.
- OCDE (2006), *Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille – Synthèse des résultats pour les pays de l'OCDE*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi*.
- OCDE (2009) *Regulatory Reform in Italy: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, à paraître.

- Schivardi, F. et R. Torrini (2004), « Firm size distribution and employment protection legislation in Italy », *Economic working papers*, n° 504, Banque d'Italie.
- Sianesi B. et J. Van Reenen (2003), « The Returns to Education: a Review of the Empirical Macroeconomic Literature », *Journal of Economic Surveys*, 17 (2).
- Triplet, J.E. et B.P. Bosworth (2004), *Services Productivity in the United States: New Sources of Economic Growth*. Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Ughetto, E. (2008), « Does internal finance matter for R&D? New evidence from a panel of Italian firms », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 32 n° 6.
- Viviano, E. et F. Schivardi (2007), « Entry Barriers in Italian Retail Trade », *Bank of Italy Economic Research Paper*, n° 616.





## Chapitre 4

# Améliorer l'école et l'égalité d'accès à l'éducation

*Par rapport aux autres pays de l'OCDE, les résultats aux tests du PISA des élèves italiens de 15 ans sont médiocres, et ce, malgré des dépenses d'éducation relativement élevées. Si l'incidence du milieu social est moindre que dans de nombreux autres pays membres, elle passe essentiellement par une sorte d'auto-discrimination résultant du choix des familles entre les différents types d'établissements secondaires du deuxième cycle. L'importance des écarts de résultats scolaires entre les régions ne peut s'expliquer par le volume des ressources disponibles. Il est difficile de faire la distinction entre l'impact des conditions socio-économiques et l'efficacité des établissements, et cela doit être étudié avec soin dans le cadre des projets d'extension du fédéralisme budgétaire. Le gouvernement italien souhaite, à juste titre, optimiser les dépenses publiques et le présent chapitre défend l'idée selon laquelle des mesures visant à améliorer les informations à disposition des établissements scolaires et des enseignants concernant leurs résultats – tout en leur apportant les incitations, les responsabilités et les pouvoirs nécessaires pour agir en fonction de ces résultats – doivent accompagner les mesures d'économies budgétaires. Une attention plus grande accordée à une formation de qualité pour les enseignants, qu'il s'agisse des nouvelles recrues comme des enseignants chevronnés, ainsi qu'aux procédures de recrutement elles-mêmes, devrait également favoriser l'efficacité.*

**S**elon l'étude PISA de l'OCDE, les résultats scolaires moyens des élèves de 15 ans en Italie sont parmi les plus faibles de la zone OCDE, malgré des dépenses d'éducation par élève importantes. Il ressort d'un grand nombre d'enquêtes internationales que les résultats des très jeunes Italiens sont bien meilleurs, ce qui indiquerait une faiblesse relativement marquée dans l'enseignement secondaire. En outre, l'enseignement semble contribuer à maintenir une mobilité sociale relativement faible dans le pays : les familles ont tendance à choisir les établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle en fonction de leurs revenus, ce qui donne lieu à un cloisonnement social prononcé. Il existe également de fortes disparités régionales dans le pays, qui sont en partie liés à des facteurs socio-économiques. Des niveaux d'instruction globalement peu élevés constituent en soi une source de préoccupation, d'autant plus en Italie, où la croissance de la productivité est très faible et où la situation des jeunes sur le marché du travail est difficile ; les recherches montrent que si de nombreuses caractéristiques structurelles et institutionnelles d'un pays pèsent sur la croissance et sur le marché du travail, le capital humain y joue assurément un rôle essentiel.

Ce chapitre, consacré à l'enseignement obligatoire, porte sur les raisons expliquant des résultats médiocres et inégaux dans le secondaire. Après une présentation des principaux défis de l'enseignement en Italie, la structure des dépenses sera examinée, de même que certains aspects de l'action publique qui devraient être plus conformes aux meilleures pratiques. S'agissant de la responsabilité et des mesures incitatives, la question de savoir comment inciter les établissements scolaires à améliorer les performances et comment relever la qualité de l'enseignement sera abordée. Si une réforme profonde est manifestement nécessaire, le plus difficile sera d'obtenir le soutien des acteurs clés du secteur scolaire, en particulier des enseignants.

## Les principaux défis de l'enseignement en Italie

Les résultats scolaires des jeunes Italiens dans l'enseignement secondaire sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE, et l'enquête PISA met en évidence des écarts systématiques entre groupes socio-économiques et entre régions. La politique de l'éducation doit relever plusieurs difficultés : améliorer les résultats moyens et faciliter le passage de l'école à la vie active, faire en sorte que les études n'accroissent pas les différences sociales et régionales existantes, et améliorer le rapport coût-efficacité global. Le processus actuel de fédéralisme budgétaire, qui vise à attribuer directement aux régions des compétences financières accrues dans le secteur éducatif, pourrait compliquer la réforme, bien qu'on ne sache pas encore très bien quel sera le degré effectif de décentralisation.

### **Améliorer les résultats scolaires**

Jusqu'au début des années 60, l'école n'était généralement obligatoire que pendant cinq ans, puis pendant huit ans à partir de 1963 et dix à partir de 2007<sup>1</sup>. À cette époque, seuls 9 % des adultes avaient achevé leurs études secondaires du premier cycle et 4 %

étaient diplômés du deuxième cycle du secondaire, c'est-à-dire bien en-deçà des moyennes de l'OCDE (26 et 20 %). En 2008, les taux de scolarisation dans le deuxième cycle du secondaire, qui n'est toujours pas obligatoire, dépassaient 80 % et correspondaient à la moyenne de l'OCDE, avec un taux de réussite de 86 %, conforme à la moyenne de l'UE-19 et légèrement supérieur à la moyenne générale de l'OCDE (83 %). Si les effectifs ont rapidement augmenté, le poids du passé est tel que seule la moitié de la population a suivi des études secondaires du deuxième cycle, contre les deux tiers dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

Malgré un taux de scolarisation en progression, les Italiens obtiennent des résultats médiocres dans les évaluations internationales. Les enquêtes PISA montrent que les élèves italiens dans le deuxième cycle du secondaire atteignent des niveaux à l'écrit et en mathématiques parmi les plus bas de l'OCDE (graphique 4.1), et ce, malgré des performances moyennes très bonnes chez les plus jeunes – autour de 10 ans – à l'écrit et en sciences (PIRLS, 2007 et TIMMS, 2008). Les résultats en mathématiques sont toutefois inférieurs à la moyenne, même pour les élèves les plus jeunes. Dans l'étude PISA la plus récente, le retard moyen en sciences des jeunes Italiens de 15 ans par rapport à la moyenne de l'OCDE correspond à près des deux tiers d'une année scolaire, et à plus de deux années scolaires par rapport aux résultats des élèves Finlandais, qui arrivent en tête de la zone OCDE. Les jeunes en difficulté scolaire obtiennent en Italie des résultats plus médiocres que dans le reste de l'OCDE (le score moyen au PISA des jeunes Italiens se situant au 5<sup>e</sup> centile (le plus faible) est de 318 points, alors qu'il est de 340 dans la zone OCDE et de 419 en Finlande). De même, les meilleurs élèves ont des résultats inférieurs (les jeunes Italiens se situant au 95<sup>e</sup> centile de l'échelle du PISA obtiennent 20 points de moins qu'en moyenne dans l'OCDE pour ce percentile). On observe une détérioration importante des performances relatives en lecture (équivalent à près des deux tiers d'une année scolaire) entre 2000 et 2006, alors que les résultats sont restés relativement stables en sciences et en mathématiques.

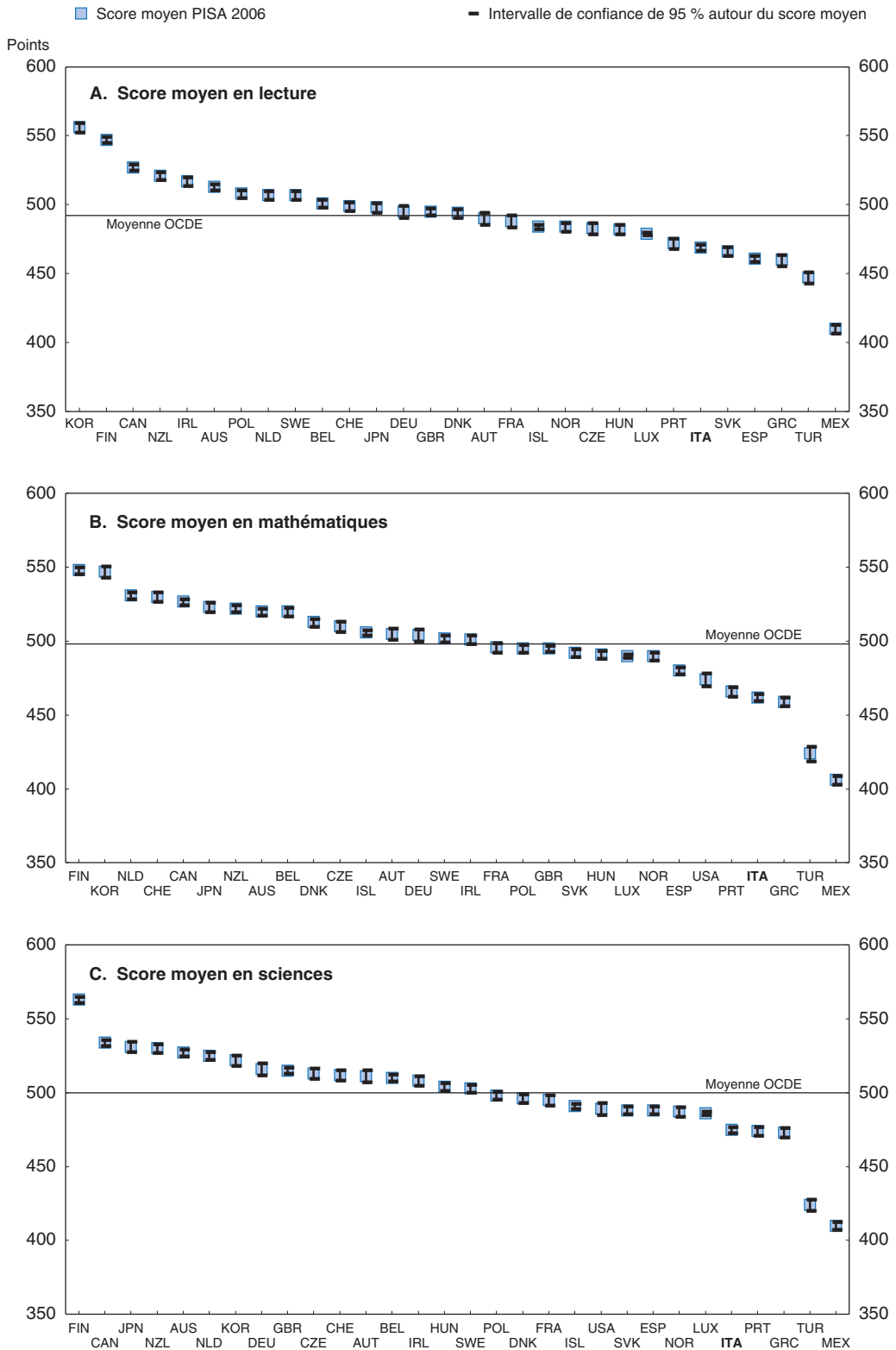
Les données nationales révèlent également des problèmes. En 2007, presque la moitié de l'ensemble des élèves du deuxième cycle du secondaire n'atteignait pas le niveau requis en mathématiques pour passer dans la classe supérieure, un tiers d'entre eux a échoué en langues étrangères et plus de 10 % en italien<sup>2</sup>. La plupart des élèves qui échouent dans une matière à la fin de l'année scolaire parviennent à passer dans la classe supérieure après avoir repassé leur examen avec succès pendant l'été, mais 16 % d'entre eux doivent redoubler (*La scuola in cifre*, 2007).

On se demandera dans ce chapitre pourquoi les résultats sont médiocres dans le secondaire par rapport au primaire. Les raisons pourraient être les suivantes : une formation différente, un peu plus spécifique, pour les enseignants du primaire ; l'organisation des études (pas de subdivision stricte du temps d'enseignement en matières dans le primaire, mais en domaines) ; le type de programmes (plus proches dans le primaire que ceux testés lors des enquêtes internationales). Malheureusement, il n'y a que peu de données empiriques confirmant ces hypothèses.

### **Réduire les disparités régionales en matière de résultats scolaires**

Les résultats scolaires diffèrent largement d'une région à l'autre du pays, en particulier entre le nord et le sud (graphique 4.2, partie A). Si, dans l'étude PISA, la variance globale des résultats pour l'Italie est légèrement inférieure à celle de la zone OCDE, 12 % environ de cette variance sont dus à des écarts interrégionaux – autant qu'au milieu d'origine. Entre la

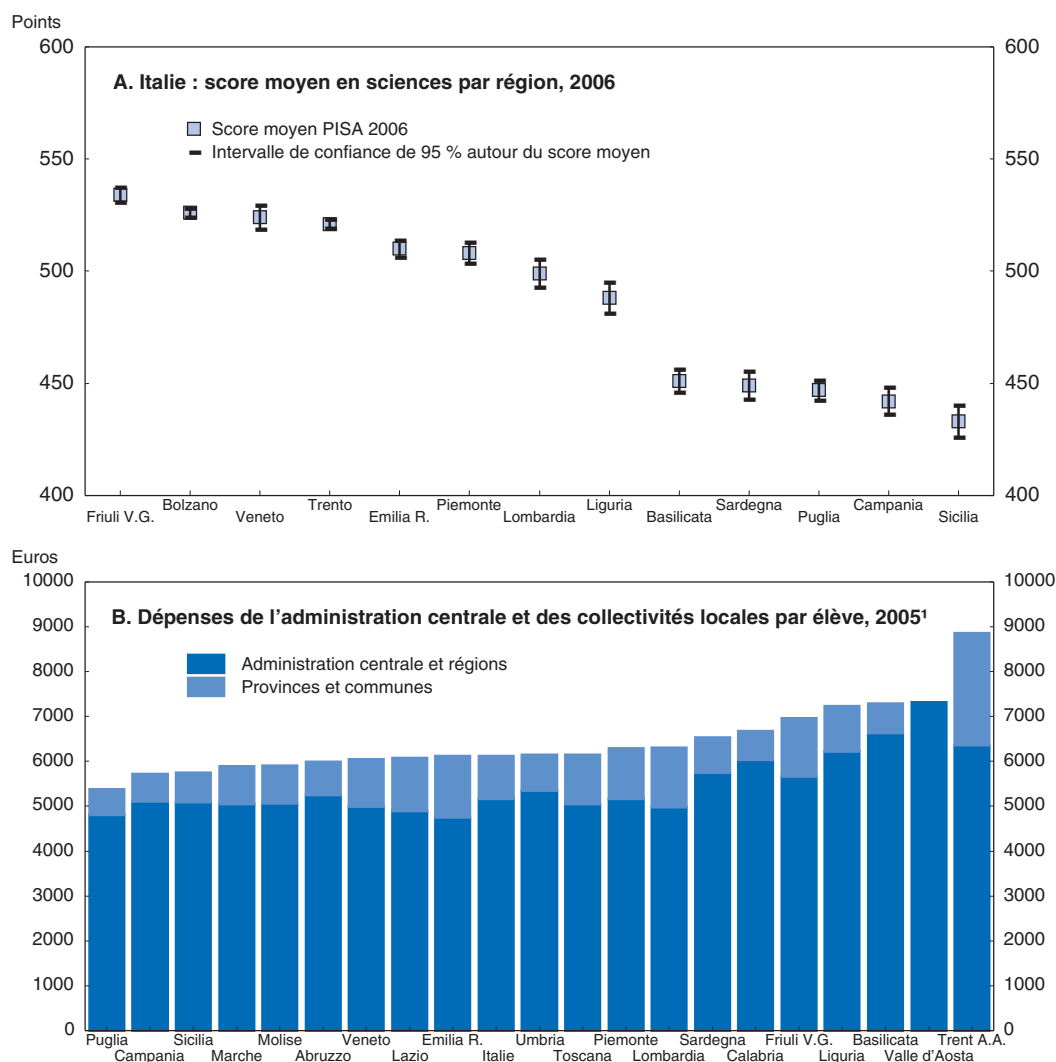
Graphique 4.1. **Les scores moyens de l'Italie au PISA sont inférieurs à la moyenne**



Source : Base de données PISA de l'OCDE, 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/640007445888>

Graphique 4.2. **Des écarts de résultats scolaires importants entre les régions et des financements publics locaux inégaux**



1. Les données portent sur les dépenses par élève réalisées par les autorités centrales, régionales, provinciales et municipales, couvrant le financement des services éducatifs de base et des services auxiliaires.
2. Pour le Trentin et le Val d'Aoste, deux régions budgétairement autonomes, la totalité des financements provient de l'autorité régionale.

Source : Base de données PISA de l'OCDE, 2006; ministère de l'Éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640037250161>

meilleure région et la moins bonne, l'écart de résultat correspond à 2,5 années scolaires. Dans les régions méridionales et dans les îles, la majorité des élèves ne dépasse pas le niveau 2 de compétence, alors que dans le nord, la majorité atteint au moins le niveau 3. Dans la région la plus en retard, près d'un élève sur cinq n'atteint même pas le niveau 1 (très basique) de compétence.

Dans les réponses au questionnaire du PISA qui leur est consacré, les élèves des régions septentrionales font une évaluation correcte de leurs capacités et de leurs compétences, alors que ceux des régions méridionales surestiment systématiquement leurs capacités. Les niveaux de référence en fonction desquels ils sont évalués semblent inférieurs et/ou ils

reçoivent des informations en retour insuffisantes sur leurs compétences. Les établissements scolaires s'adaptent probablement aux besoins accrus de leurs élèves en imposant une pression moindre et, dans une certaine mesure, il est justifié que les écoles tiennent compte du contexte particulier dans lequel elles s'inscrivent. Cependant, des informations erronées sur leur niveau réel peuvent pénaliser les élèves lorsqu'il s'agit de les préparer à se mesurer sur un pied d'égalité aux élèves d'autres régions ou d'autres pays.

### **Réduire l'inégalité des résultats scolaires**

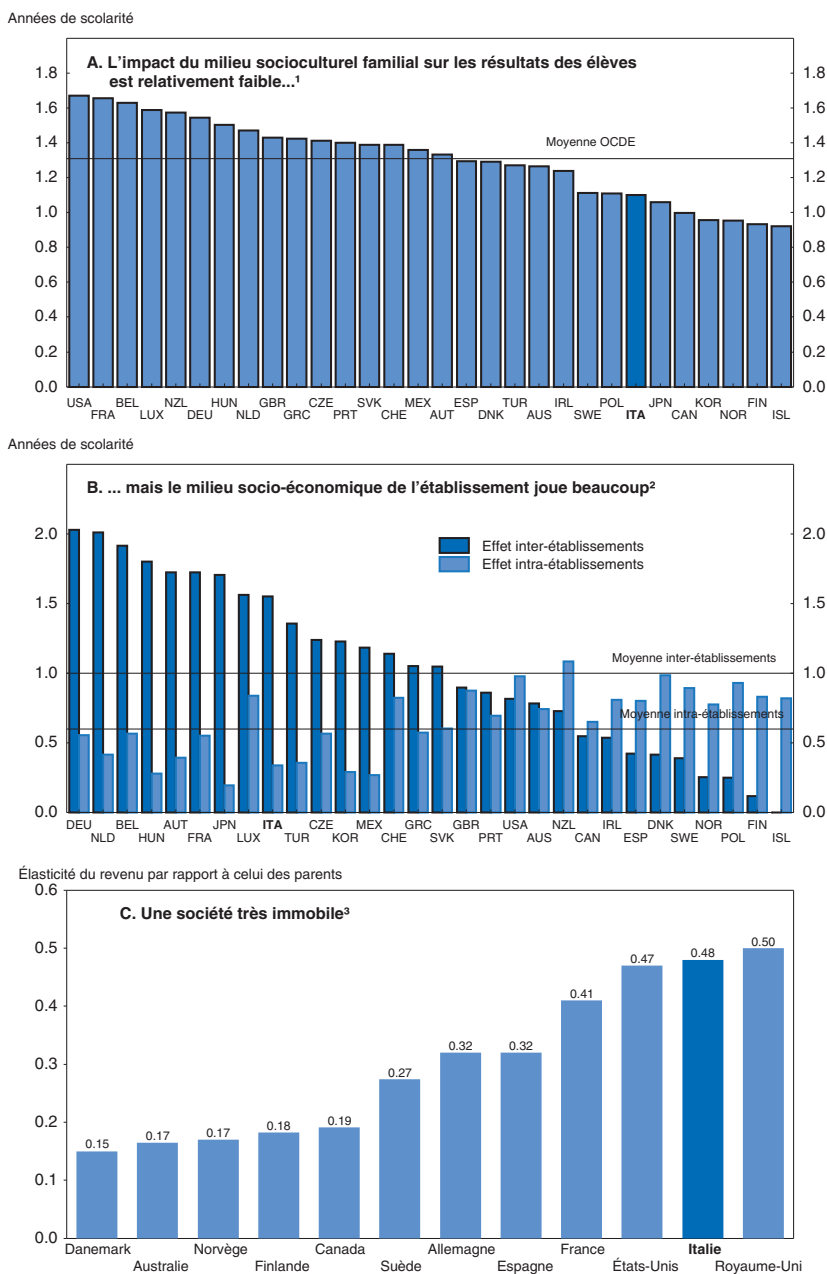
La variation des résultats est également liée à la façon dont le système éducatif parvient à aider les jeunes de milieux défavorisés. L'incidence du milieu socio-économique d'origine sur les résultats scolaires peut être mesurée directement (graphique 4.3, partie A) ou en déterminant dans quelle mesure elle est due à l'influence des pairs/au regroupement selon le milieu social au niveau des établissements (graphique 4.3, partie B). Si l'on s'en tient à ces deux indicateurs, la situation se révèle nuancée en Italie. L'impact direct de l'origine familiale sur les résultats scolaires d'un élève d'un établissement donné est en réalité légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE : les élèves italiens issus de milieux plus modestes que la moyenne accusent un retard équivalent à 1.1 année scolaire, contre 1.3 année pour la zone OCDE. Toutefois, l'effet inter-établissements important que l'on observe dans la partie B du graphique 4.3 met en évidence le poids important du regroupement selon le milieu social sur les résultats scolaires : un jeune s'élevant dans « l'échelle sociale » améliorerait son score au PISA trois fois plus en partant étudier dans un établissement où le milieu d'origine des élèves est en moyenne plus élevé qu'en restant dans le même établissement.

L'effet de la ségrégation sociale sur les résultats peut s'expliquer par plusieurs facteurs liés entre eux : l'influence des pairs et du voisinage, ainsi que l'auto-sélection des enseignants dans de meilleurs établissements (Bratti *et al.*, 2007 ; Leonardi, 2007 ; Barbieri *et al.*, 2007). Le regroupement en fonction du milieu social dans les écoles se produit lors du choix du type d'établissement du deuxième cycle du secondaire (filiales générales en *liceo* ou professionnelles en *istituto tecnico* ou *istituto professionale*). Ce sont les parents qui font librement ce choix et, comme le montrent Bratti *et al.* (2007), leur décision dépend très largement de leur origine sociale. Bien que ce regroupement soit le résultat d'une auto-sélection et non une conséquence involontaire de politiques de répartition des élèves par niveaux, comme c'est le cas en Allemagne et au Luxembourg, il semble dans la pratique contribuer pour beaucoup à l'immobilité sociale en Italie, ainsi qu'on le voit dans la partie inférieure du graphique 4.3. Si la persistance du revenu et de la richesse d'une génération à l'autre est soulignée dans de nombreuses études nationales et internationales (Brandolini *et al.*, 2004 ; OCDE, 2008j), d'autres facteurs en dehors du système éducatif peuvent y contribuer, en particulier la politique du marché du travail et la politique sociale (Cecchi *et al.* 1999 ; Colonna, 2007 ; D'Addio, 2007), même si les structures de l'éducation et du marché du travail exercent des influences liées entre elles.

### **Améliorer le rapport coût-efficacité**

Avec des dépenses importantes par élève et des résultats scolaires médiocres, les établissements scolaires italiens semblent moins efficaces par rapport à leur coût que ceux d'autres pays de l'OCDE (graphique 4.4). Plusieurs explications sont possibles, par exemple l'incapacité d'exploiter des économies d'échelle pour la constitution des classes ou le manque d'incitations en direction des établissements scolaires afin qu'ils optimisent les

### Graphique 4.3. La ségrégation sociale entre établissements scolaires peut freiner la mobilité sociale plus tard

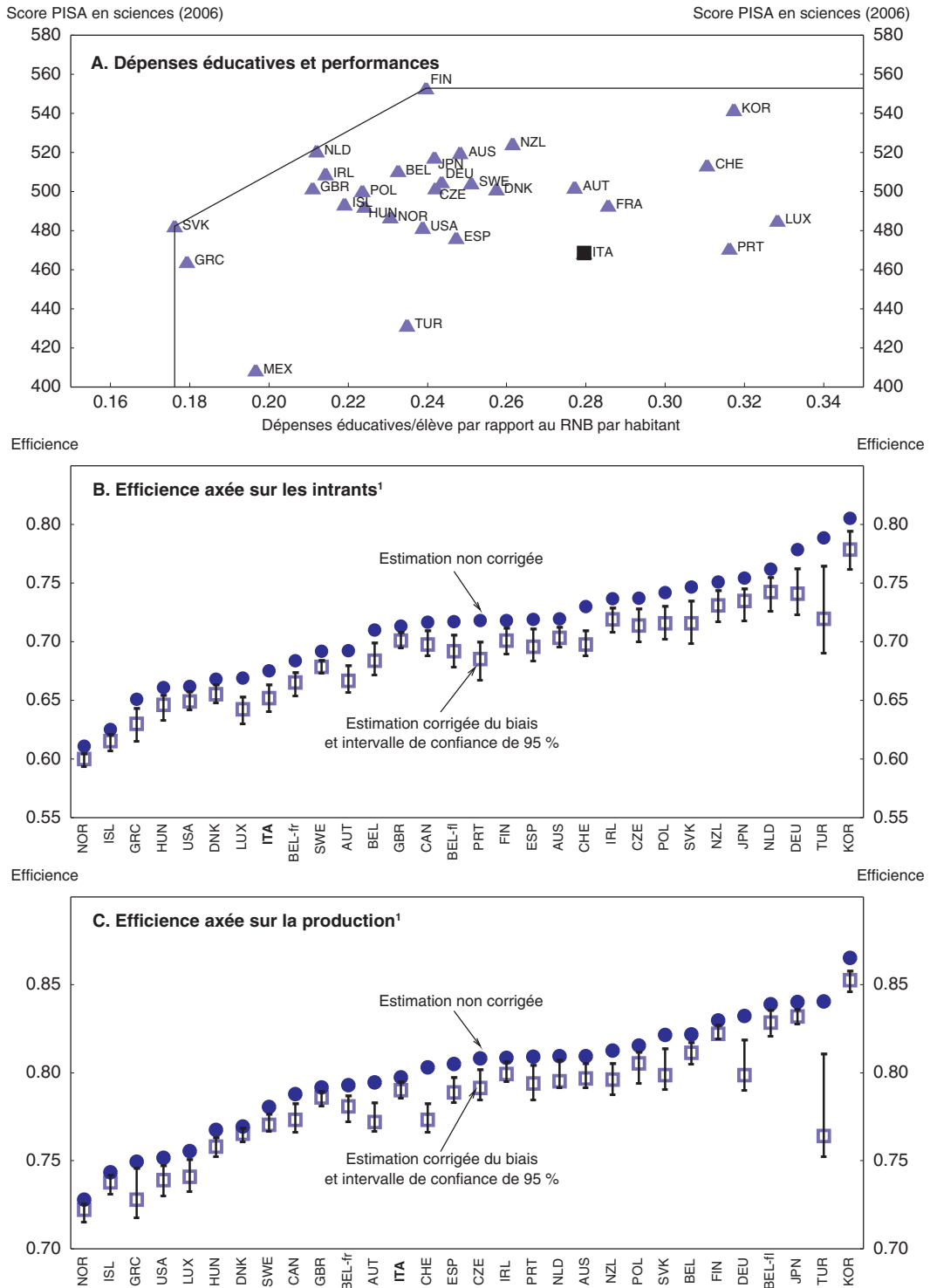


1. Ce graphique montre l'incidence du milieu familial sur les résultats scolaires, mesurés par les scores au PISA, au niveau individuel. Ces estimations, qui sont obtenues à l'aide d'une régression à deux variables des scores au PISA en fonction de l'indice PISA de statut socio-économique, sont exprimées en termes de retard accumulé sur une ou plusieurs années scolaires. L'équivalent de retard scolaire en calculant l'écart de résultat au PISA entre deux élèves inscrits dans deux classes (toutes choses égales par ailleurs). Une année scolaire correspond à 38 points sur l'échelle de compétence en sciences du PISA.
2. L'effet intra-établissement du statut économique, social et culturel (SESC) est défini comme l'écart de résultat sur l'échelle de compétence en sciences associé à l'écart entre le 75<sup>e</sup> et le 25<sup>e</sup> centiles de la distribution intra-établissement moyenne de l'indice SESC calculé au niveau des élèves. L'effet inter-établissement du statut SESC est défini comme l'écart de résultat sur l'échelle de compétence en sciences associé à l'écart entre le 75<sup>e</sup> et le 25<sup>e</sup> quartiles de la distribution inter-établissements moyenne de l'indice SESC selon le pays, calculé au niveau des établissements. Ces estimations, qui sont obtenues à l'aide d'une régression des scores au PISA en fonction de l'indice PISA de statut socio-économique au niveau des élèves et des établissements, sont exprimées en termes de retard accumulé sur une ou plusieurs années scolaires. Une année scolaire correspond à 38 points sur l'échelle de compétence en sciences du PISA.
3. La hauteur de chaque barre représente la meilleure estimation de l'élasticité intergénérationnelle du revenu, d'après diverses études examinées par d'Addio (2007). Plus le paramètre est élevé, plus la persistance du revenu est forte d'une génération à l'autre, et donc, plus la mobilité intergénérationnelle du revenu est faible.

Source : Parties A et B, PISA 2006 et calculs de l'OCDE. La partie C s'appuie sur D'Addio (2007).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/640047424215>

Graphique 4.4. Des dépenses importantes par élève et des résultats scolaires faibles



1. Les estimations de l'efficience s'appliquent à l'établissement scolaire médian de chaque pays. Elles sont obtenues par une analyse d'enveloppement des données fondée sur quatre intrants (moyens pédagogiques et informatiques, milieu socio-économique des élèves et langue d'origine) et un produit (score moyen au PISA).

Source : OCDE (2008a) et Sutherland et al. (2007).



ressources disponibles. Les fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur les dépenses incitent à réduire des dépenses d'éducation élevées et, comme le montre le graphique 4.4, il devrait être possible de dépenser moins sans nuire aux résultats de l'enseignement – c'est l'une des principales conclusions du Livre blanc de 2007 sur l'éducation et de l'examen des dépenses de 2008. Cependant, il est peu probable que des mesures drastiques de réduction des dépenses puissent éviter une certaine détérioration des performances, à moins qu'elles ne s'accompagnent d'une réforme globale de l'organisation et du fonctionnement de l'école. Il est donc extrêmement important qu'une partie des économies réalisées par réduction des dépenses soit réinvestie dans les mesures visant à inciter davantage les établissements scolaires à améliorer leur performance comme on le verra dans ce chapitre.

De fait, la loi de finances 2009-2011 prévoit des coupes budgétaires importantes, impliquant une réduction de 10 % du corps enseignant sur trois ans. Ces mesures, qui reposent en partie sur le Livre blanc de 2007, répondent à l'engagement des deux derniers gouvernements de lutter contre l'inefficacité des dépenses publiques. Le principe sur lequel reposent ces mesures, qui sera expliqué plus en détail dans la section suivante, est double : premièrement, les enfants ne sont pas répartis dans les classes et dans les établissements aussi efficacement qu'ils pourraient l'être; deuxièmement, le taux d'encadrement, dont les études montrent généralement qu'il est sans lien avec les résultats scolaires, est plus élevé en Italie qu'en moyenne dans l'OCDE. La loi de finances affecte 30 % des économies aux mesures qui ont pour but de valoriser la profession d'enseignant. Ces mesures n'ont pas encore été précisées.

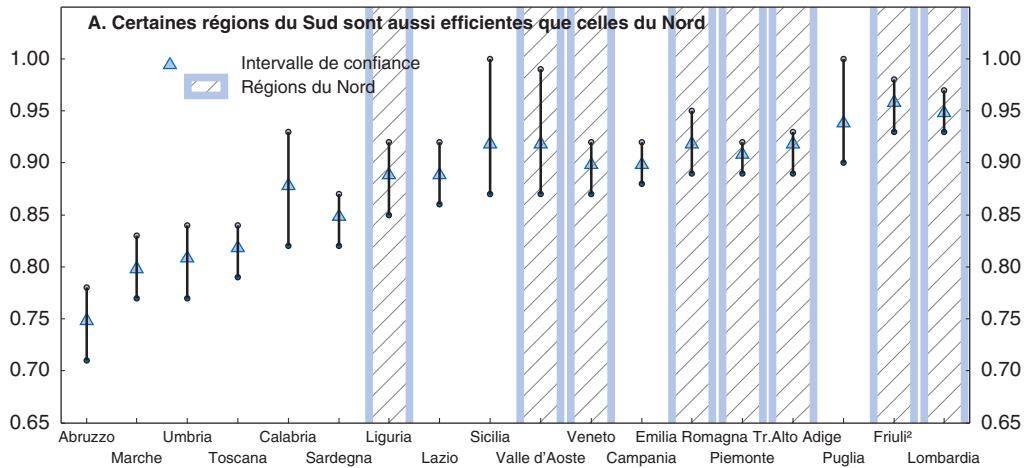
### **Gérer la diversité régionale et le fédéralisme budgétaire**

Le niveau des financements publics émanant du pouvoir central est assez homogène dans l'ensemble des établissements scolaires, étant donné les salaires relativement uniformes des enseignants. En revanche, les financements locaux versés aux établissements par les régions, les provinces et les communes sont très variables (les financements locaux par élève sont plus de deux fois plus élevés en Émilie Romagne que dans les Pouilles, par exemple), même si la part des financements locaux représente généralement moins d'un cinquième du total à l'heure actuelle (voir graphique 4.2, partie B).

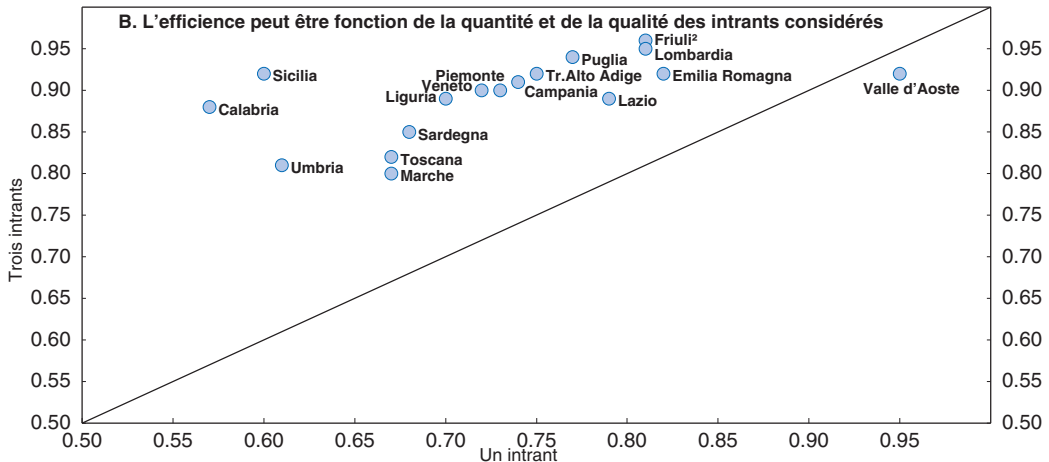
Le fait que les résultats scolaires diffèrent très largement d'une région à l'autre malgré une homogénéité relative des niveaux de financement laisse supposer des niveaux d'efficacité très variables – les scores au PISA inférieurs dans les régions méridionales suggérant une efficacité moindre. Cela n'est toutefois pas certain, comme le montrent certaines analyses simples. Une analyse d'enveloppement des données utilisant un intrant (le taux d'encadrement) et un produit (le score moyen au PISA) indique effectivement que les régions du nord sont généralement plus efficaces que celles du centre et du sud (graphique 4.5, partie A, axe horizontal). Cependant, les résultats dépendent de plusieurs variables contextuelles indépendantes de l'école. Lorsqu'on effectue une analyse d'enveloppement des données reposant sur trois intrants (taux d'encadrement, indice de statut socio-économique des parents et possession d'un ordinateur), comme dans Sutherland et al. (2007), la position relative des régions désavantagées par leur contexte social et culturel s'améliore, parfois très nettement (Calabre et Sicile, par exemple, graphique 4.5, partie B). Dans cette spécification, les estimations de l'efficacité en termes de production sont extrêmement regroupées, même si quatre ou cinq d'entre elles se

Graphique 4.5. **Efficacité des services éducatifs selon les régions<sup>1</sup>, 2003**

Estimations de l'efficacité productive




Estimations de l'efficacité productive



1. La première partie montre les estimations de l'efficacité des services éducatifs tirées d'une analyse d'enveloppement des données ainsi que l'intervalle de confiance correspondant. Cette spécification repose sur trois intrants (taux d'encadrement, milieu familial et possession d'un ordinateur à la maison) et un produit (score moyen au PISA). Elle présente des estimations de l'efficacité en termes de produit, corrigées du biais et partant de l'hypothèse de rendements d'échelle constants. La seconde partie montre des estimations de l'efficacité pour un intrant (taux d'encadrement) et un produit sur l'axe des abscisses, ainsi que des estimations de l'efficacité pour trois intrants et un produit. Ces estimations se situent dans un intervalle de 0 à 1, 0 correspondant à une inefficacité totale et 1 à une efficacité totale.

2. Frioul-Vénétie julienne.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données de 2003.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640144630241>

distinguent par des résultats médiocres. Une analyse similaire de Giordano et al. (2008) montre que l'efficacité des services éducatifs est plus homogène dans l'ensemble des régions que d'autres services publics (santé, justice civile et garde d'enfants), ce qui conforte l'idée que les écarts d'efficacité des établissements scolaires à l'échelle du pays pourraient être moins importants que ce que l'on constate à première vue.

Toutefois, le rapport coût-efficacité varie bel et bien entre les régions, et il s'agit effectivement d'un des principaux défis pour le fédéralisme budgétaire : sera-t-il acceptable s'il entraîne un creusement des disparités régionales en matière de résultats

scolaires? Selon la législation actuellement en vigueur, les régions n'ont qu'une autonomie budgétaire limitée pour décider des niveaux de dépenses affectées au secteur scolaire (encadré 4.1), mais les projets de décentralisation prévoient le transfert des pouvoirs dans le domaine de l'éducation (y compris ses financements) de l'administration centrale aux autorités locales. En vertu de la loi sur le fédéralisme budgétaire qui, avec les lois qui l'ont précédée, attribue aux régions les compétences en matière d'éducation, à un niveau toutefois très général (encadré 4.1), les financements proviendront de l'administration centrale afin d'offrir des niveaux de prestation de base (LEP) à l'échelle nationale, fondés sur les estimations du « coût de base » de ces niveaux de prestation. À l'heure actuelle, l'interprétation des LEP et ses conséquences pour la redistribution des ressources font encore l'objet d'amples débats et donneront lieu à des négociations entre l'administration

#### Encadré 4.1. Responsabilités institutionnelles au sein du système éducatif italien : structures actuelles et évolutions au titre du fédéralisme budgétaire

En Italie, les autorités centrales sont actuellement chargées des fonctions suivantes :

- Les directives générales et la législation sur l'enseignement, y compris les objectifs des programmes scolaires, la définition des programmes éducatifs, les contrats du personnel.
- La spécification des matières enseignées, le nombre d'heures de cours, l'emploi du temps entre matières obligatoires et facultatives, les normes de qualité des services, les directives générales sur l'évaluation des élèves, le temps d'enseignement, l'évaluation du système scolaire, la détermination des besoins du personnel et du niveau des ressources centrales nécessaires pour les financer.

Les régions sont chargées de :

- Légiférer sur les directives générales concernant l'enseignement, avec les autorités centrales (*potesta legislativa concorrente*). Elles exercent toutefois un pouvoir législatif exclusif sur les questions de formation professionnelle.
- Fournir et prévoir l'offre d'enseignement et de formation professionnels.
- Établir le calendrier de l'année scolaire.
- Planifier le réseau scolaire sur le territoire de la région, notamment par regroupement d'établissements à effectifs insuffisants.
- Assurer une aide financière aux élèves des familles à bas revenu.

Enfin, les offices éducatifs régionaux « *Uffici Scolastici Regionali* », rapportant directement au ministère de l'Éducation), doivent :

- Servir d'intermédiaire dans le processus de désignation des enseignants (entre le pouvoir central et les établissements scolaires).

La loi sur le fédéralisme budgétaire (loi 42, 2009) confirme les grandes lignes de la décentralisation des compétences éducatives aux régions, bien qu'on ne sache pas très bien si elle innove par rapport à la législation en vigueur (en vertu de la loi, les services de niveau de base visent les « fonctions administratives relevant déjà de la compétence des régions »). Une série de textes administratifs doivent être adoptés d'ici à 2001 pour mettre en place les réglementations nécessaires. Ces textes devront préciser quelles sont les compétences exactes des régions et aussi comment définir les niveaux de base des prestations (*livelli essenziali delle prestazioni*) et ce qui en résulte du point de vue des ressources transférées aux régions.

centrale et les régions. Il est néanmoins peu probable que les ressources transférées aux régions couvrent les rémunérations des enseignants.

Un autre problème en suspens pourrait avoir une incidence sur le plan de l'inégalité régionale dans le domaine des résultats éducatifs, surtout si les LEP sont liés à la performance : la définition du coût de base sera probablement très controversée; par exemple, tiendra-t-on compte des variables contextuelles utilisées dans le graphique 4.5? Si c'est le cas, et que les écarts d'efficacité entre régions n'augmentent pas, alors les écarts de résultats se réduiront; dans le cas contraire, en particulier – ce qui semblerait probable – s'il y a une variation accrue de l'efficacité, les écarts de résultats pourraient se creuser. D'autres complications pourraient venir de différences culturelles ou contextuelles entre les régions pour ce qui est de la capacité des autorités locales à faire usage de leur autonomie à bon escient. Giordano *et al.* (2008) font valoir que dans les régions du sud, les services sont plus efficaces lorsqu'ils émanent du pouvoir central, alors que les services décentralisés au nord sont généralement plus performants. Enfin, il faudra bien prendre en compte l'évolution différente des migrations dans le pays.

Le degré de décentralisation est un choix politique qui relève de chaque pays. Cependant, puisque le fédéralisme budgétaire a pour objectif d'accroître l'efficacité des administrations infranationales, il faut que les LEP se fondent sur un critère de performance mesurable. À cet égard, la dernière *Étude économique* de l'Italie recommandait de clarifier les normes nationales relatives aux services sociaux, en mettant l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens, et de fixer des normes d'excellence et de performance, en laissant aux régions la responsabilité de structurer les moyens et d'organiser les services, tout en établissant à l'échelle nationale de meilleurs systèmes d'évaluation et de surveillance ainsi que des directives plus efficaces afin d'assurer la conformité.

Quel que soit le modèle de fédéralisme budgétaire retenu, les différences que l'on observe dans l'ensemble du pays à divers égards, en particulier la capacité des institutions de gérer le secteur éducatif et la diversité des contextes sociaux et politiques locaux, entraîneront une certaine variation des résultats. Si les autorités centrales et régionales souhaitent collectivement éviter ce problème, il faut envisager, en plus de la réforme du système éducatif national, des politiques permettant de renforcer les compétences des administrations locales. De plus, il faudra que les réformes envisageables du système éducatif soient conçues de manière à assurer la cohérence et la coordination entre les divers niveaux de gouvernance, comme le recommande le Livre blanc sur l'éducation (encadré 4.2).

### **Améliorer le passage de l'enseignement secondaire aux études supérieures et à la vie active**

L'enseignement secondaire devrait préparer les élèves à poursuivre des études supérieures ou à entrer sur le marché du travail. S'agissant du premier point, les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur ont atteint récemment le niveau d'autres pays de l'OCDE, après avoir été en retard pendant de nombreuses années (graphique 4.6, partie A). Cette amélioration s'explique en partie par l'absence quasi totale de sélection à l'entrée à l'université (y compris sur le type d'études secondaires suivies) et les taux d'abandon élevés à l'université peuvent indiquer que le système scolaire ne prépare pas suffisamment bien à l'enseignement supérieur (Boarini *et al.*, 2008)<sup>3</sup>.

#### Encadré 4.2. Le Livre blanc de 2007 sur l'école en Italie

Les recommandations présentées dans le Livre blanc sur l'école (*Quaderno Bianco sulla Scuola*), paru sous le gouvernement précédent, portent sur les points suivants :

- Renforcer l'autonomie des établissements scolaires tout en réaffirmant le rôle de l'État dans la définition des orientations générales et la prestation de niveaux de service de base.
- Créer un modèle de prévision de la demande d'enseignants à moyen et long terme au niveau régional. Ce modèle vise à étayer les décisions concernant la dotation en personnel enseignant, de manière à améliorer l'efficacité des ressources dans l'ensemble des régions.
- Concevoir un système d'évaluation national englobant une évaluation externe des progrès des élèves et la promotion d'évaluations spécifiques dans chaque établissement et comportant des aides aux établissements en retard et aux mesures correctrices prises.
- Réformer la carrière des enseignants et l'organisation du travail, notamment la formation initiale et le recrutement, instaurer des mesures incitatives axées sur les performances, mettre en place des actions visant à améliorer l'adéquation entre les enseignants et les établissements, et réformer la formation en cours d'emploi.
- Lancer des actions spécifiques dans le sud pour la période 2007-13.
- Concevoir un système de gouvernance multi-niveaux pour mettre en œuvre des plans d'action régionaux comportant des mesures spéciales (notamment un niveau adéquat d'effectifs en classe, le regroupement d'établissements, le recyclage d'enseignants) afin de réaliser les objectifs fixés au niveau national. Ce système de gouvernance coordonnerait l'action de l'administration centrale, des autorités régionales, des autorités locales et des établissements scolaires en définissant clairement les compétences et en instaurant un dispositif général d'incitations.

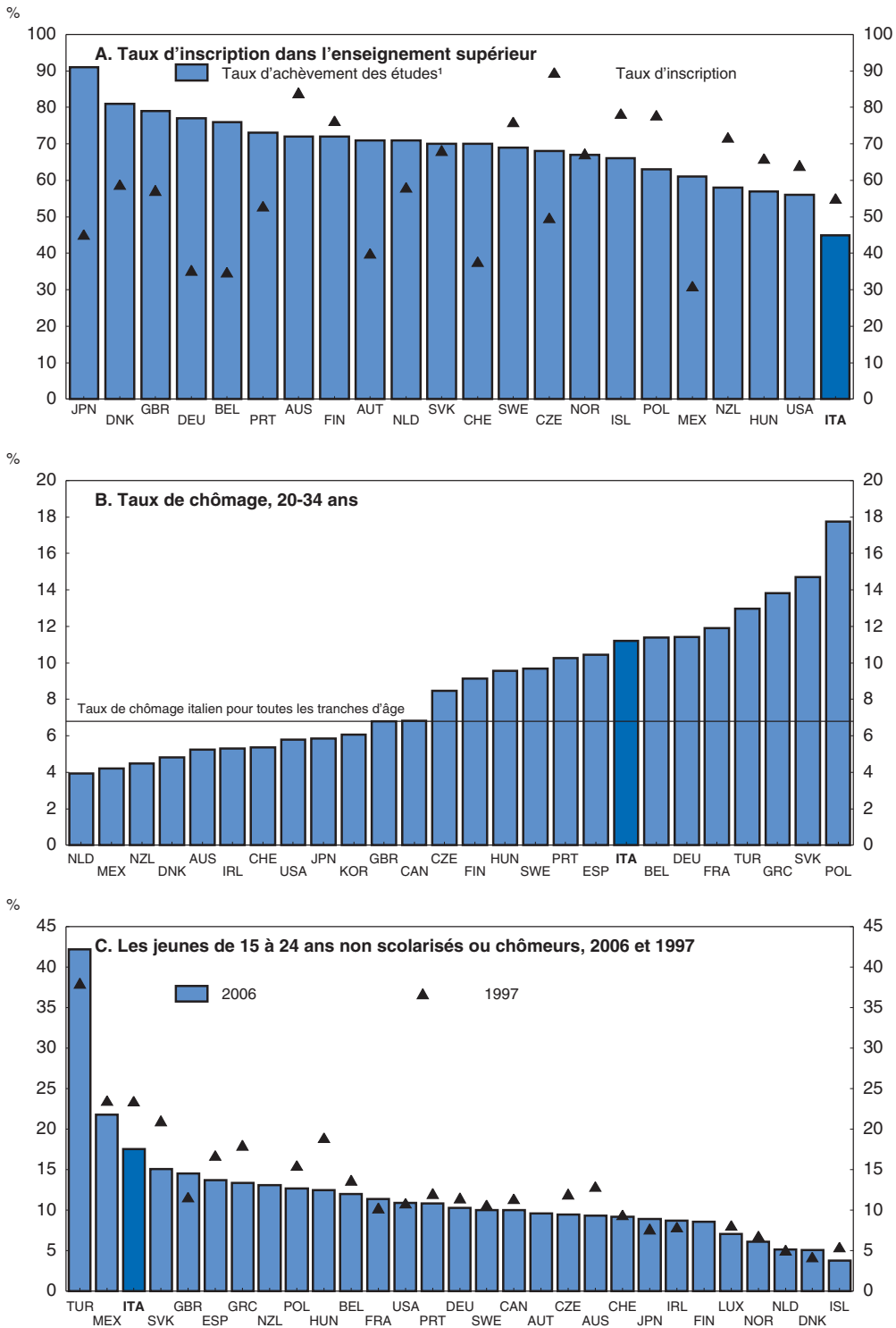
Voir ministère de l'Éducation (2007).

Quant à l'entrée directe dans la vie active, outre le fait qu'un grand nombre de jeunes ne suivent pas d'études secondaires du deuxième cycle, ceux qui sortent du secondaire ont des difficultés à entrer sur le marché du travail (Quintini et Martin, 2006). Le taux de chômage des 15-24 ans a reculé entre 1995 et 2005, mais le ratio chômage des jeunes/chômage des adultes arrive toujours au deuxième rang des pays de l'OCDE. En Italie, un tiers seulement des 15-24 ans ont un emploi, contre deux cinquièmes dans la zone OCDE. La moitié des jeunes chômeurs subissent de longues périodes de chômage, contre un cinquième dans l'OCDE. La proportion des jeunes adultes qui ne sont ni scolarisés ni employés a également reculé depuis le milieu des années 90, mais elle représente 10 % des 15-19 ans et 25 % des 20-24 ans, contre respectivement 8 % et 16 % en moyenne dans l'OCDE (graphique 4.6, partie C)<sup>4</sup>. Le passage à la vie active est particulièrement difficile dans les régions centrales et méridionales, où le taux de chômage des 18-24 ans tourne autour de 26 %, contre 10 % dans le nord et 13 % dans la zone OCDE.

#### **Une réforme globale est nécessaire pour affronter l'ensemble des défis**

Jusqu'à présent, les initiatives du gouvernement concernant le système scolaire se sont attachées uniquement à réduire les dépenses, bien que le Livre blanc de 2007 du précédent gouvernement et l'examen des dépenses (2008) aient formulé un très grand

Graphique 4.6. Des taux de réussite faibles dans l'enseignement supérieur et un passage difficile vers la vie active



1. Le taux de réussite dans l'enseignement supérieur de type A correspond à la proportion d'étudiants qui obtiennent au moins un diplôme supérieur de type A parmi les étudiants inscrits dans le programme correspondant.

Source : Regards sur l'éducation, OCDE et Statistiques de l'emploi, OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/640204565502>

nombre de recommandations venant compléter la réduction des dépenses (encadré 4.2). Une proposition de loi portant sur la formation, les incitations et l'évolution de carrière des enseignants a été soumise par un député en juillet 2008 (encadré 4.3), mais elle n'a pas encore été officiellement adoptée par le gouvernement. Ce sera une excellente occasion de mettre en place le cadre nécessaire pour renforcer l'attrait et l'efficacité de la profession enseignante, en concrétisant ainsi la possibilité de réinvestir une partie des ressources économisées en vertu de la loi de finances pour 2009-11.

Comme on le fera valoir dans la suite de ce chapitre, le système doit être réformé dans plusieurs directions, et des réformes partielles ont moins de chances de succès que des réformes plus larges et harmonisées, notamment parce que leur coût initial touche une catégorie précise de parties prenantes (en l'occurrence, les enseignants et les établissements scolaires) mais que leurs avantages ne s'étendent pas à une partie suffisamment importante de la population (Høj et al., 2006). Les réformes réussies<sup>5</sup> sont souvent celles dont les parties prenantes adhèrent aux principes comme à la mise en œuvre. Dans le cas de l'Italie, les établissements scolaires et les enseignants pourraient jusqu'ici n'avoir pas suffisamment participé à l'élaboration des politiques.

Selon certains chercheurs, la prise en compte insuffisante de l'économie politique de la réforme ainsi que la portée limitée des mesures gouvernementales sont une constante des réformes passées du système éducatif italien; d'où la défiance des établissements scolaires (Cavalli, 2000; Cavalli, 2008; Ferratini, 2008). Cela pourrait aider à expliquer

#### Encadré 4.3. **Législation prévue sur l'école**

Une proposition de loi a été soumise au Parlement par le député Aprea (« loi Aprea ») avec quatre propositions clés :

La formation des enseignants, dispensée dans le cadre universitaire, durerait 5 ans et mettrait davantage l'accent sur la pédagogie et la pratique. Les conditions d'accès à la formation seraient différentes pour les enseignants du primaire et du secondaire.

Les établissements pourraient embaucher directement leurs enseignants sur concours ou par recrutement direct à partir d'une réserve régionale d'enseignants préqualifiés.

La carrière des enseignants serait divisée en trois étapes : « débutant » (*iniziale*); « titulaire » (*ordinario*) et « expert » (*esperto*), avec des responsabilités et un salaire évoluant en conséquence. La titularisation serait décidée par une commission interne à l'établissement. Le titre d'*esperto* exigerait une formation spéciale et un examen final. Le nombre de promotions (à ces deux niveaux) serait établi par le ministère de l'Éducation chaque année.

La gouvernance des établissements scolaires serait réformée; les décisions administratives, financières et pédagogiques incomberaient à un nouveau conseil d'établissement présidé par le chef d'établissement. Chaque école serait dotée d'une commission d'évaluation chargée d'évaluer les résultats et la qualité de l'école sur une base annuelle.

Cette proposition de loi a été soumise au Parlement en juillet 2008 mais il n'a pas encore été explicitement adoptée par le gouvernement. De nombreuses modalités d'application ne sont pas définies, notamment les infrastructures administratives nécessaires pour le nouveau système de formation et de certification, et la prise en compte des enseignants existants dans la nouvelle structure de carrière. Ses principes sont cependant bien fondés.

pourquoi certaines des mesures prises, qui semblent bonnes en théorie, n'ont pas produit les résultats escomptés (par exemple, la loi sur l'autonomie). Les nombreux intérêts divergents en jeu dans le domaine de l'enseignement compliquent la réforme; il pourrait être utile d'y associer les divers acteurs et d'expliquer au public pourquoi le changement est nécessaire, à la fois pour élaborer une réforme globale mais aussi pour éviter les fréquents changements de cap, qui peuvent en soi porter préjudice à des politiques même bien conçues.

## Contenir les dépenses dans l'enseignement primaire et secondaire

### **Évolution des dépenses par élève dans l'enseignement primaire et secondaire et principaux déterminants**

La part du PIB consacrée aux dépenses d'éducation est inférieure à la moyenne de l'OCDE, mais les dépenses par élève sont supérieures (en particulier pour les écoles primaires et les établissements secondaires du premier cycle). Cette caractéristique est plus un héritage du passé qu'un phénomène récent : les dépenses par élève (en valeur réelle) ont augmenté plus lentement que dans le reste de l'OCDE au cours des dernières années. L'éducation a également perdu du terrain face à d'autres dépenses publiques (tableau 4.1). Comme dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE, le gros des dépenses d'éducation va aux dépenses courantes, essentiellement pour payer les enseignants et les autres personnels. Cependant, la part des dépenses d'équipement, dont certaines études ont montré qu'elles étaient corrélées à de meilleurs résultats scolaires<sup>6</sup>, est légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE, ce qui indique un manque d'investissement dans les bâtiments et les infrastructures, qui sont pourtant particulièrement médiocres dans le sud du pays (Bratti *et al.*, 2007).

Tableau 4.1. **Les dépenses d'éducation en Italie**

	Italie	OCDE
Dépenses d'éducation totales, en pourcentage du PIB	3.3 %	3.8 %
Dépenses privées, en pourcentage du total	3.9 %	8.3 %
Dépenses dans l'enseignement primaire et secondaire, en pourcentage des dépenses d'éducation totales	6.7 %	9 %
Dépenses dans l'enseignement primaire et secondaire, par élève	En pourcentage du PIB par habitant	27 %
	Croissance réelle, 1995-2005	4 %
		29 %

Source : *Regards sur l'éducation*, 2008.

Le coût plus élevé de l'enseignement en Italie est largement dû à un taux d'encadrement presque deux fois plus élevé (9.6 enseignants pour 100 élèves en Italie, contre 6.5 dans la zone OCDE)<sup>7</sup>. Ce taux est assez homogène dans l'ensemble des régions, les écoles du sud ayant un peu moins d'enseignants en primaire et dans le deuxième cycle du secondaire, mais davantage dans le premier cycle du secondaire. En revanche, le niveau des salaires en Italie est inférieur (voir les sections suivantes).

De nombreuses études montrent que le taux d'encadrement, ou ses déterminants, n'a pas d'incidence sur l'apprentissage des élèves « médians » (par exemple, OCDE, 2004), mais il a effectivement un impact sur les classes qui comptent de nombreux élèves en difficulté. Les données sont moins concluantes en ce qui concerne les salaires versés aux enseignants, qui semblent présenter une corrélation positive avec les résultats dans certaines études (OCDE 2008d, Sutherland *et al.*, 2007) mais pas dans d'autres (Hanushek *et al.*, 1999), même si en théorie, des salaires plus élevés incitent davantage à



choisir et à poursuivre une carrière d'enseignant. Sachant que l'Italie consacre des dépenses assez importantes à l'éducation en raison de taux d'encadrement relativement élevés, mais que ses enseignants sont relativement moins bien payés, il pourrait être utile, pour améliorer l'efficacité, de revoir l'équilibre entre le nombre des enseignants et leurs salaires. Toutefois, comme on le verra plus loin, il est préférable de subordonner les augmentations de salaires aux bonnes performances plutôt que de les accorder sans condition à l'ensemble des enseignants.

### **Pourquoi le taux d'encadrement est-il plus élevé en Italie?**

Le fort taux d'encadrement en Italie est le résultat de deux séries de facteurs. Premièrement, certaines dispositions réglementaires (concernant le nombre d'heures de cours, le temps d'enseignement, la taille des établissements, la taille des classes, la dotation en personnel enseignant en fonction des matières, la durée de la scolarité)<sup>8</sup> favorisent un nombre élevé d'enseignants. Deuxièmement, les autorités chargées de l'éducation semblent avoir beaucoup de mal à optimiser la taille des classes et des établissements dans les limites fixées par la réglementation. Ces deux ensembles de facteurs expliquent le taux d'encadrement élevé en Italie.

S'agissant du premier groupe de facteurs, le taux d'encadrement plus élevé tient dans des proportions presque égales à des heures de cours plus nombreuses pour les élèves qu'en moyenne dans l'OCDE, à un temps d'enseignement plus court du côté des enseignants et à des classes plus petites, quel que soit le niveau d'enseignement (tableau 4.2). Des choix politiques passés, en partie fondés sur le principe discuté selon lequel plus d'heures de cours et des effectifs moins nombreux en classe conduisent à une amélioration des résultats, sont à l'origine de la structure actuelle des programmes scolaires et des classes. Ces choix devraient être réexaminés à la lumière des études démontrant que l'incidence du nombre d'heures de cours et de la taille des classes est limitée, et qu'il existe d'autres moyens de réduire les coûts de l'éducation, simplement en améliorant la planification et l'affectation des enseignants dans les écoles (ministère de l'Éducation, 2007).

**Tableau 4.2. Déterminants du taux d'encadrement en Italie**

Écart avec la moyenne de l'OCDE<sup>1</sup>, différents niveaux d'enseignement, 2006

		École primaire	Premier cycle du secondaire	Deuxième cycle du secondaire
Taux d'encadrement, écart		1.51	1.30	1.14
Nb d'heures de cours, écart		1.24	1.17	1.12
Temps d'enseignement net, écart		0.90	0.84	0.90
Taille des classes, écart		0.86	0.88	0.86
Taux d'encadrement (Nb d'enseignements pour 100 étudiants)	<b>Italie</b>	<b>9.4</b>	<b>9.7</b>	<b>9.1</b>
	Moyenne OCDE	6.2	7.5	8.0
Nb d'heures de cours	<b>Italie</b>	<b>990</b>	<b>1 089</b>	<b>1 089</b>
	Moyenne OCDE	796	933	971
Temps d'enseignement net	<b>Italie</b>	<b>735</b>	<b>601</b>	<b>601</b>
	Moyenne OCDE	812	717	667
Taille des classes	<b>Italie</b>	<b>18.4</b>	<b>21.0</b>	<b>23.4</b>
	Moyenne OCDE	21.5	24.0	27.0

1. L'écart correspond au rapport entre le chiffre pour l'Italie et la moyenne OCDE.

Source : PISA 2006.

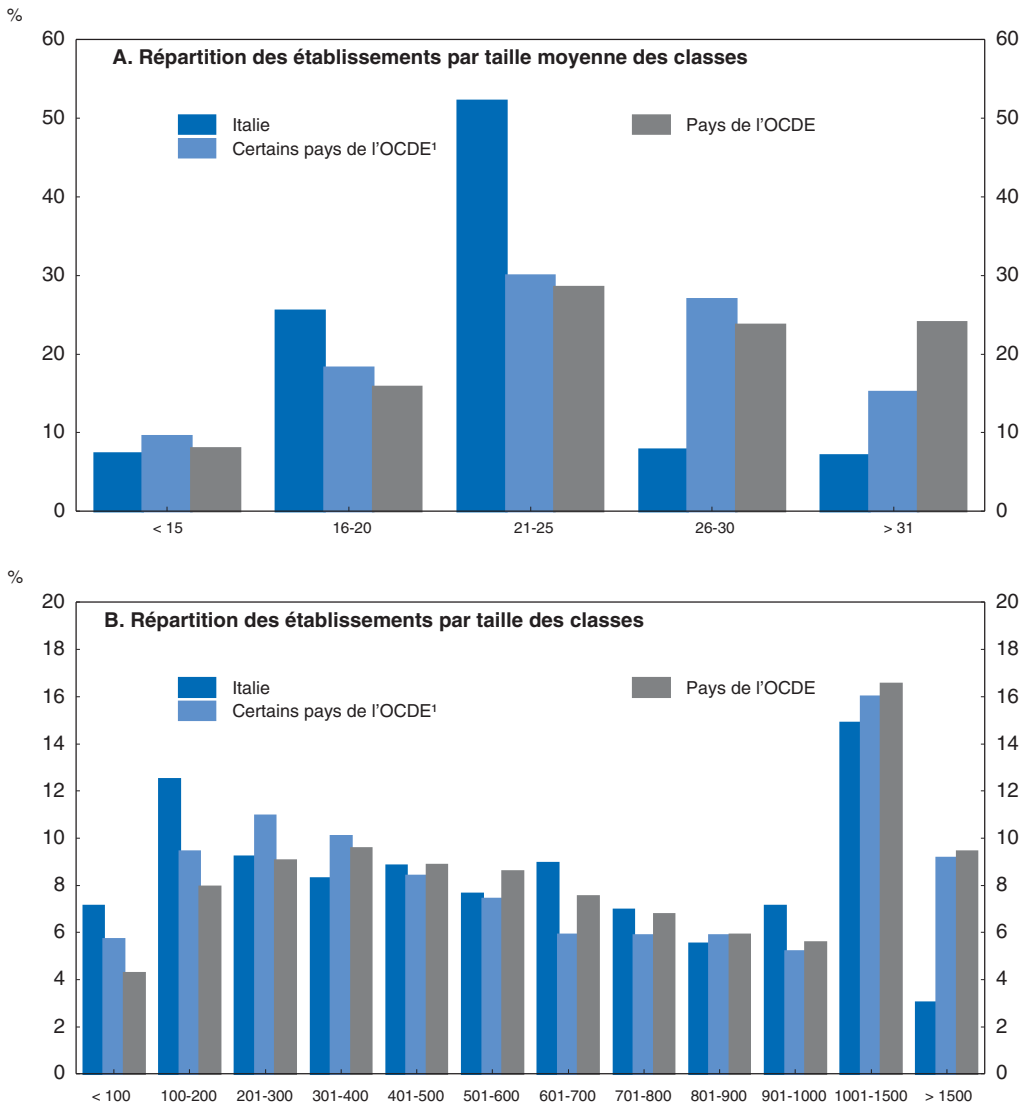
En vertu de la législation actuelle, une classe peut compter de 10 à 25 élèves dans le primaire, de 15 à 25 dans le premier cycle du secondaire et au maximum 25 dans le deuxième cycle du secondaire (les seuils peuvent être dépassés de 10 %). En pratique toutefois, la taille des classes est plus proche de la limite inférieure de l'intervalle toléré, avec en moyenne 18.5 élèves en primaire, 21 dans le premier cycle du secondaire et 22 dans le deuxième cycle du secondaire (mais une classe sur quatre compte moins de 15 élèves dans le primaire et une sur trois dans le premier cycle du secondaire). Bien que l'Italie soit l'un des pays européens où la taille de classe maximum autorisée est la plus basse, il existe d'autres pays où la réglementation est aussi restrictive, mais où la taille réelle des classes est plus élevée, par exemple en Hongrie et en France (Eurydice, 2008). De fait, même si la taille moyenne des établissements scolaires est relativement comparable à celle d'autres pays de l'OCDE, les effectifs par classe en Italie sont moins nombreux : les écoles comptent beaucoup de petites classes (graphique 4.7, partie A). L'Italie se distingue par la taille restreinte de ses classes et par un grand nombre de petits établissements scolaires, même lorsqu'on compare avec des pays où les dépenses par élève sont supérieures (graphique 4.7, partie B).

Les caractéristiques géographiques n'expliquent pas le grand nombre de petits établissements et de classes à effectifs réduits, puisqu'ils sont aussi fréquents dans les grandes que dans les petites villes. D'après le Livre blanc de 2007, la petite taille des locaux n'empêche pas le développement des établissements bien qu'il puisse y avoir quelques problèmes d'infrastructure, surtout lorsque les locaux n'étaient pas conçus au départ pour être des établissements scolaires. Les classes sont généralement restreintes parce que les élèves sont répartis dans des classes au sein de groupes relativement petits (la section scolaire, ou *plesso*); l'existence de capacités disponibles dans une classe au sein d'une section n'est pas prise en compte dans le calcul du nombre de classes nécessaires dans une autre section. Selon le Livre blanc, si les classes étaient constituées au niveau des établissements ou des communes, leur taille serait réduite de 2 à 3 élèves dans le primaire et d'un élève dans le premier cycle du secondaire, ce qui comblerait l'écart avec la moyenne de l'OCDE dans le primaire et le réduirait d'un tiers dans le premier cycle du secondaire. Les établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle n'en tireraient pas d'avantages substantiels, puisque les classes y comptent plus d'élèves et sont organisées de manière plus efficiente. Ces avantages seraient les mêmes quelle que soit l'importance de la commune.

Un autre facteur explique le taux élevé d'encadrement : les dispositions nationales concernant les élèves handicapés, qui, puisque leur objectif est l'intégration de ces élèves dans le système scolaire normal, nécessitent des enseignants supplémentaires (près de 90 000) et des classes de petite taille<sup>9</sup>. On ne dispose pas d'études comparatives sur l'efficacité de ce modèle, notamment par rapport aux pays où les enfants à besoins particuliers fréquentent des établissements spéciaux et/ou une partie du financement provient de la protection sociale. L'intégration des enfants handicapés est un objectif important en soi; néanmoins, il y a certaines possibilités d'amélioration de l'efficacité en ce que la certification du handicap pourrait être plus stricte et que l'affectation des enseignants se consacrant aux élèves handicapés pourraient être organisée à un niveau territorial plus large que l'école ou la classe.


L'inefficacité tient également à la planification et à l'affectation des enseignants, qui se déroule en trois étapes chaque année et est gérée par l'établissement selon une procédure peu transparente<sup>10</sup>. Selon le Livre blanc de 2007, les négociations des

Graphique 4.7. Des établissements et des classes de petite taille en Italie



1. Où les dépenses par élève sont supérieures à celles de l'Italie.

Source : PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640204710288>

établissements au cours de la première phase sont délibérément opaques afin de garder la possibilité d'embaucher des enseignants supplémentaires, de manière à ne pas réduire le nombre des classes ou les postes d'enseignant. Ni les établissements ni les régions ne sont tenus responsables de la planification médiocre des classes, de sorte que ni les uns ni les autres ne sont fortement incités à utiliser à bon escient les informations disponibles. Si ce système est maintenu, les réductions de postes futures auront le même impact sur les établissements transparents et efficaces que sur ceux qui n'ont pas divulgué toutes les informations sur leurs besoins réels, et l'on touche là à une faiblesse du plan du gouvernement, qui veut réduire le corps enseignant de manière globale, sans tenir compte des efforts déployés pour limiter la taille des classes.

Non seulement le système actuel favorise des décisions inefficaces de planification, mais il alimente également la précarité de l'emploi des enseignants et fausse les incitations qui leur sont destinées (voir Barbieri *et al.*, 2007 et la section ci-après). Pour résoudre le problème, il est proposé dans le Livre blanc de mettre en place une planification sur plusieurs années des besoins des enseignants, à partir de prévisions démographiques au niveau régional. Ce type de planification peut exiger des ressources importantes et peut même être inutile si les changements démographiques sont faibles et qu'un certain degré de flexibilité est préservé, mais elle contribue au processus de négociation et à la transparence du mécanisme d'affectation. De plus, elle permet de s'attaquer aux problèmes spécifiques que pose une évolution démographique inégale dans le pays, compte tenu de la mobilité interrégionale relativement faible des enseignants et de l'hétérogénéité régionale du point de vue du régime d'emploi à durée déterminée ou indéterminée. La délégation des pouvoirs aux régions en matière de planification et de responsabilité est assurément souhaitable et va dans le sens du processus en cours de fédéralisme budgétaire.

Ainsi, dans la plupart des cas (à l'exception notable des établissements dont un grand nombre d'élèves sont en difficulté, par exemple les établissements d'enseignement professionnel des régions méridionales), il est tout à fait possible d'augmenter les effectifs par classe sans que les résultats scolaires en pâtissent. Pour la majorité des établissements, de nouveaux critères devraient être définis pour la taille des classes (sur la base du taux d'encadrement) de manière à les harmoniser avec les niveaux de base des services éducatifs convenus au niveau national (*Livelli Essenziali di Prestazione*), en fonction du coût de base. Selon les nouvelles modalités du fédéralisme budgétaire, il serait logique de charger les régions de la définition et de la mise en œuvre de ces objectifs; attribuer la planification de la taille des classes et des établissements à un niveau de décision supérieur (la région ou la province) augmenterait les économies d'échelle en matière de planification des réseaux scolaires. De même, les régions devraient prévoir des consultations transparentes avec les écoles afin de déterminer l'évolution nécessaire du nombre d'enseignants. Autre solution, les régions pourraient gérer directement la procédure d'affectation des enseignants, en collectant les données sur les préférences des élèves et en répartissant les élèves dans les établissements, en tenant compte des préférences des élèves et des distances de déplacement.

Parmi les autres solutions permettant d'améliorer le rapport coût-efficacité, les mesures récentes visant à réduire le nombre d'heures de cours d'environ 10 % à tous les niveaux d'enseignement semblent appropriées : les données statistiques donnent à penser que des heures de cours plus nombreuses n'ont pas d'effet bénéfique sur les résultats scolaires. Ces réductions doivent toutefois porter sur des activités non fondamentales, où les heures de cours sont longues par rapport à la norme dans l'OCDE, et non sur les mathématiques et les matières scientifiques, où les élèves italiens sont particulièrement faibles et pour lesquelles il a été démontré que le nombre d'heures de cours avait une incidence. Allonger le temps d'enseignement des enseignants pourrait contribuer à réduire les dépenses si les salaires restent inchangés, mais ceux-ci étant déjà relativement bas, une telle mesure ne semble guère réaliste.

## Les principaux déterminants des résultats scolaires

De plus en plus d'études, qui s'appuient notamment sur les données du PISA (par exemple, Wößmann *et al.*, 2007a), mettent en lumière un certain nombre de facettes de la

politique de l'éducation qui ont une incidence sur les résultats de l'enseignement. La majorité d'entre elles, mais non la totalité, confirme l'intuition que les résultats sont influencés par les incitations mises en place lorsque le système est axé sur les performances. L'autonomie et la responsabilité constituent ainsi des facteurs clés, le premier impliquant que les enseignants et les établissements sont libres d'organiser l'enseignement et les méthodes pédagogiques de la façon qu'ils jugent la plus appropriée pour obtenir les meilleurs résultats, le second exigeant que ceux qui sont chargés de prendre les décisions soient tenus responsables, d'une façon ou d'une autre, de leurs conséquences. L'autonomie (par exemple pour les décisions en matière de dotation en personnel ou d'attribution des budgets au sein des établissements) qui ne s'accompagne pas d'une forme de responsabilité appropriée peut être pire que l'absence totale d'autonomie. Ces études arrivent également à la conclusion peut-être surprenante que le niveau global des dépenses d'éducation, ou que le taux d'encadrement, n'a pas d'incidence claire sur les résultats, sauf pour les élèves de milieux défavorisés et pour les tout premiers stades de la scolarité (Piketty et Valdenaire, 2006; Gufstafsson, 2003; OCDE 2004). Néanmoins, l'importance d'autres influences plausibles, telles que le nombre d'heures de cours dans certaines matières (mais pas l'ensemble des heures de cours) ainsi que des examens de fin d'études normalisés à l'échelle nationale pour obtenir des informations objectives sur les performances, est confirmée.

Pour cette *Étude*, une analyse empirique a été menée en utilisant les données du PISA, à partir des résultats de Wößmann *et al.* (2007a), afin de mettre en évidence d'autres influences sur les résultats de l'enseignement, en particulier au regard des écarts existant entre les régions italiennes (encadré 4.4; plus de détails dans l'annexe 4.A1).

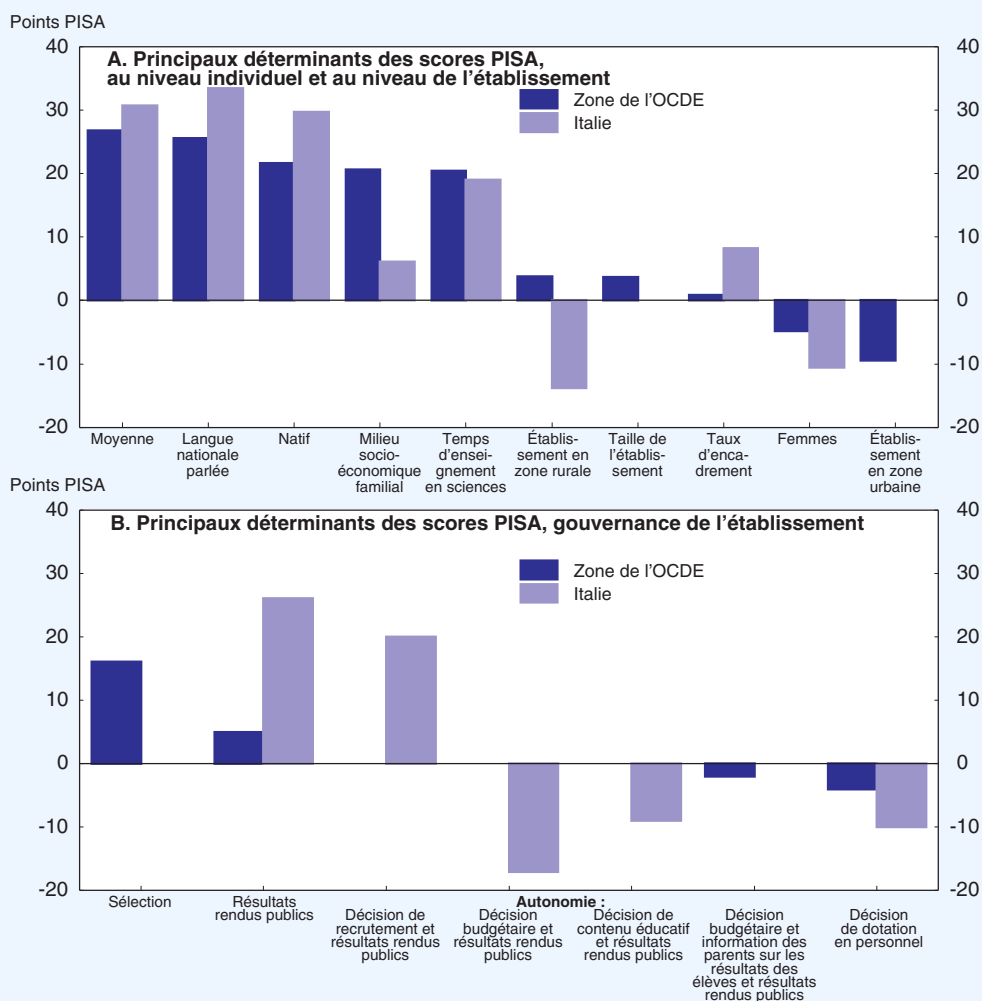
Parmi les facteurs qui expliquent les résultats des élèves et qui ne sont pas liés à l'action publique, l'origine sociale joue un rôle très important au niveau individuel et au niveau des établissements (respectivement, à travers l'influence « des pairs » et les effets « contextuels »), de même que l'origine étrangère de l'élève. Dans l'échantillon englobant l'ensemble de l'OCDE, un écart-typé de l'indice de milieu socio-économique correspond à 21 points au PISA, autrement dit l'équivalent d'une demi-année scolaire. L'incidence de l'origine sociale est légèrement supérieure lorsqu'elle prend la forme d'un regroupement en fonction du milieu social au niveau des établissements (27 points au PISA). Les élèves nés à l'étranger et ceux qui ne parlent pas la langue du pays à la maison obtiennent des résultats nettement inférieurs à leurs camarades. En Italie, le poids du milieu d'origine au niveau individuel joue moins que dans l'OCDE en général (et tend à diminuer dans les

#### Encadré 4.4. **Analyse empirique des déterminants des résultats scolaires en Italie**

Une analyse empirique a été réalisée afin de recenser les principaux déterminants des scores au PISA, dans une perspective transnationale et dans le contexte de l'Italie. Cette analyse s'est située dans un premier temps à l'échelle de l'OCDE, de manière à mettre en avant les meilleures pratiques éducatives internationales, en tenant compte de plusieurs facteurs expliquant les résultats des élèves. Elle a été répétée séparément sur le seul échantillon italien, afin de déterminer s'il existe des différences notables concernant les principaux déterminants des résultats scolaires entre l'OCDE dans son ensemble et l'Italie. Une troisième analyse, qui portait sur les disparités régionales en matière de résultats scolaires, avait pour objectif de déterminer si et comment les politiques éducatives doivent s'attaquer à ces écarts et comment mieux adapter les mesures aux différentes situations locales.

Encadré 4.4. **Analyse empirique des déterminants des résultats scolaires en Italie (suite)**

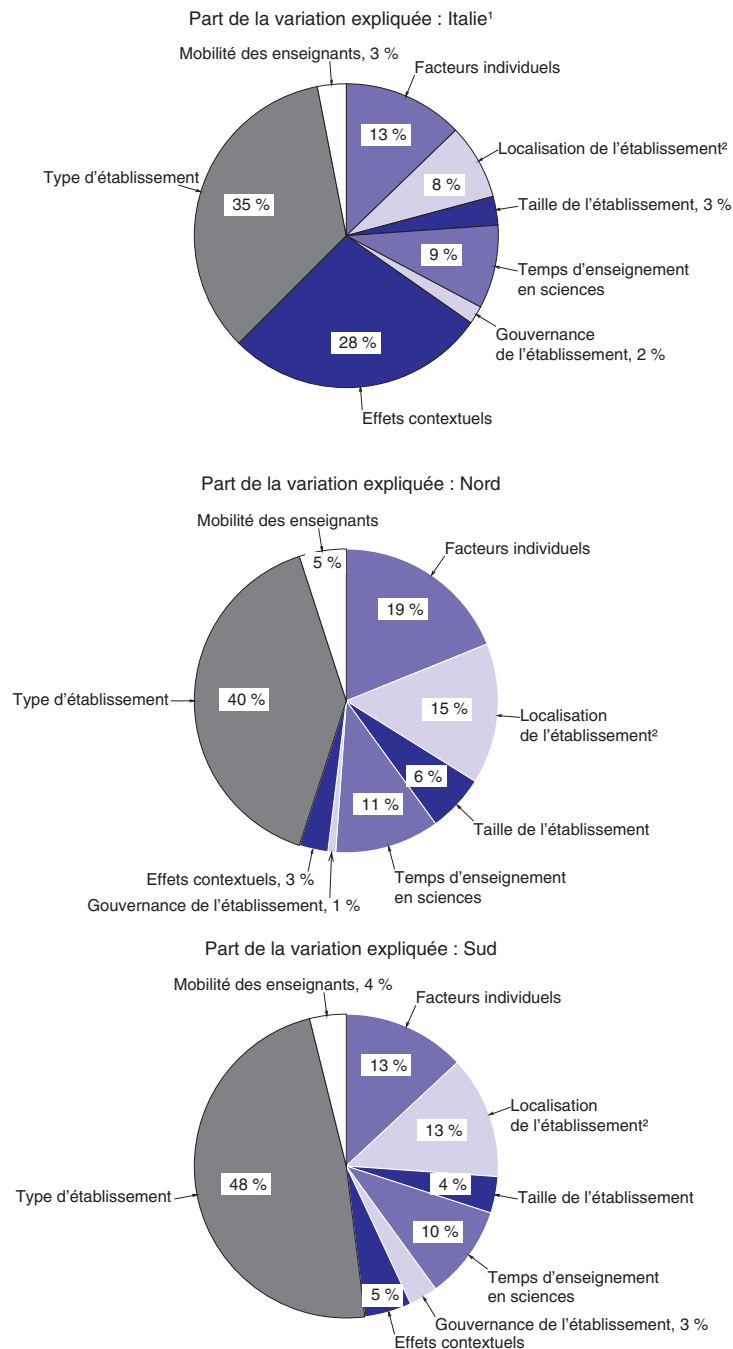
Les principaux résultats de ces analyses sont présentés dans les graphiques 4.8 et 4.9 (voir l'annexe 4.A1 pour des détails sur l'estimation). Le graphique 4.8 montre les répercussions des principaux déterminants des scores au PISA dans l'échantillon global des pays de l'OCDE et dans l'échantillon de l'Italie. Le graphique 4.9 représente la contribution relative des déterminants des scores au PISA sur la variance globale expliquée des scores. Les résultats pour l'échantillon italien global sont présentés, de même que pour le nord et le sud.

Graphique 4.8. **Les déterminants des résultats scolaires**

Note : Les deux graphiques présentent les coefficients normalisés obtenus par régression des scores au PISA en fonction de plusieurs variables individuelles et au niveau des établissements (voir l'annexe 4.A1, spécification de référence). La normalisation est obtenue en multipliant le coefficient de régression par l'écart-type de la variable explicative, si celle-ci est continue (indiqué par un astérisque à côté de la variable) ou de variables indicatrices; les coefficients présentés sont ceux directement obtenus par régression. Tous les coefficients qui, dans les régressions, n'étaient pas significativement différents de zéro, ont été fixés à zéro. Les coefficients sont exprimés en points du PISA : par exemple, le fait de parler la langue nationale augmente le score au PISA de 26 points dans la zone OCDE et de 33 en Italie. D'autres informations sur les résultats des régressions, ainsi qu'une analyse de robustesse concernant la spécification de référence, sont présentées à l'annexe 4.A1.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640224586842>

Encadré 4.4. **Analyse empirique des déterminants des résultats scolaires en Italie (suite)**Graphique 4.9. **Expliquer les résultats scolaires : le nord et le sud ne sont pas si différents**

1. Les diagrammes présentent la variance totale expliquée par le modèle de régression (tableau 4.A.1.2, colonnes 3 à 5) décomposée selon les contributions relatives des principaux ensembles de variables explicatives. Chaque portion du diagramme correspond au  $R^2$  partiel de la régression pour un ensemble donné de variables explicatives.

2. Localisation de l'établissement et milieu socio-économique moyen.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640228117486>

**Encadré 4.4. Analyse empirique des déterminants des résultats scolaires en Italie (suite)**

Les déterminants clés des scores au PISA sont des caractéristiques individuelles liées au milieu familial et à l'origine. Le nombre d'heures de cours en sciences compte également beaucoup pour les résultats scolaires dans ces disciplines. Les stratégies de gouvernance des établissements, par exemple la responsabilité et l'autonomie, comptent également, mais jouent un moindre rôle dans la répartition globale des résultats, en particulier dans l'analyse à l'échelle de l'OCDE. Dans l'échantillon national, les effets régionaux fixes, la localisation de l'établissement et le milieu socio-économique moyen dans l'établissement constituent les principaux déterminants des scores au PISA des jeunes Italiens (graphique 4.9). Là encore, les stratégies de gouvernance des établissements scolaires ont une incidence moindre, mais celle-ci est similaire dans l'ensemble du pays. L'impact du type d'établissement secondaire est important et traduit pour une large part l'influence du milieu socio-économique moyen dans l'établissement, en particulier dans le sud. La mobilité des enseignants (définie par trois indicateurs : le taux de rotation, le taux de départ d'un établissement donné, la volonté de partir travailler dans un établissement donné), qui permet d'estimer la qualité et la stabilité de l'environnement pédagogique, joue également un rôle dans les résultats des élèves. Les estimations de l'incidence du type d'établissement secondaire du deuxième cycle et de la mobilité des enseignants doivent être interprétées avec prudence, dans la mesure où ces facteurs peuvent être liés aux capacités des élèves. L'annexe donne plus de détails sur cette question.

milieux socio-économiques plus élevés), mais la famille a une plus grande influence sur le choix de l'établissement fréquenté. Le désavantage subi par les élèves qui sont issus de l'immigration ou qui ne parlent pas la langue du pays est légèrement plus prononcé en Italie qu'en moyenne dans la zone OCDE.

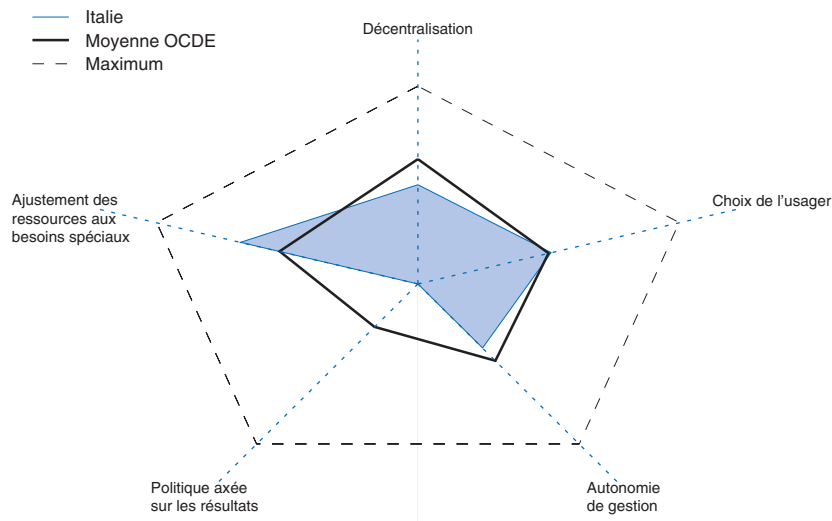
**Renforcer l'autonomie et la responsabilité de l'ensemble des établissements scolaires**

Cet exercice empirique confirme que les structures institutionnelles du système scolaire, en particulier la répartition des responsabilités entre les acteurs et l'importance des incitations axées sur les performances, ont effectivement une incidence assez nette sur les résultats scolaires. Ce n'est pas seulement vrai pour différents pays de l'OCDE, c'est également le cas lorsqu'on tient compte des écarts existant en Italie. Le fait que l'autonomie des établissements scolaires concernant la dotation en personnel nuit aux résultats scolaires à moins que ces établissements ne soient tenus comptables de leurs décisions, est particulièrement vrai en Italie, même si l'on peut douter de la fiabilité des données utilisées (en principe, il devrait y avoir très peu de variation dans le degré – très faible – d'autonomie des établissements). En revanche, dans l'échantillon italien, la liberté de choisir le contenu des programmes scolaires et d'attribuer les budgets au sein des établissements est associée à des scores moins élevés au PISA, même dans les écoles dont la responsabilité est jugée relativement importante. Cela peut être dû au fait que ces deux formes d'autonomie sont répandues dans les écoles privées italiennes, qui (dans une étude statistique similaire) obtiennent généralement de moins bons résultats que les établissements publics.


La réglementation actuelle accorde effectivement aux chefs d'établissement une certaine autonomie théorique, mais, ainsi qu'on le verra dans les sections suivantes, leur marge de manœuvre n'est en réalité pas suffisante pour qu'ils gèrent leur école de manière à en améliorer les résultats. Par ailleurs, l'Italie est en retard par rapport aux autres pays en ce qui concerne l'autonomie, mais encore plus pour ce qui touche à la responsabilité (graphique 4.10). Les établissements scolaires doivent être tenus de justifier leurs résultats, afin que l'autonomie soit mise au service de l'amélioration des performances.



Graphique 4.10. **Les établissements scolaires en Italie ont relativement peu d'autonomie et de responsabilité**



Source : OCDE, Gonand et al., Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 543, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640238746152>

### **Variation régionale et faiblesse de l'enseignement professionnel : analyser les résultats avec attention**

Certaines régions et certains types d'établissement – ceux qui sont spécialisés dans l'enseignement et la formation professionnels (EFP) – sont associés à des résultats médiocres. Pour affiner cette interprétation et celle d'autres tendances tirées des données, une analyse économétrique similaire à celle présentée plus haut a été réalisée en divisant le pays en deux grandes régions : le nord d'un côté, le centre et le sud de l'autre. Des variables contextuelles, telles que la situation du marché du travail local et les taux de criminalité, expliquent très largement les écarts de résultats. Le rôle des variables liées aux politiques éducatives dans les écarts entre ces deux régions est très similaire (graphique 4.9 et annexe 4.A1), ce qui donne à penser que les structures institutionnelles sont assez analogues dans l'ensemble des régions, aucune d'entre elles ne se distinguant par une gestion s'inspirant des meilleures pratiques, malgré l'existence d'une certaine autonomie statutaire en matière de gestion des établissements. Un contexte socio-économique défavorable et d'autres effets contextuels expliquent davantage la faiblesse des résultats dans certaines parties du pays que les différentes méthodes de gouvernance des établissements. Cependant, l'analyse pourrait omettre d'autres variables pertinentes pour la gestion et l'organisation des établissements, qui pourraient être utiles dans le contexte de l'Italie (voir Paletta, 2007).

L'analyse de l'échantillon italien montre également que les élèves des établissements d'enseignement professionnel (diverses orientations) ont des résultats nettement moins bons que leurs camarades des filières générales (voir l'annexe 4.A1) : de fait, le type d'établissement fréquenté est le deuxième déterminant des scores au PISA après la région. Ces résultats confirment l'étude de l'OCDE (2007), qui montre que plus la répartition des élèves entre filières générales et professionnelles est précoce, plus les résultats moyens sont médiocres dans l'ensemble (c'est-à-dire compte tenu des programmes généraux et professionnels). De même, des heures de cours plus nombreuses en sciences, qui sont

également l'une des caractéristiques des filières générales par rapport aux filières professionnelles, produisent également de meilleurs résultats.

Il faut toutefois noter que les programmes d'EFP attirent généralement des élèves plus faibles, et l'on ne peut donc pas en conclure que l'effet statistique du choix d'un établissement d'enseignement professionnel indique que ces programmes sont de qualité moindre. En réalité, il est très probable que le lien de causalité est double : les établissements d'EFP doivent former des élèves moins doués mais, dans le même temps, ils offrent un enseignement moins bon parce que les meilleurs enseignants ne souhaitent pas y travailler (Barbieri *et al.*, 2007) et peut-être aussi parce que les programmes n'y sont pas aussi exigeants que ceux des établissements d'enseignement secondaire général du deuxième cycle. Globalement, comme il est très difficile de démêler ces deux liens de causalité, les décideurs doivent être conscients du fait que les établissements d'enseignement professionnel attirent probablement des élèves en difficulté mais qu'ils ne leur apportent pas tous les outils nécessaires pour surmonter ces difficultés.

Cet examen et l'analyse empirique amènent à considérer plusieurs implications en termes d'action publique :

- Les mécanismes (tels que le choix fondé sur l'ancienneté) qui permettent aux enseignants de choisir leur école, mais pas l'inverse (voir plus loin), devraient être supprimés. L'analyse statistique montre que la mobilité des enseignants peut être nuisible aux performances, et l'examen montre que les enseignants chevronnés évitent les établissements d'EFP s'ils le peuvent.
- Conformément aux recherches sur les conséquences de la répartition des élèves par niveaux, les élèves des deux premières années du deuxième cycle du secondaire devraient suivre un tronc commun dans l'ensemble des établissements, la spécialisation n'intervenant que sur les trois dernières années. Cela permettrait de réduire les écarts de résultats entre les élèves et de rehausser le niveau d'instruction général moyen.
- Si le libre choix de l'établissement secondaire du deuxième cycle peut favoriser la concurrence entre les établissements et, en définitive, leur qualité, il serait souhaitable d'instaurer des stratégies d'orientation pour que les élèves choisissent leur filière – professionnelle ou générale – en tenant compte de leurs capacités et de leurs aptitudes (et non simplement en fonction de critères géographiques ou de l'opinion peut-être mal informée de la famille), et pour que les bons élèves de milieux modestes puissent avoir les mêmes choix que leurs camarades plus privilégiés.

### **Des politiques spécifiques pourraient être nécessaires pour les établissements scolaires peu performants**

Les réformes éducatives globales étudiées jusqu'à présent et décrites plus en détail par la suite devraient permettre d'améliorer les performances de la plupart des écoles, mais il y aura toujours certains établissements où elles n'auront pas les effets escomptés ou qui fonctionnent dans des conditions tellement difficiles – notamment dans les régions centrales et méridionales – que ces politiques ne seront probablement pas suffisantes. Les mesures visant à renforcer l'autonomie et la responsabilité, qui doivent être appliquées aussi bien dans ces établissements que dans les autres, risquent de ne pas suffire pour compenser leur handicap de départ. Si l'on veut protéger les élèves inscrits dans ces écoles, des mécanismes sont nécessaires pour définir et traiter les problèmes. Cela peut se traduire par des ressources supplémentaires, émanant soit du pouvoir central, soit des

autorités régionales, y compris la possibilité de recruter des enseignants hautement qualifiés et d'entamer une restructuration, par exemple à travers la désignation d'un nouveau chef d'établissement et la définition d'objectifs et des moyens et délais qui s'y rattachent. Lorsqu'une école ne parvient toujours pas à offrir à ses élèves l'enseignement nécessaire, même après l'adoption de diverses mesures correctives, il faut envisager sa fermeture et le transfert des élèves dans d'autres établissements.

## Inciter les établissements scolaires à améliorer leurs performances

### Le manque d'évaluation freine les performances

Il est impossible de tenir les établissements scolaires responsables de leurs résultats sans disposer d'informations appropriées, nécessaires pour contrôler les progrès des élèves et en informer leurs professeurs; sans cela, il sera extrêmement difficile d'inciter les établissements à poursuivre les objectifs fixés par le système éducatif (performances moyennes, égalité d'accès à l'éducation, cohésion sociale, etc.). Les chercheurs s'intéressent de plus en plus aux formes que peuvent prendre les dispositifs de contrôle et de retour d'information aux divers acteurs du système éducatif (encadré 4.5). La plupart des auteurs considèrent que le retour d'information sur les résultats est essentiel à leur amélioration, mais les avis divergent sur la forme que devrait prendre l'évaluation dans la pratique et sur les conséquences qui doivent s'y attacher.

#### Encadré 4.5. Rapport entre les dispositifs de contrôle et les résultats scolaires (conclusions d'un certain nombre d'études)

Dispositif de contrôle	Effet sur la qualité des résultats	Effet sur l'équité des résultats
Examen final externe portant sur le programme	Très positif	Positif pour les élèves de milieux modestes, mais plus marqué pour ceux de milieux privilégiés.
Recours à l'évaluation pour les décisions relatives au redoublement et au passage dans la classe supérieure	Très positif	Neutre : l'effet positif est le même, que l'élève soit issu d'un milieu modeste ou privilégié.
Recours à l'évaluation pour former des groupes de niveau	Négatif	Neutre : l'effet est le même, que l'élève soit issu d'un milieu modeste ou privilégié.
Suivi des enseignants par le chef d'établissement/professeur principal	Positif	Positif pour les élèves de milieux modestes, mais plus marqué pour ceux de milieux privilégiés.
Épreuves normalisées régulières	Positif en cas d'examen final; négatif dans le cas contraire	Neutre
Évaluation subjective par les enseignants	Légèrement positif	Positif plus marqué pour les élèves de milieux modestes que pour ceux de milieux privilégiés.
Évaluation comparative par rapport aux performances d'autres établissements, de la circonscription scolaire et/ou au plan national	Positif	Neutre : l'effet positif est le même, que l'élève soit issu d'un milieu modeste ou privilégié.

Source : Ce tableau est extrait d'OCDE 2008f, d'après Wößmann et al. 2007a et 2007b.

Les pays de l'OCDE ont adopté de multiples pratiques pour dresser le bilan des résultats scolaires, pratiques que l'on peut classer en cinq grandes catégories (OCDE, 2008f) : les examens externes normalisés au niveau national (généralement à la fin d'un cycle d'enseignement), les évaluations nationales et internationales, l'évaluation/inspection externe (à l'échelon national ou régional) des établissements, l'évaluation

interne des établissements, les outils d'évaluation mis au point par les enseignants. L'Italie dispose à l'heure actuelle de très peu d'outils d'évaluation (tableau 4.3). Les rares instruments employés n'ont pas d'incidence sur les établissements, ni sur les enseignants, ni (pour une large part) sur les élèves.

La seule évaluation systématique des résultats des élèves provient des examens qui sanctionnent la fin des premier et deuxième cycles de l'enseignement secondaire. Toutefois, bien que tous les enfants du pays doivent passer ces examens, ceux du premier cycle du secondaire en particulier ne sont pas normalisés dans l'ensemble du pays. Le ministère de l'Éducation transmet aux établissements et aux enseignants des directives

Tableau 4.3. **L'Italie dispose de peu d'outils d'évaluation des établissements ou des élèves**

	Examen final à l'issue du premier cycle du secondaire	Évaluations nationales régulières dans votre pays	Évaluation/inspection obligatoire des établissements	Auto-évaluation obligatoire des établissements
Australie	non	oui	1 tous les trois ans	1 par an
Autriche	non	non	aucune	aucune
Belgique (Fl)	non	oui	1 tous les trois ans +	aucune
Belgique (Fr)	m	m	m	m
Canada	m	m	m	m
Rép. tchèque	non	no	1 tous les trois ans	1 par an
Danemark	oui	non	m	m
Angleterre	non	oui	1 tous les trois ans	1 par an
Finlande	no	oui	m	m
France	oui	oui	m	m
Allemagne	m	m	m	m
Grèce	m	m	m	m
Hongrie	non	oui	a	1 tous les trois ans +
Islande	oui	non	1 tous les trois ans	1+ par an
Irlande	oui	non	1 tous les trois ans +	aucune
<b>Italie</b>	<b>oui</b> <sup>1</sup>	<b>oui</b> <sup>2</sup>	<b>aucune</b>	<b>aucune</b>
Japon	non	non	m	m
Corée	non	oui	1 tous les trois ans	1 par an
Luxembourg	non	oui	aucune	1 par an
Mexique	non	oui	m	1+ par an
Pays-Bas	non	non	m	m
Nouvelle-Zélande	non	non	1 tous les trois ans	1 tous les trois ans
Norvège	oui	oui	m	aucune
Pologne	m	m	m	m
Portugal	oui	non	1 tous les trois ans +	1 par an
Écosse <sup>1</sup>	oui	oui	1 tous les trois ans +	1 par an
Slovaquie	m	m	m	m
Espagne	non	non	aucune	aucune
Suède	non	oui	1 tous les trois ans +	1 par an
Suisse	non	non	m	m
Turquie	oui	oui	1 tous les trois ans	1 par an
États-Unis	m	m	m	M

m : données non disponibles.

1. L'Italie n'a pas d'examens nationaux normalisés entièrement externes (ils sont préparés et gérés par les enseignants).
2. Actuellement, les évaluations nationales régulières en Italie se font sur une base volontaire, la loi n'obligeant pas les établissements à y participer.

Source : *Regards sur l'éducation*, 2008, tableaux D5.1, D5.2 et D5.5.

générales sur les objectifs de l'examen et ce sur quoi il doit porter. En 2008, l'examen de fin de deuxième cycle comportait à titre expérimental un test national normalisé, en plus de l'examen traditionnel écrit et oral. À partir de 2009, l'examen normalisé comptera pour une cinquième dans la note totale finale (encadré 4.6). Le système actuel connaît une autre limitation : les élèves doivent réussir l'examen du premier cycle du secondaire pour passer dans le deuxième cycle, mais les notes n'ont pas d'incidence sur le choix de l'établissement.

#### **Encadré 4.6. Résultats et leçons du premier examen externe normalisé à l'échelle nationale organisé à l'issue du premier cycle du secondaire**

La loi a mis en place pour l'année scolaire 2007-08 un examen normalisé supplémentaire en mathématiques et en italien à la fin du premier cycle du secondaire. Cet examen a été préparé et géré par l'organisme national d'évaluation du système éducatif (INVALSI), également chargé d'établir un rapport final et de transmettre des informations détaillées sur les résultats de l'examen à chaque établissement au niveau de la classe. Comme pour les autres examens nationaux, l'examen a été supervisé par un jury composé d'enseignants de l'établissement et d'un membre extérieur présidant le jury.

Très judicieux en principe, cet examen n'a eu qu'un succès mitigé dans la pratique. Les examinateurs n'ayant pas contrôlé strictement le déroulement de l'examen, de nombreux établissements ont aidé leurs élèves (INVALSI, 2008). De plus, beaucoup d'établissements n'ont pas pris en compte les résultats de cet examen dans la note finale (le ministère de l'Éducation leur avait laissé le choix à cet égard). Mais à partir de l'année scolaire 2008-09, l'examen normalisé comptera obligatoirement pour un cinquième dans la note finale.

L'expérience d'autres pays montre que pour éviter les manipulations d'examens de première importance, il est essentiel de bien faire connaître la finalité et la nature de l'examen aux établissements scolaires et de procéder à des consultations préalables sur les modalités effectives de l'examen et les conséquences qui s'y attachent.

On peut tirer un certain nombre de conclusions de cette première expérience :

- Il est nécessaire d'expliquer en détail la finalité et l'incidence de l'examen aux établissements et de les consulter ainsi que les syndicats d'enseignants sur le contenu de l'examen.
- L'examineur externe et les enseignants de l'établissement devraient être tenus pour responsables de toute gestion inéquitable de l'examen.
- Un suivi spécifique des établissements peu performants doit être prévu; les enseignants doivent recevoir une formation sur la façon d'utiliser les résultats de l'examen en vue d'améliorer les performances.

À la différence de l'examen du premier cycle du secondaire, celui du deuxième cycle est le même pour tous les candidats (en fonction de la filière suivie). Cependant, il n'est pas évalué par une commission entièrement externe : contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE, les élèves sont évalués en grande partie par leurs professeurs. Par ailleurs, les épreuves se limitent à quelques matières, alors que dans de nombreux pays, toutes les disciplines étudiées ou presque font l'objet d'un examen. Il n'est donc pas surprenant que les résultats à cet examen, qui varient peu d'une région à l'autre et d'une filière à l'autre, ne correspondent pas à ceux des évaluations internationales (*La scuola in cifre*, 2007).

Pour améliorer l'information, il sera donc nécessaire que les examens de fin de premier et deuxième cycles du secondaire s'appuient entièrement sur des normes nationales ainsi que sur une supervision et une notation externes. Pour le premier cycle du secondaire, cela suppose qu'on améliore l'expérience de 2008 en mettant en place : a) une gestion externe entièrement indépendante des épreuves (pour les épreuves écrites, cela peut par exemple être renforcé par l'anonymat des examinateurs); il faudra pour ce faire une nouvelle loi ; b) des investissements importants dans la gestion des examens et le suivi de leurs résultats; c) des sanctions à l'égard des écoles agissant de manière opportuniste. Les examens de fin d'études secondaires du deuxième cycle pourraient couvrir plus de matières et doivent dans tous les cas être notés par des évaluateurs externes.

Des évaluations nationales ont été menées ces dernières années, depuis que l'Institut national pour l'évaluation de la qualité (INVALSI) a été créé<sup>11</sup>. Les écoles y participent de plus en plus, mais les procédures d'évaluation restent imparfaites, car la participation est facultative (faute d'obligation légale pour les établissements) et des ressources supplémentaires seraient nécessaires pour empêcher les comportements opportunistes, par exemple grâce au recrutement d'examineurs externes. De plus, pour établir des indicateurs à valeur ajoutée, il faudrait tester les élèves au début et à la fin d'un parcours éducatif. Vu la structure à trois niveaux du système italien, il faudrait pour mesurer avec exactitude la valeur ajoutée, tester les élèves à six reprises. Parce que cela pourrait être coûteux et provoquer une sorte de syndrome de l'évaluation, le nombre de tests devrait être fixé au minimum possible (par exemple, à quatre niveaux ou trois si les indicateurs ne sont calculés pour le secondaire). Il est important de maintenir les tests d'évaluation nationaux, et aussi de les développer si possible en les réalisant dans tous les établissements si l'on veut qu'ils constituent une utile information en retour pour les professionnels. Au total, il est nécessaire d'accroître les ressources financières et humaines de l'organisme d'évaluation et de renforcer son autonomie par rapport au ministère de l'Éducation, comme le propose le Livre blanc. Pour que la culture de l'évaluation soit largement acceptée, le contenu et les modalités des tests nationaux d'évaluation devraient être examinés et éventuellement convenus avec les représentants des établissements scolaires et les syndicats d'enseignants.

Un tiers environ des pays de l'OCDE possède un organisme national ou régional qui procède à une inspection régulière des établissements scolaires, mais pas l'Italie. Lorsqu'il y a peu d'autonomie ou de responsabilité au niveau des écoles, un service d'inspection central sert à contrôler la qualité de l'enseignement mais aussi l'efficacité de la gestion et de l'administration. Il peut aider les autorités chargées de l'éducation à recenser les établissements peu performants afin de leur apporter une aide adaptée. Une autre solution consiste à encourager les établissements à s'auto-évaluer : définir des objectifs et la stratégie pour les atteindre, rapprocher les objectifs particuliers d'une école de ceux du système dans son ensemble, ainsi qu'il est spécifié dans les programmes nationaux, et susciter un débat interne parmi le personnel afin de dégager des points à améliorer et des possibilités de perfectionnement professionnel. Ces méthodes sont assez répandues dans l'OCDE, même s'il n'existe généralement pas de critères légaux concernant les procédures à suivre. Il n'en reste pas moins que les objectifs et les niveaux de référence que les établissements doivent atteindre sont pratiquement toujours définis (OCDE, 2008f).

En Italie, deux réglementations encouragent l'auto-évaluation<sup>12</sup>. En particulier, celle concernant l'autonomie des établissements scolaires précise que ceux-ci peuvent choisir librement les critères d'évaluation périodique des objectifs fixés par le plan éducatif (Piano

dell'Offerta Formativa, POF). Cette évaluation est effectuée par le conseil des enseignants, dirigé par le chef d'établissement. Les plans éducatifs de l'établissement devraient théoriquement définir les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs spécifiques à l'école tout en restant cohérents avec les directives nationales concernant les finalités et les méthodes. Ils sont censés aider les écoles à faire leurs propres choix sur un certain nombre de questions pédagogiques, notamment les matières optionnelles et le nombre d'heures de cours, mais, malheureusement, il semble que dans la pratique cet exercice soit inutile dans de nombreux établissements scolaires italiens (Madama et Maino, 2007). Le ministère de l'Éducation n'a pas dans la pratique systématiquement contrôlé les plans ces dernières années, après l'avoir amplement fait au début de leur mise en œuvre avec le concours de l'Agence pour l'innovation et la recherche pédagogiques (INDIRE); dès lors, le risque est bien réel que les écoles considèrent davantage ces plans comme une charge supplémentaire que comme un instrument utile, probablement parce que les avantages sont flous pour la plupart des enseignants et des familles et que le non-respect du plan n'a quasiment aucune conséquence.

Dans ces conditions, les plans de développement des écoles doivent être réformés ou abandonnés. Leur réforme pourrait s'inscrire dans un programme visant à renforcer la responsabilité. Cela doit aider les établissements scolaires à suivre les progrès des élèves et les encourager à prendre une part plus active à la définition des méthodes d'évaluation, afin de normaliser la procédure pour tous les enseignants et de la comparer aux meilleures pratiques nationales ou internationales. De même, le renforcement des capacités d'inspection scolaire au plan national ou régional pourrait être conçu de manière à encourager à la fois la responsabilité et l'évaluation interne. Un service d'inspection national serait mieux placé pour contrôler les écarts de résultats entre les régions si cela reste un problème après la mise en place des nouvelles dispositions du fédéralisme budgétaire.

## Améliorer la qualité de l'enseignement

Bien qu'il soit évident que la qualité de l'enseignement compte plus que tout le reste pour obtenir de bons résultats scolaires, il n'est pas facile d'identifier les bons enseignants et de définir les méthodes qui donnent les meilleurs résultats. On s'accorde généralement à penser que le niveau de qualification initial des enseignants est une condition nécessaire mais non suffisante de la qualité de leur travail. L'expérience acquise et le perfectionnement professionnel tout au long de la carrière constituent également des facteurs importants, mais l'élément crucial semble être la motivation et la volonté d'aider ses élèves à progresser. Globalement, la motivation des enseignants italiens apparaît relativement faible, résultat de politiques et de structures institutionnelles inadaptées. Dans cette section, on cherchera à déterminer comment modifier ces politiques et ces structures de manière à utiliser au mieux les compétences et les aptitudes des enseignants.

### **Composition du corps enseignant en Italie et lien avec la qualité de l'enseignement**

L'âge moyen des enseignants italiens est supérieur à la moyenne de l'OCDE, et l'enseignement est plus féminisé (OCDE 2008a; voir aussi Barbieri *et al.*, 2007). Ces deux caractéristiques n'ont pas d'implications évidentes sur la qualité moyenne de l'enseignement : une main-d'œuvre plus âgée est plus expérimentée, mais elle peut aussi être moins diplômée et moins à même de répondre aux besoins des générations nouvelles.

La proportion des femmes enseignantes n'est pas liée aux résultats scolaires, mais la féminisation grandissante du marché du travail en Italie peut avoir détourné les femmes les plus qualifiées – qui étaient nombreuses à choisir l'enseignement – vers d'autres professions (Hoxby et Leigh, 2004, constatation faite pour les États-Unis). Par ailleurs, la compression des salaires des enseignants par rapport à d'autres professions peut également avoir nui à la qualité moyenne des enseignants en Italie.

Il n'existe pas de statistiques comparatives à l'échelle internationale sur le niveau de qualification des enseignants; cependant, il est probable qu'à l'image de l'ensemble de la population, les enseignants italiens sont en retard en termes de capital humain. D'après Barbieri *et al.* (2007), 41 % des enseignants n'ont pas dépassé le deuxième cycle du secondaire – et ils sont plus nombreux dans le sud à avoir un niveau d'instruction peu élevé. Seuls 27 % des enseignants du primaire ont plus qu'un diplôme du deuxième cycle du secondaire, ce qui traduit différentes exigences officielles pour devenir enseignant à tel ou tel niveau, mais cela ne signifie pas nécessairement une qualité moindre<sup>13</sup>. Les enseignants obtiennent de meilleures notes à leurs examens que la moyenne, ce qui laisse à penser que leur capital humain est supérieur à la moyenne. Certains éléments font également apparaître que la proportion d'enseignants issus d'un milieu modeste progresse (Cavalli 2000). Cette tendance concerne d'autres pays de l'OCDE; si ses implications sur la qualité de l'enseignement ne sont pas claires, il est possible qu'elle soit associée à une baisse du prestige de la profession, également souvent signalée dans d'autres pays de l'OCDE.

### **Une profession relativement peu dynamique...**

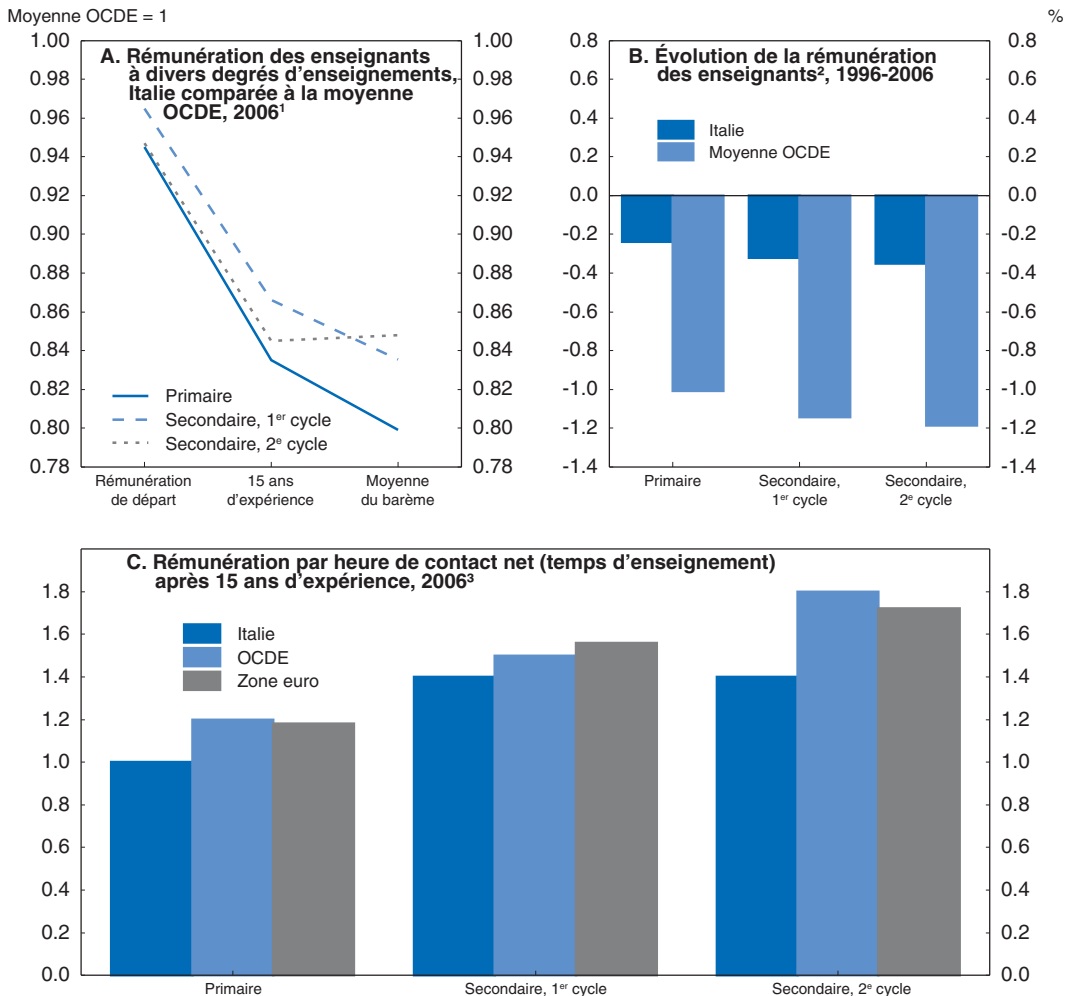
Les enseignants italiens sont moins bien payés que leurs homologues en moyenne dans l'OCDE (bien que l'écart ait quelque peu diminué au cours des dix dernières années), en valeur absolue, par rapport au PIB par habitant et sur une base horaire. Cela est vrai à tous les degrés d'enseignement et aux différentes étapes de la carrière (voir graphique 4.11; voir aussi OCDE 2008a). Les plus grandes différences concernent les enseignants chevronnés, ceux du primaire et ceux du deuxième cycle du secondaire. En outre, les enseignants gagnent généralement moins que les autres salariés ayant des niveaux d'instruction analogues, même si là encore, cet écart s'est réduit légèrement. Enfin, les enseignants étant payés sur la base d'un contrat national qui ne tient pas compte du coût de la vie inférieur dans le sud, les salaires réels sont inférieurs dans le nord, même si le coût de la vie augmente rapidement dans les régions méridionales.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la structure salariale des enseignants est relativement plate (OCDE 2008a). En Italie, cette compression des salaires est particulièrement marquée. Les hausses de salaire dépendent d'un très petit nombre de facteurs (enseigner dans une zone défavorisée, isolée ou de vie chère, ou assumer certaines fonctions de direction, par exemple – même si cela ne donne lieu qu'à des sommes secondaires modestes, souvent versées en retard). Dans certains pays (Pays-Bas, Danemark et Finlande, par exemple), les salaires des enseignants sont fondés sur des critères plus nombreux et plus larges, d'où des écarts de salaire plus importants au cours de la carrière et en fonction des responsabilités prises, ce qui peut peut-être rendre le professorat globalement plus intéressant.

Autre aspect essentiel si l'on veut comparer l'attrait relatif de la profession d'enseignant dans les pays de l'OCDE : les contrats et la stabilité professionnelle. Le nombre d'enseignants sous contrat temporaire (parfois très court<sup>14</sup>) a beaucoup augmenté en l'espace de dix ans, notamment dans le primaire et le premier cycle du secondaire : le



Graphique 4.11. Les salaires des enseignants italiens sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE, mais l'écart se resserre



1. La partie A montre le rapport entre les salaires normalisés en Italie et ceux de la zone OCDE dans son ensemble, les salaires normalisés étant obtenus en divisant les salaires par le PNB par habitant. Dans l'enseignement primaire, le salaire maximal en Italie est inférieur par rapport au PNB par habitant à celui observé en moyenne dans la zone de l'OCDE, dans le premier et le deuxième cycle du secondaire, il est respectivement inférieur de 16 % et de 15 % à cette moyenne.
2. La partie B montre l'évaluation en pourcentage des salaires normalisés (c'est-à-dire divisés par le PIB par habitant) en Italie et dans la zone OCDE entre 1996 et 2006. Les données portent sur un enseignant ayant 15 ans d'expérience.
3. La partie C montre le salaire horaire des enseignants divisé par la productivité nationale moyenne, exprimée par le PNB/(heures x personnes occupées) pour l'Italie, la zone euro et la zone OCDE.

Source : *Regards sur l'éducation*, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/640247302433>

rapport entre enseignants sous contrat à durée déterminée et enseignants titulaires a triplé. On compte désormais quatre titulaires pour un enseignant sous contrat temporaire; dans d'autres professions, la moyenne tourne autour de 6 pour 1, et pour l'économie dans son ensemble, elle est de 8 pour 1. Cela semble être le signe d'une plus grande « précarité » dans l'enseignement, une tendance qui a progressé plus vite que la moyenne. Toutefois, en l'absence de données comparatives systématiques pour d'autres pays, et compte tenu du haut degré de sécurité de l'emploi une fois la titularisation obtenue (voir plus loin), il n'est pas évident que cela soit un obstacle important pour recruter de bons enseignants.

Outre les salaires et les contrats, la carrière d'enseignant en Italie est moins intéressante que dans d'autres pays (OCDE, 2004, et OCDE, 2008a). Le perfectionnement professionnel institutionnalisé y est relativement limité, puisqu'il n'est ni obligatoire, ni requis pour les promotions. Les enseignants doivent prendre en charge le coût de la formation, y compris du congé qu'ils doivent prendre, car il n'existe pas de congé légal de recherche ou de formation (OCDE, 2004, tableau 4.3). Cette situation est très différente de celle d'autres pays de l'OCDE et de pays européens non membres, où la formation en cours d'emploi fait partie des tâches professionnelles des enseignants (par exemple, en Finlande, au Royaume-Uni ou en Allemagne) ou est au moins requise pour obtenir une promotion (France, Suède). Dans l'ensemble, il n'existe pas d'initiative spécifique à l'échelon central ou au niveau des établissements pour encourager les enseignants à entreprendre des activités de perfectionnement professionnel (OCDE, 2004; Eurydice, 2008).

Il n'existe pas de modèle idéal pour les structures de carrière dans l'enseignement, de multiples approches ayant été adoptées au niveau des pays (OCDE, 2004), avec toutefois une caractéristique commune importante : la carrière d'enseignant est ponctuée de plusieurs étapes, chacune associée à un niveau de responsabilité particulier et à une rémunération correspondante. La progression d'étape en étape n'est pas automatique, elle dépend d'une évaluation spécifique, souvent demandée par l'enseignant lui-même. Le prestige professionnel ou la satisfaction au travail peuvent constituer des facteurs déterminants pour choisir l'enseignement, mais les études comparatives à ce sujet ne sont pas concluantes<sup>15</sup>. La proposition de loi « Aprea » permettrait d'améliorer considérablement la situation (voir l'encadré 4.3).

### **... avec des procédures de recrutement peu performantes**

Les procédures de recrutement des enseignants manquent de transparence et de rigueur par rapport aux autres pays. Le mécanisme officiel principal pour être titularisé est censé passer par un concours national (qui n'évalue toutefois pas les aptitudes pédagogiques), mais dans la pratique, il n'est organisé que de manière très irrégulière (il peut s'écouler près de dix ans entre deux concours), la réussite ne garantit pas en soi un contrat permanent immédiat et, en réalité, la majorité des enseignants sont recrutés au niveau local, au départ avec des contrats temporaires. En définitive, la titularisation est obtenue après plusieurs années d'attente et de changements d'affectation<sup>16</sup>. Ces procédures, non seulement n'encouragent pas les meilleurs étudiants à devenir enseignants, mais elles ne récompensent pas non plus les bonnes performances ni la motivation – défauts soulignés dans le Livre blanc de 2007 sur l'école. À l'exception de la Corée et de la France, les enseignants de tous les autres pays de l'OCDE sont sélectionnés à l'aide de procédures de recrutement ouvert, qui varient beaucoup d'un pays à l'autre et peuvent être centralisées ou au contraire gérées par les écoles elles-mêmes. Elles consistent souvent à sélectionner les candidats à partir de nombreux critères, notamment les résultats scolaires, l'expérience, la motivation, les qualités relationnelles et autres (OCDE 2004, tableau 5.2). L'étude de l'OCDE (2004) montre que ces facteurs sont tous importants pour l'efficacité de l'enseignement. L'expérience montre également que recruter au niveau de l'établissement – qui doit être tenu responsable de ses décisions – facilite l'embauche des meilleurs enseignants pour l'établissement et le contexte dans lequel il s'inscrit.

Une enquête portant sur la façon dont les enseignants perçoivent leurs conditions de travail donne à penser qu'un recrutement plus rigoureux pourrait renforcer l'engagement

professionnel (Cavalli, 2000). Les enseignants interrogés regrettaient de ne pas avoir reçu de formation sérieuse et craignaient qu'un manque de sélection à l'entrée ne nuise à la valeur de la profession elle-même. La même enquête révélait également que les enseignants étaient favorables à des évaluations régulières par leurs pairs ainsi qu'à la décentralisation et à l'autonomie. Cependant, ils étaient nettement opposés à ce que ces évaluations soient faites par des personnes extérieures ou par l'observation directe en classe.

Il est nécessaire, pour relever les niveaux de la profession, de renforcer la formation initiale et les critères de sélection, tout en améliorant l'organisation des programmes d'intégration des nouveaux enseignants (actuellement obligatoires uniquement pour les titulaires) et en mettant en place un système de formation continue. Cela apporterait sans aucun doute des améliorations, même si le système de recrutement centralisé actuel est conservé. Il serait encore plus intéressant d'instaurer des procédures de recrutement au niveau local, à condition qu'elles s'accompagnent de mécanismes de responsabilité et d'autonomie harmonisés, comme on le verra plus loin.

### ***Peu d'incitations à rester motivé et à se perfectionner***

La très grande sécurité de l'emploi dont jouissent les enseignants titulaires semble être l'une des principales raisons pour lesquelles ils ont choisi et suivent cette carrière (Giavazzi, 2008). La plupart des enseignants obtiennent à terme un emploi à vie, sans jamais être soumis à une quelconque évaluation de leurs performances (tableau 4.4). Ils ne

**Tableau 4.4. Les enseignants en Italie ne sont soumis à aucun type d'évaluation**

	Inspection des enseignants, sur une base individuelle ou collective	Auto-évaluation des établissements	Évaluation individuelle par le chef d'établissement	Évaluation individuelle par les pairs	Aucune évaluation
Belgique	•		•		
République tchèque		•	•		
Danemark	•				
Allemagne	•				
Irlande	•	•			
Grèce	•		•	•	
Espagne	•				
France	•		•		
<b>Italie</b>					•
Luxembourg					•
Hongrie		•	•		
Pays-Bas			•		
Autriche	•	•	•		
Pologne			•		
Portugal	•	•	•	•	
Slovaquie	•		•	•	
Finlande					•
Suède	•	•			
Angleterre et Pays de Galles	•				
Écosse	•	•			
Islande		•			
Norvège			•		

Source : Eurydice, 2008.

peuvent être licenciés que pour motifs disciplinaires; contrairement à la majorité des pays de l'OCDE, ni des mauvais résultats, ni des suppressions de postes ne constituent des motifs valables de licenciement<sup>17</sup>. Il n'existe pas de procédures applicables aux enseignants inefficaces<sup>18</sup> et les chefs d'établissement n'ont pas de moyens officiels pour peser sur les performances. Jouissant d'une grande liberté en matière de pédagogie tout en étant peu évalués, les enseignants italiens peuvent se permettre de travailler très peu sans craindre d'être sanctionnés.

Les enseignants sont affectés à tel ou tel établissement en fonction de leur ancienneté, de sorte qu'ils n'ont guère d'influence sur leurs affectations avant de nombreuses années. Ils passent le début de leur carrière à travailler sous contrat temporaire et à changer d'école tous les ans, et n'obtiennent leur titularisation qu'après avoir exercé plusieurs années dans ces conditions; mais à partir de ce moment-là, ils ne peuvent ni être licenciés, ni être affectés à un autre établissement sans leur consentement. Les établissements ne peuvent ni influencer les décisions du ministère, ni refuser les enseignants qu'on leur affecte.

L'analyse empirique semble indiquer que ce mécanisme d'affectation est inefficace et nuit à la qualité de l'enseignement (Barbieri *et al.*, 2007). En particulier, une forte rotation des enseignants entraîne une rupture de l'enseignement d'une année sur l'autre et la probabilité d'une nouvelle affectation n'encourage guère les enseignants, même les plus motivés. La moitié environ des enseignants change d'établissement chaque année, la proportion étant de 30 % dans le primaire et de 60 % dans le deuxième cycle du secondaire. Si l'on tient compte des déterminants structurels possibles du taux de rotation (proportion des contrats temporaires, sexe et âge, par exemple), le taux de rotation est plus élevé dans les établissements du sud et dans les établissements d'enseignement professionnel et technique du deuxième cycle du secondaire; il est donc possible que ces établissements souffrent davantage du manque d'efficacité de l'enseignement. L'analyse empirique suggère également une profonde inadéquation entre les enseignants et les établissements : en moyenne, près de 18 % des enseignants souhaitent quitter l'école dans laquelle ils travaillent, en particulier dans le sud et dans les établissements d'enseignement professionnel. Les enseignants semblent préférer les établissements du nord du pays ainsi que ceux qui offrent un enseignement général.

Ces résultats ne peuvent prouver que la politique actuelle d'affectation des enseignants débouche sur de mauvaises performances, mais l'ampleur du mécontentement et la forte mobilité des enseignants le laissent fortement présumer<sup>19</sup>. La proportion grandissante de contrats temporaires parmi les enseignants, de même qu'une politique qui renforce la flexibilité mais accroît aussi probablement la mobilité des enseignants, risquent également, en l'absence d'évaluation des performances, de nuire aux résultats des élèves. Une mesure d'incitation, qui pourrait en partie compenser l'effet négatif du fort taux de rotation des enseignants, consisterait à prendre en compte leurs performances professionnelles au moment de les affecter dans l'école qu'ils souhaitent. Dans l'idéal, les établissements eux-mêmes devraient pouvoir embaucher leurs enseignants, choisir entre contrat temporaire et contrat permanent et effectuer des évaluations indépendantes des performances. Il va sans dire que les établissements devraient eux-mêmes être tenus responsables de leurs propres résultats.

### **Comment évaluer les enseignants?**

L'évaluation des enseignants peut prendre différentes formes. Il peut s'agir d'une évaluation directe des résultats des enseignants par le chef d'établissement (Belgique,

Espagne, par exemple) ou par les services d'inspection (Danemark, Suède, France), d'une évaluation indirecte à partir des résultats des élèves aux examens nationaux ou tests d'évaluation nationaux (Australie, Pays-Bas, Suède), ou encore d'une évaluation directe des capacités et des compétences des enseignants au début de leur carrière (Royaume-Uni, États-Unis) ou plus tard (États-Unis, certaines provinces canadiennes, Chili). La plupart des pays procèdent à une évaluation annuelle de l'ensemble de leurs enseignants, et certains combinent plusieurs procédures d'évaluation (voir OCDE 2004) ou ne choisissent pas toujours les mêmes enseignants ou la même fréquence d'évaluation (au Royaume-Uni par exemple, tous les enseignants sont soumis à une évaluation régulière par le chef d'établissement, mais ils peuvent aussi demander une évaluation externe facultative en vue d'une promotion). Les instruments d'évaluation sont divers, mais ils se composent principalement de l'observation en classe, de rapports sur l'enseignant, d'entretiens et de données sur les progrès des élèves.

Les procédures utilisant les résultats des élèves au fil du temps pour établir des indicateurs exprimant la « valeur ajoutée » de la contribution des enseignants et des établissements aux progrès des élèves constituent des instruments d'évaluation intéressants, mais *a priori* chers. Dans la mesure où de nombreux aspects des progrès d'un élève reflètent un travail pédagogique d'équipe, il peut être difficile d'appliquer ces instruments seuls à un enseignant particulier, mais cette difficulté peut être réduite s'ils sont utilisés pour évaluer des équipes. L'OCDE (2008b) montre que les indicateurs de valeur ajoutée peuvent au bout du compte être très rentables grâce au flux d'informations précises qu'ils peuvent générer; ces avantages justifient l'investissement sur le long terme.

Autre procédure d'évaluation : le renouvellement régulier de la certification d'aptitude à l'enseignement. Par ce système, en vigueur aux États-Unis, au Canada et au Chili, les enseignants renouvellent régulièrement leur certificat d'aptitude professionnelle. Le renouvellement n'est obtenu que si l'enseignant prouve qu'il a obtenu une évaluation positive de ses performances et/ou qu'il a suivi des cours de perfectionnement professionnel (voir OCDE, 2004). Il peut être coûteux si un organisme de certification spécifique doit être créé, mais moins s'il est géré par les écoles de formation des enseignants existantes. Proposé de manière facultative, ce mécanisme s'adresserait aux enseignants performants qui souhaitent être promus; cela réduirait les coûts et faciliterait le recensement des bons enseignants, sans pour autant imposer de mesures contraignantes.

Étant donné l'absence actuelle d'évaluation des performances des enseignants et les contraintes budgétaires globales, il pourrait être souhaitable dans un premier temps d'élaborer une stratégie combinant des outils d'évaluation internes et externes, en s'appuyant sur les résultats des tests d'évaluation nationaux et des examens nationaux réformés, ainsi que sur l'opinion du chef d'établissement. Une procédure de renouvellement de la certification pourrait utilement s'y ajouter, sous réserve que les organismes existants puissent être utilisés de manière fiable. Cependant, il n'est pas évident de déterminer ce qu'une telle procédure pourrait recouvrir, dans la mesure où il n'existe pas jusqu'à présent de certification officielle initiale et où les écoles de formation des enseignants (SSIS) ont suspendu leur activité. Le concours « *di ruolo* » pourrait servir de modèle (sauf pour ce qui est de son caractère irrégulier), ou le nouveau système de formation prévu dans la proposition de loi Aprea des enseignants pourrait comporter des dispositions concernant le renouvellement de la certification. À plus long terme, il serait souhaitable de mettre en place des procédures permettant de créer des indicateurs de

valeur ajoutée, qui pourraient progressivement remplacer les résultats bruts des tests/examens d'évaluation nationaux.

Le gouvernement actuel prévoit de réduire le nombre d'enseignants de 10 % et d'utiliser 30 % des économies ainsi réalisées pour améliorer le niveau des enseignants. Une partie de cet argent devrait être employée à mettre en place des procédures d'évaluation des enseignants ou à affiner celles qui existent déjà au niveau des établissements, et le reste pourrait être directement destiné à récompenser les performances, ainsi qu'il est proposé dans les paragraphes suivants.

### **Quelles conséquences attacher à l'évaluation des enseignants?**

L'évaluation des enseignants, fondée sur des informations objectives concernant les progrès de leurs élèves, offre un outil essentiel pour des tâches telles que la planification des programmes scolaires et l'évaluation des besoins de formation. Elle pourrait aussi être utilisée pour rendre les enseignants comptables de leurs performances, en y associant des conséquences pouvant porter sur les salaires ou l'évolution de carrière, la requalification obligatoire pour les personnels inefficaces et, en dernier recours, le licenciement si aucune amélioration n'est observée.

Bien que le débat sur l'efficacité du salaire au mérite soit toujours ouvert, l'expérience semble indiquer que cette méthode peut fonctionner (OCDE, 2008d). Les mécanismes de salaire au mérite ne sont pas complètement nouveaux en Italie, une petite part du budget réservée aux salaires étant distribuée par les chefs d'établissement en fonction des performances. Dans la pratique, le chef d'établissement doit consulter les représentants syndicaux de l'école. La résistance à ce système est forte et il est de règle de distribuer ces fonds à parts égales. Le contrôle par le chef d'établissement du travail des enseignants et de leur droit à obtenir des rémunérations selon leur mérite devrait compléter d'autres procédures d'évaluation, sous réserve que le personnel ait confiance en ses dirigeants – pour cela, il faut que les chefs d'établissement soient eux-mêmes tenus responsables de leurs décisions.

### **L'importance du chef d'établissement**

Les qualités de direction sont essentielles dans l'enseignement (OCDE, 2008k). Le profil du chef d'établissement est particulièrement important lorsque l'établissement est largement autonome. En Italie, les enseignants candidats aux fonctions de chef d'établissement subissent une formation obligatoire lorsqu'ils ont réussi le concours correspondant. Mais l'efficacité de cette formation n'a jamais été correctement évaluée. De plus, l'ensemble actuel de responsabilités et de récompenses des chefs d'établissement n'est pas satisfaisant. Il faudrait mettre en place des programmes spéciaux de formation (initiale ou en cours d'emploi) pour que le chef d'établissement dispose des instruments nécessaires de gestion et de pédagogie, surtout lorsque l'environnement de l'établissement est très défavorable. Il faudrait également introduire des incitations financières à l'efficacité. De même que pour les enseignants, une évaluation systématique des performances du chef d'établissement et des progrès de son école est nécessaire. En Italie, il y a des possibilités concrètes de mise en œuvre d'un système d'évaluation des chefs d'établissement, parce que cela est prévu à la fois dans la loi et dans les conventions collectives du travail. L'organisme INVALSI (2009) a soumis récemment une proposition d'évaluation des chefs d'établissement en fonction de la réduction des taux d'abandon

scolaire et des résultats scolaires. Le ministère de l'Éducation examine actuellement cette proposition et d'autres modèles possibles d'évaluation.

### **L'économie politique de la réforme de l'éducation : des pistes pour l'Italie?**

La participation des partenaires sociaux à l'élaboration des réformes peut aider à gagner leur adhésion. En Italie, les syndicats sont souvent consultés de manière « descendante »; ils ne prennent pas une part active au processus en présentant des propositions de réforme à partir de la base (Eurydice, 2008). Dans d'autres pays, même s'il n'existe pas de liens institutionnalisés, les syndicats sont des acteurs clés de la réforme des conditions de travail des enseignants, par exemple au Royaume-Uni<sup>20</sup>. La décentralisation et l'autonomie des établissements en Italie n'ont pas entraîné de négociations au niveau local concernant les salaires et les conditions de travail; il n'y a guère de soutien pour doter les établissements et les enseignants des instruments de gouvernance nécessaires en interne. Il n'y a pas non plus de négociations salariales au niveau local dans d'autres services publics, essentiellement en raison de l'hostilité des syndicats, malgré les tentatives de différents gouvernements dans ce sens.

Pour susciter l'adhésion à une réforme ambitieuse du secteur éducatif, il serait souhaitable que le gouvernement entame directement des discussions systématiques avec les syndicats et les établissements à propos de la finalité et de la conception de la réforme. À partir des constats dressés dans le Livre blanc de 2007 et dans l'examen des dépenses publiques de 2008, les débats pourraient porter sur la façon dont différents acteurs (enseignants, écoles et élèves) bénéficieraient de la réforme. L'arbitrage entre les réformes visant l'efficacité et les intérêts des enseignants pourrait ne pas être aussi simple et négatif que les enseignants le craignent (voir l'encadré 4.7).

Ces suggestions suivent les conclusions générales des recherches empiriques portant sur les conditions qui facilitent une mise en œuvre réussie des réformes. S'il existe relativement peu d'études spécifiques sur les réformes de l'éducation, certains facteurs interviennent aussi bien d'un point de vue général que pour le secteur éducatif : l'incertitude à propos de l'importance et de la répartition des coûts et des avantages de la réforme de l'éducation, la perte d'avantages associés à des positions privilégiées de groupes clairement définis, et le calendrier, lorsque la réforme suppose des coûts initiaux importants et des avantages ultérieurs<sup>21</sup>.

En l'absence d'exemples concrets de stratégies ayant permis de surmonter les résistances face aux réformes de l'éducation, des idées peuvent être tirées d'autres contextes. Ainsi, un « choc PISA » – le sentiment d'une crise des performances dans le secteur éducatif – pourrait être utile, bien qu'il soit difficile de dire si les pressions supplémentaires générées par la crise financière facilitent ou non la réforme de l'éducation. La nécessité d'une plus grande intégration dans le marché du travail européen (encourager la convergence des niveaux d'instruction et de formation) pourrait également aider. Des réformes cohérentes et ambitieuses sont généralement plus efficaces que des mesures ponctuelles. Cela suppose par exemple d'instaurer en même temps autonomie et responsabilité, et de réformer la structure de carrière des enseignants, en mettant en place un mécanisme de salaire au mérite ou d'autres formes de récompense financière. Comme on l'a souligné plus haut, si les autorités utilisent une partie des ressources économisées en vertu de la dernière loi de finances pour financer ces mesures destinées à améliorer la performance des écoles, les principaux acteurs accepteront plus facilement d'être soumis à une profonde restructuration. L'OCDE (2008e) juge ces stratégies plus efficaces si a) elles

#### Encadré 4.7. **La réforme de l'éducation peut-elle servir les intérêts des enseignants?**

Les débats sur la réforme de l'éducation peuvent se cristalliser sur l'opposition apparente entre l'efficacité et les intérêts des enseignants. Les enseignants et leurs syndicats sont nombreux à considérer que les réformes visant l'efficacité impliquent une diminution des dépenses d'éducation et, au bout du compte, des réductions de salaire ou des suppressions de postes. Des arbitrages sont évidemment nécessaires entre ces mesures et les intérêts à court terme des enseignants actuels, qu'il serait inutile de nier. Deux types d'arguments pourraient atténuer l'opposition perçue entre l'efficacité et les intérêts des enseignants :

- En augmentant la productivité du système éducatif, les réformes visant à améliorer l'efficacité peuvent permettre des hausses de salaire pour les enseignants les plus performants. En apportant des preuves de l'efficacité des dépenses d'éducation, les réformes peuvent obtenir l'adhésion de la société et de l'État en faveur de ces dépenses.

Il s'agit en partie d'un argument de long terme, reposant sur l'idée qu'un système éducatif plus efficace génère plus de capital humain, ce qui accroît la productivité globale et les salaires réels. Il est illusoire de penser que ces effets bénéficieront réellement aux enseignants actuels dans un laps de temps raisonnable. Cependant, s'il est possible de présenter les réformes de cette façon et d'établir des liens manifestes entre les résultats des élèves et la contribution des établissements et des enseignants à ces résultats, l'opinion publique pourrait approuver davantage les dépenses d'éducation.

- La réforme peut avoir d'autres avantages, non financiers, pour les enseignants. Certains enseignants ayant travaillé au sein de systèmes de ce type, ainsi que diverses études économiques, citent les avantages suivants : une plus grande satisfaction professionnelle, une plus grande latitude pour travailler de la façon la plus efficace, des informations plus précises sur les méthodes pédagogiques probantes, la possibilité de rehausser le statut social en mettant en avant les enseignants les plus performants, et, dans certains pays, des perspectives de carrière plus larges.

Ces facteurs devraient être valables pour des réformes telles que le renforcement de la responsabilité des établissements et l'évaluation comparative des performances, si elles s'appuient sur le recueil et la diffusion d'informations objectives sur les résultats et les méthodes, et si le déroulement de carrière dépend en partie de ces informations. Mais lorsqu'il y a des gagnants, il y a forcément des perdants – du moins supposés. Une réforme efficace doit donc être conçue de manière à récompenser l'effort et la réussite, et non à punir explicitement les mauvais résultats, notamment dans la mesure où il est difficile d'isoler la contribution de chaque enseignant. Les sanctions telles qu'un licenciement éventuel doivent être crédibles, mais la procédure correspondante doit être jugée équitable.

s'accompagnent d'un investissement initial important pour renforcer les capacités institutionnelles afin que les réformes réussissent; b) elles tiennent compte des différents niveaux de gouvernance, en définissant clairement les responsabilités et pouvoirs de chacun et en assurant une bonne coordination entre ces niveaux; et c) elles reposent sur des informations relatives aux résultats largement diffusées, de manière à conforter un processus de décision étayé par des données probantes.



En conclusion, pour mieux faire accepter les réformes dans le domaine de l'éducation, il est nécessaire de :

- Poursuivre le dialogue avec les syndicats d'enseignants, mais aussi d'échanger directement avec les établissements et les enseignants afin de défendre les principes de la réforme et de les rendre acceptables au milieu enseignant. Les avantages pour les enseignants et les établissements doivent être soulignés autant que possible, tout en préservant une transparence totale sur les coûts et les implications de la réforme.
- Encourager un débat public éclairé sur les avantages de la réforme, en renforçant la collecte de données sur les résultats de l'enseignement et les avantages indirects, et en diffusant ces données sous des formes appropriées. En particulier, associer les parents aux discussions sur la réforme en encourageant la création d'associations de parents d'élèves au niveau national ou local.
- Adopter une approche cohérente et ambitieuse des réformes de l'éducation, comprenant un certain nombre d'actions coordonnées et complémentaires et tenant dûment compte des divers niveaux de gouvernance résultant de la structure du fédéralisme budgétaire.

### Améliorer le passage du secondaire à la vie active et aux études supérieures

#### **Trop de jeunes abandonnent prématurément leurs études et l'entrée dans la vie active est difficile**

Les recherches concernant les taux d'abandon dans d'autres pays font la distinction entre cinq groupes de facteurs : ceux liés à l'école (les établissements ne parviennent pas à répondre aux besoins des élèves en difficulté, organisation pédagogique et sociale inappropriée des établissements, etc.; Hanushek *et al.*, 2006); les facteurs liés aux élèves (motivation faible, comportement perturbateur, aptitudes moindres, etc., Eckstein et Wolpin, 1999); les facteurs familiaux, de type social (situation familiale instable, manque de soutien, faible niveau d'instruction des parents, etc., Cardoso et Verner, 2006) ou économique (contraintes budgétaires, plus grande aversion pour le risque, raisonnement à courte vue; Carneiro et Heckman, 2002; Oreopoulos, 2007). Tous ces facteurs semblent intervenir à des degrés divers en Italie. L'abandon scolaire semble étroitement lié à l'inadéquation entre l'établissement et l'élève, autrement dit au fait que l'école est incapable de répondre aux besoins particuliers de ses élèves et que ceux-ci ne parviennent pas à respecter les exigences de la scolarité (O'Higgins *et al.*, 2007). Le marché du travail joue clairement un rôle : les abandons sont relativement courants dans certaines régions du nord où le marché du travail est tendu, dans la mesure où un emploi à temps plein peut constituer pour certains une alternative rationnelle à l'école – et les résultats au PISA sont déjà plus satisfaisants que dans le sud. Cette explication apparaît moins logique dans le sud, où le marché du travail (officiel) se porte moins bien et où le contexte général n'encourage pas un investissement prolongé dans les études. D'après Montanaro (2008), les taux d'abandon dans le sud sont dans tous les cas inférieurs à ce qu'ils seraient si le niveau exigé pour passer dans la classe supérieure était le même que dans le nord.

De cette analyse découlent certaines conséquences pour l'action des pouvoirs publics. Des recherches toujours plus nombreuses montrent que l'investissement dans la scolarisation précoce favorise la motivation des enfants et leurs capacités dès les tout premiers stades de leur développement, en particulier dans le cas des enfants de milieux défavorisés<sup>22</sup>. L'Italie est en retard dans ce domaine. Il est également possible d'appliquer des méthodes d'enseignement et d'évaluation formative spécifiques, qui soient

directement ciblées sur les jeunes qui ont plus de difficultés (Yeh, 2008). Une meilleure information à propos des progrès des élèves, qui pourrait découler des réformes étudiées plus haut concernant l'évaluation, contribuerait à recenser plus tôt les enfants vulnérables, de manière à leur offrir des heures de cours supplémentaires ciblées ou à les affecter à des classes moins nombreuses (Piketty, 2004; Gufstasson, 2003). Toutes ces mesures devront peut-être être adaptées en fonction des conditions locales. Malgré les nets progrès accomplis pour le taux de scolarisation dans le secondaire, la proportion des abandons scolaires reste élevée, en particulier dans le sud; au total, en 2007, un jeune de 18-24 ans sur cinq avait prématurément quitté le système éducatif sans obtenir un diplôme du deuxième cycle du secondaire ou suivre une formation continue ou une formation professionnelle, contre 15 % en moyenne dans l'UE, sachant que l'objectif de la Stratégie de Lisbonne est de 10 % en 2010. Le taux d'abandon est de 25 % dans le sud, mais il a baissé ces dernières années dans de nombreuses régions méridionales<sup>23</sup>, ce qui peut également s'expliquer par les mesures spéciales prises dans le cadre du Programme opérationnel national (ISTAT, 2009).

L'ensemble du pays peut tirer parti de certaines mesures en plus des réformes générales visant à renforcer l'évaluation et la responsabilité. Outre l'augmentation des effectifs dans les services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, ainsi qu'un soutien accru aux élèves risquant d'abandonner leurs études, des services d'orientation professionnelle devraient être mis à disposition des élèves aux premiers stades du deuxième cycle du secondaire, avec la participation des parents et des employeurs. De même, il pourrait être utile d'améliorer les programmes fondés sur l'apprentissage et l'expérience professionnelle dans les établissements d'EFP. Enfin, les politiques relatives à la formation des adultes et celles qui vont au-delà du secteur éducatif en cherchant comment encourager les élèves à viser des emplois « normaux » plutôt que de se tourner vers l'économie informelle ou le crime organisé, sont également souhaitables, bien que difficiles.

## Conclusions

L'amélioration des performances du système scolaire représente un défi majeur. Les structures actuelles de la politique de l'éducation contribuent à des résultats médiocres : il n'y a pas de culture du résultat, et l'information sur les performances est elle-même opaque. Les mesures visant à inciter les établissements et les enseignants à améliorer leurs performances sont rares, voire inexistantes. Ces problèmes sont communs à toutes les régions : la plupart des écarts de résultats entre les régions semblent dus à des facteurs autres que l'organisation et le fonctionnement des écoles. Il est possible de réduire les dépenses, mais il convient de procéder avec prudence, et une partie des économies réalisées devra être « réinvestie » dans des mesures destinées à améliorer les résultats de l'enseignement. Des efforts doivent être déployés dans un certain nombre de domaines pour relever les niveaux moyens. Premièrement, la responsabilité doit être renforcée en améliorant le test d'évaluation national existant mené au niveau des établissements et en réformant les examens de fin d'études secondaires des premier et deuxième cycles à la lumière des meilleures pratiques d'autres pays. Deuxièmement, des actions spécifiques visant à améliorer la qualité de l'enseignement doivent également être envisagées. Troisièmement, les résultats moyens peuvent être relevés en accordant plus d'attention à l'amélioration des résultats scolaires, notamment dans les établissements d'EFP, tout en atténuant dans le même temps l'impact négatif du regroupement selon le milieu social dans ces établissements.

Une réforme réussie des politiques nationales améliorera l'enseignement partout mais pourrait, notamment dans le contexte d'une décentralisation accrue, exacerber les différences de résultats entre les régions. Les décideurs et le public doivent en être conscients. Comblar l'écart entre le nord et le sud en matière d'éducation constitue l'une des clés pour réduire le fossé économique et social sous-jacent; c'est pourquoi les mesures – qui ne doivent pas nécessairement être propres à une région – visant à déceler les établissements et les élèves plus faibles, en particulier ceux qui risquent d'abandonner leurs études, doivent également être encouragées.

#### Encadré 4.8. **Résumé des recommandations concernant l'enseignement**

**Pour contenir les dépenses, les mesures suivantes sont recommandées :**

- **Augmenter la taille moyenne des classes**, en réduisant le nombre de classes par établissement et en regroupant les petits établissements. Pour ce faire, il faut relever les seuils réglementaires et coordonner la formation des classes dans l'ensemble des établissements de manière à optimiser les économies d'échelle dans le cadre de la planification du réseau scolaire.
- **Ne pas modifier la taille des classes dans les établissements scolaires ayant des résultats très médiocres.**
- **Limiter la réduction du nombre d'heures de cours aux matières facultatives; elle ne devra pas concerner les mathématiques ni les sciences**, en particulier dans les établissements d'enseignement professionnel.
- **Réinvestir une part non négligeable des économies réalisées en augmentant la taille des classes et en réduisant le nombre d'heures de cours dans des mesures visant à améliorer les résultats.**

**Pour renforcer la responsabilité et l'autonomie, les politiques suivantes devraient être adoptées :**

- **Améliorer l'évaluation externe des établissements et leur apporter une aide spécifique pour faire le bilan des résultats.** Les tests d'évaluation nationaux doivent se poursuivre, mais ils doivent être menés dans tous les établissements scolaires du pays. La gestion des tests doit être confiée à des évaluateurs externes entièrement indépendants. Les examens nationaux de fin d'études secondaires (premier et deuxième cycles) doivent être totalement transformés en examens externes normalisés à l'échelle nationale.
- **Les résultats des tests d'évaluation nationaux et des examens de fin d'études doivent être publiés dans les établissements**, en affichant les résultats bruts mais aussi, ce qui est plus important mais aussi plus difficile, les résultats en termes de valeur ajoutée.
- **Évaluer régulièrement les performances des enseignants**, par exemple à travers les résultats de l'évaluation externe des établissements, des procédures de renouvellement de la certification, l'opinion du chef d'établissement et éventuellement un système d'inspection régional ou national. **Récompenser les bons enseignants par des augmentations de salaire et des promotions, imposer des formations aux enseignants inefficaces et les licencier dans les cas extrêmes.**
- **Accorder aux chefs d'établissement une plus large autonomie de gestion**, notamment pour la sélection, l'évaluation, et la carrière des enseignants. L'autonomie du chef d'établissement devra aller de pair avec une évaluation renforcée des écoles. Des initiatives devront être prises pour mettre pleinement en œuvre un système d'évaluation des chefs d'établissement, comme le prévoient la loi et les conventions collectives.

Encadré 4.8. **Résumé des recommandations concernant l'enseignement** (suite)**Pour améliorer la qualité de l'enseignement et des établissements scolaires :**

- **Renforcer le niveau de qualification initial des enseignants et durcir les procédures de recrutement**, par une sélection accrue à l'entrée dans les écoles de formation des enseignants et par la normalisation des procédures de certification. **Rehausser l'attrait de la profession d'enseignant** en encourageant le perfectionnement professionnel, en prévoyant des rétributions en fonction des résultats, en offrant des possibilités d'évolution de carrière fondées sur le renouvellement de la certification et les performances obtenues.
- **Faire en sorte que les chefs d'établissement soient mieux à même de gérer efficacement leurs écoles, en mettant en place une formation spécifique et en veillant à ce qu'ils reçoivent une aide de la part des administrations infranationales et de l'administration centrale.**

**Pour améliorer les résultats dans les établissements scolaires efficaces mais peu performants et pour réduire les fortes disparités régionales dans les résultats des élèves, les actions suivantes sont recommandées :**

- **Affecter des ressources supplémentaires à ces établissements**, de manière à compenser des conditions d'apprentissage difficiles et des effets contextuels nuisibles aux performances.
- **Favoriser la restructuration des établissements ayant des résultats médiocres.** Des subventions devraient être accordées à la condition d'appliquer un plan de restructuration ambitieux pour les établissements, impliquant par exemple la nomination d'un nouveau chef d'établissement et la spécification d'un ensemble d'objectifs et des moyens correspondants.
- Pour les établissements qui ne parviennent toujours pas à répondre aux besoins de leurs élèves, même après l'adoption de diverses actions correctives, il faut envisager leur fermeture définitive et le transfert des élèves dans d'autres écoles.

**Pour améliorer les performances des établissements d'enseignement et de formation professionnels (EFP) :**

- **Un tronc commun pour les deux premières années du deuxième cycle du secondaire devrait être créé. Autre solution, rendre les deux premières années des programmes d'enseignement professionnel plus généralistes.**
- Les mécanismes qui encouragent les enseignants à sélectionner eux-mêmes leur établissement doivent être éliminés. Si ce n'est pas possible, **des incitations spécifiques devraient être proposées pour que les bons enseignants choisissent de travailler dans les établissements peu performants.**

**Pour améliorer les résultats des élèves les plus faibles et réduire les taux d'abandon, les mesures suivantes sont recommandées :**

- **Offrir des services de qualité pour l'accueil et l'éducation des jeunes enfants**, en particulier les enfants de milieux modestes.
- **Apporter plus de soutien aux élèves faibles**, grâce à de meilleurs enseignants et à de meilleures infrastructures, des heures de cours plus nombreuses et un suivi particulier dans de petites classes.
- **Prévoir des services d'orientation professionnelle pour les élèves dès les premiers stades du deuxième cycle du secondaire**, et associer les parents aux projets d'orientation professionnelle.

## Notes

1. En réalité, la scolarité obligatoire durait déjà huit ans un peu avant 1963.
2. On parle d'échec (*giudizio sospeso*) lorsqu'à la fin de l'année scolaire, l'école estime que l'élève n'a pas atteint un niveau suffisant dans une matière donnée. Les élèves peuvent repasser jusqu'à trois matières pendant l'été et ils devront redoubler s'ils échouent à nouveau.
3. Boarini et al. (2008) montrent que des scores plus élevés au PISA (au niveau national) mènent à des taux de réussite plus élevés dans l'enseignement supérieur, lorsque l'on tient compte de plusieurs autres variables, notamment les taux de rendement des études, la disponibilité d'une aide financière pour les étudiants et les structures institutionnelles de l'offre dans l'enseignement supérieur.
4. Deux séries de facteurs expliquent cette situation médiocre : d'un côté, de nombreux jeunes abandonnent leurs études secondaires du deuxième cycle (plus de 20 % en Italie, contre 14 % en moyenne dans l'OCDE), et de l'autre, le passage de l'école à la vie active est très long, comme le montrent Quintini et Martin (2006). Cela peut être lié au marché du travail ou au fait que le type de diplôme obtenu ne convient pas pour trouver un travail (Pozzoli, 2007 ; Confindustria, 2008), même si ces deux explications sont clairement liées entre elles.
5. Høj et al. (2006).
6. Certains éléments mettant en évidence l'effet bénéfique des dépenses d'équipement sur les résultats scolaires (Guichard, 2005) sont corroborés par une étude nationale montrant que le manque d'infrastructures et le mauvais état des bâtiments scolaires expliquent en partie les écarts de résultats entre les régions en Italie (Bratti et al., 2007).
7. Ce taux s'appuie sur la définition des enseignants normalisée de l'OCDE, qui comprend les professeurs de religion, mais exclut les professeurs des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers (*insegnanti di sostegno*) et les professeurs assistants (*assistenti di laboratorio*). En outre, le nombre d'enseignants compris dans ce taux correspond aux enseignants ayant un contrat de niveau central (*organico di diritto*) et non ceux qui ont un contrat au niveau de l'établissement (*organico di fatto*). Si l'on inclut ces derniers, les professeurs d'élèves ayant des besoins éducatifs particuliers et les professeurs assistants, le taux d'encadrement en Italie passe à 11,5 enseignants pour 100 élèves (Livre blanc, 2007).
8. Le nombre d'années de scolarité primaire et secondaire est de 13 en Italie, contre 12 dans la plupart des pays. Les classes de 13e année sont souvent à faibles effectifs en raison de la sélection et des abandons antérieurs.
9. Selon les dispositions : 1) il y a un enseignement de soutien pour deux élèves handicapés ; 2) l'effectif maximum de la classe est réduit à 5 élèves en présence d'un élève handicapé. Selon certaines estimations, le soutien spécial aux élèves handicapés exige 150 000 enseignants supplémentaires (Livre blanc, examen des dépenses 2008).
10. Au printemps, le nombre d'enseignants pour l'année scolaire suivante est décidé au niveau central à partir des taux d'inscription attendus (*organico di diritto*). À partir de ce moment-là et jusqu'au début de l'année scolaire, les négociations entre les établissements et le ministère de l'Éducation entraînent généralement le maintien des postes, même s'ils ne sont pas forcément nécessaires (*organico di fatto*). Enfin, pendant la nouvelle année scolaire, les établissements peuvent embaucher temporairement des enseignants supplémentaires pour occuper des postes vacants non prévus ou remplacer des titulaires en congé maladie (*organico di fatto effettivo*). Dans l'ensemble, en 2005, 90 enseignants sur 100 ont été engagés à l'issue de la première étape de négociation, 4,2 lors de la seconde et les 5,8 restants à la fin de la procédure.
11. On a procédé en tout à sept évaluations nationales entre 2001 et 2007, certaines années sur tous les établissements, et d'autres, sur un échantillon. Avant 2007, des examens étaient organisés au cours des 2<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> années de scolarité ; en 2007-2008, ces tests ont été remplacés par un nouveau projet pilote sur six années scolaires (2<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup>, 10<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup>). Les examens portent sur les compétences en italien, en mathématiques et en sciences. Ils reposent sur des questionnaires à choix multiples et sur des questions ouvertes pour certaines années scolaires, préparés par un panel d'enseignants, de professeurs d'université et de chercheurs de l'INVALSI. La gestion des examens est interne à l'établissement (excepté en 2007). Il n'est pas possible de comparer les résultats des élèves sur la durée ou entre les classes.
12. Il s'agit de la Carta dei Servizi Scolastici (établie 1995) et du règlement concernant l'autonomie des établissements scolaires (DPR 275/1999).

13. Barbieri et al (2007) font valoir que la différence de niveau de qualification initial selon les classes n'implique pas une différence de qualité correspondante car, si le parcours scolaire des enseignants du primaire est plus court, ils sont généralement bien plus spécialisés et entrent dans l'enseignement plus tôt, ce qui indique leur forte motivation. De leur côté, les enseignants du secondaire n'optent généralement pour le professorat qu'après l'obtention de leur diplôme en raison du très faible coût d'opportunité de cette profession et non par vocation.
14. Il existe trois types de contrat temporaire en Italie : ceux qui durent une année civile entière, ceux qui durent une année scolaire (sans salaire pendant l'été) et ceux qui durent entre 15 jours et une année scolaire. Les deux premiers sont signés au niveau central, pour les vacances d'emploi dues à des arrêts maladie et aussi pour combler l'écart entre le nombre de postes titularisés et le nombre réel de postes d'enseignant. Cet écart est dû aux contraintes budgétaires qui empêchent le ministère de l'Éducation de pourvoir tous les postes avec des contrats permanents.
15. Bien qu'il n'existe que très peu de données à ce sujet, l'opinion générale est que l'enseignement a perdu de son prestige et que la défiance à l'égard de enseignants s'accroît. Cela semble être le cas dans la majorité des pays de l'OCDE, l'Italie ne se distinguant pas des autres pays à cet égard. S'agissant des caractéristiques liées aux conditions de travail, les données du PISA 2003 donnent à penser que l'environnement pédagogique des établissements scolaires italiens est moins satisfaisant et objectivement moins facile (en termes d'élèves) que dans les autres pays de l'OCDE, ce qui semble indiquer une « valeur de consommation » inférieure de la part des enseignants italiens par rapport aux autres pays de l'OCDE.
16. Des écoles de formation des enseignants du secondaire (*Scuole di Specializzazione per l'insegnamento nella scuola secondaria, SSIS*) ont été créées en 1999 pour remplacer les procédures de recrutement par concours et établir un parcours plus rationnel entre les études supérieures et l'enseignement. La formation prévoyait des stages dans des établissements scolaires et une spécialisation théorique dans la discipline retenue. L'obtention du diplôme permettait aux étudiants de pouvoir se présenter au concours (sans sélection préalable) puis de rejoindre les listes nationales de candidats pour chaque discipline et d'être nommés sur des postes de remplacement temporaire. La récente loi 2008/133 a suspendu l'accès à ces écoles pour l'année 2008/2009, sans préciser quelle serait la procédure de recrutement à l'avenir.
17. Voir OCDE (2004), tableau 5.1.
18. Sauf – cas rare – lorsqu'ils font l'objet d'une plainte. Même dans ce cas, leur évaluation peut être faite par le chef d'établissement plutôt que par une entité extérieure. Les enseignants bénéficient de beaucoup d'autonomie dans leur travail; ils peuvent choisir le contenu des matières facultatives, leurs méthodes d'enseignement et les manuels scolaires. Ils sont libres pour la détermination des critères d'évaluation interne des élèves et aussi, jusqu'à la fin du premier cycle du secondaire, pour la préparation et l'exécution des examens de fin d'études. La plupart de leurs homologues en Europe n'ont qu'une autonomie limitée, si ce n'est aucune, en matière d'évaluation et d'examen des élèves (Eurydice, 2008).
19. L'analyse empirique présentée à l'annexe 4.A1, qui s'appuie sur des indicateurs analogues à ceux employés par Barbieri et al. (2007) pour les années les plus récentes, corrobore la conclusion selon laquelle la forte mobilité et le mécontentement des enseignants concernant leurs conditions de travail nuisent aux résultats des élèves.
20. Au Royaume-Uni, un accord a été signé en 2003 par les syndicats, les employeurs publics locaux et l'administration centrale en vue de rehausser les niveaux d'enseignement. Cet accord reconnaît que les pressions qui s'exercent sur les établissements scolaires pour relever les niveaux entraînent des problèmes liés au volume de travail des enseignants, ainsi que des effets pervers sur le recrutement, le maintien en poste et le moral. Un certain nombre de tâches administratives ont été retirées aux enseignants, qui consacrent plus de temps à planifier et à préparer les cours et l'évaluation des élèves.
21. Voir OCDE (2008e), Høj et al. (2006) ainsi que le rapport sur les études de cas dans le Projet sur l'économie politique des réformes structurelles : ECO/CPE/WP1(2008)18 et (concernant l'Italie) ECO/EDR/PE(2008)2.
22. Voir OCDE (2008g, 2008h, 2008i)
23. Entre 2005 et 2008, les taux d'abandon sont tombés de 33.1 % à 28.9 % en Campanie, de 23.7 % à 16 % en Basilicate, de 32,8 % à 27.9 % dans les Pouilles, de 43.3 % à 31.1 % en Sardaigne et de 34.8 % à 30.9 % en Sicile.

## Bibliographie

- Barbieri G., Cipollone P. et P. Sestito (2007), « Labour market for teachers: demographic characteristics and allocative mechanisms », *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 66, n° 3, pp. 335-373.
- Bishop J.H. (1997), « The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievements », *American Economic Review*, 87 (2), pp. 260-264.
- Bishop J.H. et L. Wößmann (2004), « Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production », *Education Economics* 12, pp. 17-38.
- Boarini R. et H. Strauss (2007), « The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 591.
- Boarini R., Oliveira Martins J., Strauss H., De la Maisonnette C. et G. Nicoletti (2008), « Investment in Tertiary Education: Main Determinants and Implications for Policy », *CESifo Economic Studies*, vol. 54: 277-312.
- Brandolini A., Cannari L., D'Alessio G. et I. Faiella (2004), « Household Wealth Distribution in Italy in the 1990s », *Banque d'Italie, Temi di Discussione (document de travail) n° 530*.
- Bratti M., Checchi D. et A. Filippin (2007), « Da dove vengono le competenze degli studenti italiani », Edizioni Il Mulino, Bologne.
- Bratti M., Checchi D. et G. De Blasio (2008), « Does the expansion of higher education increase the equality of educational opportunities? Evidence from Italy », *Banque d'Italie, Temi di Discussione n° 679*.
- Cardoso A. R. et D. Verner (2006), « School drop-out and push-out factors in Brazil: the role of early parenthood, child labour and poverty », *document de travail IZA n° 2515*.
- Carneiro P. et J.J. Heckman (2002), « The evidence on credit constraints in post-secondary schooling », *document de travail NBER n° 90955*.
- Cavalli A. (2000), *Gli insegnanti nella scuola che cambia. Seconda indagine IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, Edizioni Il Mulino, Bologne.
- Cavalli A. (2008), « Consigli per vincere la depressione », *Il Mulino*, 2/2008, pp. 250-258.
- Checchi D., Ichino A. et A. Rustichini (1999), « More equal but less mobile? Educational financing and intergenerational mobility in Italy and in the US », *Journal of Public Economics*, n° 74, pp.351-393.
- Colonna F. (2007), « Labour market and Schooling Choice: Italy versus US », document présenté à la XXII<sup>e</sup> Conférence annuelle de l'*European Society for Population Economics*, Londres.
- Corak, M. (2006), « Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross-country Comparison of Generational Earnings Mobility », *document de travail IZA n° 1993*.
- D'Addio A. (2007), « Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations? », *Documents de travail de la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE n° 52*.
- Eckstein Z. et K.I. Wolpin (1999), « Why youth drop out of high school: the impact of preferences, opportunities and abilities », *Econometrica*, vol. 67, n° 6, pp. 1295-1339.
- Eurydice (2008), « Responsabilité et autonomie des enseignants en Europe », [http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0\\_integral/094FR.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/094FR.pdf).
- Examen des dépenses (2008), *La Revision della Spesa Pubblica*, Rapporto 2008, Commissione Technica della Finanza pubblica.
- Ferratini P. (2008), « Tante riforme, nessuna Riforma », *Il Mulino*, 2/2008, pp. 267-275.
- Fuchs T. et L. Wößmann (2007), « What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-examination using PISA Data », *Empirical Economics*, vol. 32 (2-3), 433-464.
- Giavazzi F. (2008), « Scuola, il tabù dei concorsi », *Il corriere della sera*, 15 juin 2008.
- Giordano R., Tommasino P. et M. Casiraghi (2008), « Behind public sector efficiency: the role of culture and the institutions », document présenté à l'atelier « The quality of public finance and economic growth », Bruxelles.

- Gonand F., Joumard I. et R. Price (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 543.
- Gufstafsson J. E. (2003), « What do we know about effects of school resources on educational results? », *Swedish Economic Policy Review* 10, pp. 77-110.
- Guichard S. (2005), « The Education Challenge in Mexico: Delivering Good Quality Education to All », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 447.
- Hanushek E. A., Kain J.F. et S.G. Rivking (1999), « Do higher salaries buy better teachers? », *document de travail NBER n° W7082*.
- Hanushek E.A. (1978), « Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions », *Journal of Human Resources*, vol. 14 (3), pp. 351-388.
- Hanushek E.A. (1993), « The Failure of Input-Based Schooling Policies », *Economic Journal* 113 (485), pp. F64-F98.
- Hanushek E.A. et E.M. Raymond (2004), « The Effect of School Accountability Systems on the Level and the Distribution of Student Achievement », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3(5), pp. 1134-1155.
- Hanushek E.A., Lavy V. et K. Hitomi (2006), « Do students care about students quality? Determinants of dropout behavior in developing countries? » *document de travail NBER n° 12737*.
- Høj J., Galasso V., Nicoletti G. et T. Dang (2006), « Analyse empirique des facteurs d'économie politique influant sur les réformes structurelles dans l'OCDE », dans *Revue économique de l'OCDE*, n° 42, 2006/1, pp. 87-136.
- Hoxby C. et A. Leigh (2004), « Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in United States », *American Economic Review*, vol. 94 n° 2, 236-240.
- INVALSI (2008), « La prova nazionale al termine del primo ciclo. Aspetti operativi e prime valutazioni sugli apprendimenti degli studenti », [www.invalsi.it/areadati/SNV/07-08/Rapporto\\_finale.pdf](http://www.invalsi.it/areadati/SNV/07-08/Rapporto_finale.pdf).
- INVALSI (2009), « La valutazione dei dirigenti scolastici », [www.invalsi.it/download/Rapporto\\_IParte.pdf](http://www.invalsi.it/download/Rapporto_IParte.pdf)
- Istat (2009), [www.istat.it/ambiente/contesto/Infoterr/assi/asseIII.xls](http://www.istat.it/ambiente/contesto/Infoterr/assi/asseIII.xls).
- La scuola in cifre, 2007, Ministero dell'istruzione.
- Lamberti A. (2008), « Le determinanti della spesa pubblica per l'istruzione in Italia: 1996-2005 », [www.unipv.it/websiep/2008/2008204.ppt](http://www.unipv.it/websiep/2008/2008204.ppt).
- Leonardi M. (2007), « Do parents' risk aversion and wealth explain secondary school choice? », *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 66, n° 3 pp. 177-206.
- Livre blanc sur l'école en Italie (2007), (Quaderno Bianco sulla scuola), Ministero delle Finanze e Ministero della Pubblica Istruzione, [http://62.77.63.181/ISN\\_Istruzionesicilia\\_it/Upload/c8db0f85-d67b-44ac-9776-baed549c438.pdf](http://62.77.63.181/ISN_Istruzionesicilia_it/Upload/c8db0f85-d67b-44ac-9776-baed549c438.pdf).
- Madama I. et F. Maino (2007), « Governance scolastica e differenziazione regionale della scuola secondaria italiana », Chapitre 7 dans *Da dove vengono le competenze degli studenti italiani*, Edizioni Il Mulino, Bologne.
- ministère de l'Éducation (2007), *Quaderno Bianco Sulla Scuola*, Ministero della Pubblica Istruzione (Département du ministère de l'Éducation, des universités et de la recherche, [www.miur.it](http://www.miur.it)) [www.pubblica.istruzione.it/news/2007/allegati/quaderno\\_bianco.pdf](http://www.pubblica.istruzione.it/news/2007/allegati/quaderno_bianco.pdf).
- Montanaro P., (2008), « I divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani: evidenze dalle indagini nazionali ed internazionali », *Questioni di Economia e Finanza n° 18*, Banca d'Italia.
- O'Higgins N., D'Amato M., Caroleo F. E. et A. Barone (2007), « Gone for good? Determinants of schools dropout in southern Italy », *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 66, pp. 207-246.
- OCDE 2004, *Le rôle crucial des enseignants*, Paris.
- OCDE 2008a, *Regards sur l'éducation*, OCDE Paris.
- OCDE 2008b, *Measuring Improvements in Learning Outcomes: Best Practices to Assess the Value-Added of Schools*, OCDE Paris.
- OCDE 2008c, *L'enseignement supérieur au service de la société de la connaissance*, OCDE Paris.
- OCDE 2008d, *Études économiques de l'OCDE – Norvège*, OCDE Paris.



- OCDE 2008e, *Relever les défis de la mise en œuvre de l'action publique dans le domaine de l'éducation*, EDU/EDPC(2008)30.
- OCDE 2008f, *Bilan des progrès et performances des systèmes éducatifs dans les pays de l'OCDE : la méthode, le constat et les interrogations*, EDU/EDPC(2008)33.
- OCDE 2008g, *Des emplois pour les jeunes*, Pays-Bas, OCDE Paris.
- OCDE 2008h, *Des emplois pour les jeunes*, Royaume-Uni, OCDE Paris.
- OCDE 2008i, *Des emplois pour les jeunes*, Espagne, OCDE Paris.
- OCDE 2008j, *Croissance et inégalités*, OCDE Paris.
- OECD 2008k, *Améliorer la direction des établissements scolaires*, OCDE Paris.
- Oreopoulos P. (2007), « Do dropouts drop out too soon? Wealth, health and happiness from compulsory schooling », *Journal of Public Economics*, vol. 91, pp. 2213-2229.
- Paletta A. (2007), « Prime riflessioni sugli aspetti organizzativi della scuola italiana », *Ricerca INVALSI*, available at: [www.invalsi.it/invalsi/download.php?page=Convegno07](http://www.invalsi.it/invalsi/download.php?page=Convegno07).
- Piketty T. et M. Valdenaire (2004), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français : Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995 », Paris, ministère de l'Éducation nationale, *Les Dossiers n° 173*.
- PIRLS (2007), « PIRLS 2006 International Report: IEA's Progress in International Reading Literacy Study in Primary Schools in 40 Countries », TIMMS and PIRLS International Study Centre, Lynch School of Education, Boston College.
- PISA 2006a, *Les compétences en sciences, un atout pour réussir. Volume 1 : Analyse*, OCDE Paris.
- PISA 2006b, *Les compétences en sciences, un atout pour réussir. Volume 2 : Données*, OCDE Paris.
- Pozzoli D., « High School and Labour Market outcomes: Italian Graduates », *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 66, n° 3, pp. 247-293.
- Quintini G. et S. Martin (2006), « Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market of OECD countries », *Documents de travail de la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE*, n° 39.
- Sutherland D., Price R., Joumard I. et C. Nicq (2007), « Performance Indicators for Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546.
- TIMMS (2008), « TIMSS 2007 International Science Report: Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades », TIMMS and PIRLS International Study Centre, Lynch School of Education, Boston College.
- Todd P.I. et Wolpin K. I. (2003), « On the Specification and Estimation of Education Production Function », *The Economic Journal*, 113, F3-F33.
- Wößmann L. (2003), « Schooling, Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65, n° 2, pp. 117-170.
- Wößmann L. (2005), « The Effect of Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMMS, TIMMS-Repeat and PISA », *Education Economics*, 13, n° 2, pp. 143-169.
- Wößmann L., Lüdemann E., Schütz G. et M.R. West (2007a), « School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003 », *Documents de travail de la direction de l'éducation de l'OCDE*, n°13.
- Wößmann L., Schütz G. et M.R. West (2007b), « School Accountability, Autonomy, Choice and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003 », *Documents de travail de la direction de l'éducation de l'OCDE*, n°14.
- Yeh S. S. (2007), « The Cost-Effectiveness of Five Policies for Improving Student Achievement », *American Journal of Evaluation*, vol. 28, n° 4, pp. 416-436.

## ANNEXE 4.A1

## *Les déterminants des scores au PISA : perspective internationale et étude des éléments expliquant les écarts entre les régions en Italie<sup>1</sup>*

### **1. Analyse empirique des résultats scolaires : base méthodologique et conclusions tirées des travaux publiés**

Les publications consacrées aux déterminants des résultats scolaires, qui se sont multipliées ces dernières années, mettent notamment l'accent sur l'analyse des données internationales. Une approche relativement classique consiste à faire l'estimation d'une fonction des produits de l'enseignement (Hanushek, 1978; Todd et Wolpin, 2003; Wößmann, 2003; Wößmann et al. 2007a, PISA 2006a), dans laquelle les performances scolaires sont mesurées à l'aide de résultats de tests et d'intrants, qui comprennent un large éventail de déterminants potentiels des résultats des élèves, dont des variables liées ou non à l'action des pouvoirs publics. Ce chapitre suit cette approche, notamment Wößmann et al. (2007a) et Bratti et al. (2007) pour la stratégie empirique.

Comme dans l'étude de l'OCDE (2008d), une distinction peut être établie entre des facteurs qui subissent l'influence directe de la politique de l'éducation et les autres lorsqu'on estime l'incidence de multiples déterminants des résultats de l'enseignement. Les variables liées au contexte démographique et socio-économique, qui risquent moins d'être influencées par des facteurs au niveau des établissements et du système, ont été choisies à partir de constatations empiriques antérieures (voir PISA, 2006a). En prenant en compte des variables contextuelles, on peut examiner les effets nets de variables au niveau des établissements et du système. Les variables contextuelles utilisées dans cette étude sont les suivantes :

- Au niveau des élèves : l'indice PISA de statut économique, social et culturel (SESC), le sexe, la langue parlée à la maison, le fait que l'élève soit ou non issu de l'immigration.
- Au niveau des établissements : l'indice SESC moyen au niveau de l'établissement, la taille de l'établissement, son emplacement.
- Au niveau systémique : les effets fixes par pays.

En suivant une spécification très proche de celle de Wößmann et al. (2007a) et de l'étude PISA 2006a, les grandes variables suivantes, liées à l'action publique, sont examinées :

- Les ressources éducatives : taux d'encadrement, nombre d'heures de cours en sciences, qualité des ressources éducatives.
- La responsabilité : la communication aux parents, par l'établissement, des résultats de leurs enfants (comparativement aux autres élèves de l'établissement), la publication par l'établissement d'informations sur les résultats.
- L'autonomie : autonomie en matière de budget, de dotation en personnel et de contenu des programmes scolaires.
- L'interaction entre la responsabilité et l'autonomie.
- Autres variables liées aux politiques de l'éducation : répartition par niveaux, sélection à l'admission.

## 2. Analyse économétrique des scores au PISA 2006 : stratégie d'analyse empirique aux niveaux transnational et national

L'analyse comporte deux étapes. Dans la première, les meilleures pratiques à l'échelle internationale sont mises en évidence par une régression transnationale des scores au PISA en fonction de divers déterminants des résultats scolaires liés ou non à l'action publique. Lors de cette étape, l'échantillon italien est également étudié à part afin de déterminer si les principaux déterminants des résultats scolaires en Italie sont différents de ceux qui s'appliquent à la zone OCDE dans son ensemble.

L'Italie enregistre d'importantes variations géographiques en matière de résultats scolaires; la question est de savoir si ce constat est lié à des facteurs extérieurs ou aux caractéristiques du système éducatif. Pour commencer, un cadre conceptuel analogue à celui utilisé dans la section précédente est décrit. Cette fois-ci, l'analyse porte sur les régions italiennes; l'étude empirique se concentre donc uniquement sur l'échantillon italien, ce qui permet de réaliser l'analyse à un niveau désagrégé<sup>2</sup>. D'après Bratti *et al.*, (2007), l'analyse comporte un effet fixe au niveau macro-régional (nord d'un côté, centre/sud de l'autre<sup>3</sup>) pour prendre en compte divers types d'effets contextuels possibles (résultats non présentés dans le tableau). Dans un second temps, cet effet fixe est complété par des valeurs indicatives explicites pour les effets contextuels au niveau provincial (les provinces sont une subdivision des régions), tels que le marché du travail, le taux de criminalité et le nombre d'immigrants, et par des variables caractérisant le type d'établissement scolaire<sup>4</sup>. Cette régression a aussi été estimée séparément pour le nord et pour le sud afin de savoir si les déterminants des résultats scolaires sont différents dans ces deux macro-régions.

## 3. Sources des données

La taille de l'échantillon initial est de 246 562 élèves pour la zone OCDE et de 21 773 élèves pour l'Italie; toutefois, elle diminue lorsque des variables indépendantes avec observations manquantes sont incluses dans l'analyse. Pour prendre en compte des facteurs environnementaux et géographiques liés aux résultats des élèves, les informations contenues dans l'enquête PISA 2006 sont regroupées avec des variables au niveau des établissements et des provinces tirées d'autres sources statistiques.

Les questionnaires du PISA 2006 destinés aux élèves et aux établissements constituent les principales sources de données. Pour le traitement des valeurs manquantes et la définition des variables au niveau des élèves et des établissements, on a suivi les principes du PISA 2006. Des précisions sont données à l'annexe A.8 de l'étude PISA 2006a. Des

valeurs plausibles ont été substituées aux données manquantes (moins de 5 % pour la plupart des variables). Dans l'échantillon OCDE, la France est exclue à cause de l'absence de données au niveau des établissements.

Les données au niveau des établissements concernant les caractéristiques et la mobilité des enseignants proviennent du ministère de l'Éducation et de l'Institut national pour l'évaluation du système éducatif (INVALSI). Ces données couvrent uniquement les établissements scolaires sous tutelle directe du ministère de l'Éducation, et ne fournissent donc pas d'informations sur les établissements d'enseignement professionnel sous tutelle de l'administration locale, sur les programmes scolaires expérimentaux et sur les établissements implantés dans les provinces autonomes de Trente et de Bolzano. Les trois indicateurs relatifs au taux de rotation des enseignants, à leurs préférences en matière d'établissement et à leur souhait ou non de rester dans l'établissement où ils travaillent portent sur l'année 2006, alors que les données sur le sexe et le statut de titulaire des enseignants portent sur l'année 2007-2008. Il n'y a pas eu d'imputation de données manquantes.

Les indicateurs au niveau provincial proviennent de l'Institut national de statistique (ISTAT). Le pourcentage de résidents issus de l'immigration porte sur l'année 2006, tandis que les taux de criminalité, d'emploi et de chômage se réfèrent à l'année 2005. Il n'y a pas eu d'imputation de données manquantes. D'autres informations sur les définitions des variables et les statistiques descriptives sont présentées dans le tableau 4.A1.1.

#### 4. Principaux résultats de l'analyse de régression au niveau transnational

Conformément aux études précédentes, le milieu familial influe très largement sur les résultats scolaires. Cette incidence est directe, c'est-à-dire qu'elle intervient au niveau de l'élève, mais elle est aussi indirecte, à travers l'influence des pairs, lorsqu'il y a regroupement en fonction du milieu social au niveau des établissements (tableau 4.A1.2). L'influence du milieu familial transparaît également dans les répercussions liées à l'origine ethnique (pays de naissance et langue parlée à la maison). Ces conclusions s'appliquent globalement à l'Italie comme à l'OCDE dans son ensemble, à une différence notable près : l'importance relative de l'influence directe et indirecte du milieu familial, l'Italie se caractérisant en particulier par une forme de ségrégation sociale au niveau des établissements. L'implantation dans une grande ville est systématiquement associée à des résultats scolaires inférieurs dans l'ensemble de l'OCDE, mais en Italie, ce sont les écoles rurales qui enregistrent des résultats inférieurs.

Les grands établissements ont de meilleurs résultats dans la zone OCDE, mais pas en Italie. Toutefois, le taux d'encadrement plus élevé en Italie est associé à de meilleurs résultats. L'impact du nombre d'heures de cours en sciences sur les scores au PISA est très positif, dans l'échantillon international comme dans l'échantillon italien. En ce qui concerne la zone OCDE dans son ensemble, la qualité des moyens éducatifs (exprimée indirectement par la présence et l'adéquation de matériel pédagogique, d'ordinateurs, d'une bibliothèque et d'autres équipements) est associée à des scores supérieurs au PISA, mais aucun effet similaire n'est observé pour l'Italie.

Les stratégies de gouvernance des établissements ont une incidence sur les résultats des élèves, bien qu'elle soit moindre que les facteurs individuels et ceux liés aux établissements (ainsi qu'il est montré dans le graphique 4.8). Les élèves inscrits dans des établissements très sélectifs obtiennent de meilleurs résultats, peut-être parce qu'ils sont

Tableau 4.A1.1. Statistiques descriptives des variables utilisées dans le modèle empirique

Variable	OCDE (n = 246562)		Italie (n = 21597)		Italie : nord (n = 13320)		Italie : centre-sud (n = 8277)	
	Moyenne	Écart-type	Moyenne	Écart-type	Moyenne	Écart-type	Moyenne	Écart-type
Pv1scie	496.79	99.65	488.19	95.42	511.20	93.16	451.15	86.99
Milieu socio-économique familial	-0.05	1.03	-0.07	0.95	-0.01	0.93	-0.18	0.99
Milieu socio-économique familial (carré)	1.05	1.52	0.92	1.16	0.86	1.13	1.00	1.21
File <sup>D</sup>	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
Autochtone <sup>D</sup>	0.90	0.30	0.94	0.24	0.93	0.26	0.96	0.20
Parle les langues nationales à la maison <sup>D</sup>	0.92	0.27	0.85	0.36	0.85	0.35	0.84	0.37
Établissement situé en zone rurale <sup>D, 1</sup>	0.33	0.47	0.25	0.43	0.24	0.42	0.28	0.45
Établissement situé en ville <sup>D, 1</sup>	0.34	0.47	0.25	0.43	0.28	0.45	0.20	0.40
Taille de l'établissement	7.64	5.46	6.69	4.12	6.14	4.07	7.56	4.04
Taille de l'établissement (carré)	88.19	199.46	61.66	75.14	54.29	72.26	73.52	78.11
Milieu socio-économique familial, au niveau des établissements	-0.05	0.65	-0.07	0.51	-0.01	0.50	-0.18	0.50
Établissement appliquant une répartition par niveaux dans toutes les matières <sup>D</sup>	0.15	0.36	0.20	0.40	0.15	0.35	0.27	0.45
Établissement peu sélectif à l'admission <sup>D, 2</sup>	0.40	0.49	0.47	0.50	0.45	0.50	0.50	0.50
Établissement très sélectif à l'admission <sup>D, 3</sup>	0.17	0.37	0.05	0.22	0.04	0.19	0.06	0.25
Taux d'encadrement	14.85	7.66	8.78	2.59	8.57	2.54	9.12	2.63
Indice de qualité des moyens éducatifs au niveau des établissements	-0.02	1.04	0.22	0.97	0.35	0.93	0.01	0.99
Nombre d'heures de cours moyen en sciences	10.84	2.13	10.97	2.15	10.97	2.31	10.99	1.87
Établissement informant les parents sur les résultats de leur enfant par rapport à d'autres élèves de l'établissement <sup>D</sup>	0.54	0.50	0.18	0.39	0.17	0.38	0.20	0.40
Établissement où les résultats sont rendus publics <sup>D</sup>	0.36	0.48	0.32	0.47	0.38	0.48	0.24	0.42
Autonomie de l'établissement pour les décisions concernant le personnel	-0.12	1.01	-0.89	0.61	-0.82	0.70	-1.01	0.39
Autonomie de l'établissement pour les décisions concernant le budget	0.13	0.90	-0.43	0.71	-0.46	0.73	-0.39	0.66
Autonomie de l'établissement pour les décisions concernant le contenu de l'enseignement	0.03	0.92	0.37	0.65	0.28	0.63	0.50	0.66
Établissements d'enseignement professionnel (pédagogie, art) <sup>D, 4</sup>			0.09	0.29	0.08	0.27	0.12	0.32
Établissements d'enseignement professionnel (technique) <sup>D, 5</sup>			0.32	0.47	0.32	0.47	0.33	0.47
Établissements d'enseignement professionnel <sup>D, 6</sup>			0.17	0.37	0.15	0.36	0.19	0.40
Autres établissements <sup>D, 7</sup>			0.09	0.29	0.14	0.35	0.00	0.07
Pourcentage de résidents issus de l'immigration, au niveau provincial			4.29	2.43	5.89	1.31	1.71	1.38
Taux de criminalité, au niveau provincial <sup>8</sup>			4.20	1.79	4.50	1.92	3.71	1.42
Taux d'emploi, au niveau provincial			58.66	9.27	65.18	2.74	48.13	5.74
Taux de chômage, au niveau provincial			7.61	4.96	4.10	1.06	13.28	3.23
Taux de rotation des enseignants, au niveau de l'établissement <sup>9</sup>			0.43	0.21	0.43	0.21	0.43	0.22
Enseignants souhaitant intégrer l'établissement, au niveau des établissements <sup>10</sup>			0.02	0.04	0.02	0.04	0.02	0.04
Enseignants quittant l'établissement, au niveau des établissements <sup>11</sup>			-0.14	0.12	-0.12	0.12	-0.15	0.13
Enseignants titulaires, au niveau des établissements <sup>12</sup>			80.76	3.43	79.27	2.91	82.46	3.17
Femmes enseignantes, au niveau des établissements <sup>12</sup>			61.07	3.55	62.13	3.70	59.86	2.94

D : variables indicatrices.

1. Catégorie omise : établissements situés en ville (entre 15 000 et 100 000 habitants).
2. Le dossier scolaire et la recommandation de l'établissement précédent ne constituent pas des critères d'admission.
3. Le dossier scolaire et la recommandation de l'établissement précédent sont nécessaires pour être admis.
4. *istituto d'arte, scuola magistrale*.
5. *istituto tecnico*.
6. *istituto professionale*.
7. Autres filières du deuxième cycle du secondaire.
8. Nombre de délits pour 100 habitants.
9. Nombre total d'enseignants intégrant ou quittant l'établissement par rapport au nombre moyen d'enseignants sur deux années consécutives.
10. Nombre d'enseignants souhaitant intégrer l'établissement moins nombre d'enseignants souhaitant le quitter.
11. Part des enseignants titulaires remplissant une demande de mutation.
12. Exprimé en pourcentage de l'ensemble des enseignants d'établissements scolaires.

plus doués, ou parce que ces écoles attirent les meilleurs enseignants, ou encore une combinaison des deux. Les procédures d'admission n'ont pas d'effet en Italie, ce qui peut refléter l'absence de variance dans ce domaine (autrement dit, les écoles sont peu nombreuses à pratiquer une sélection à l'entrée) mais aussi le fait que les écoles sélectives ne parviennent pas à produire de meilleurs résultats.

Dans la zone OCDE, les politiques liées à la responsabilité (décrites par les établissements eux-mêmes) influent sur les résultats scolaires, comme le montre le fait que les écoles qui rendent publics les résultats des tests d'évaluation nationaux/examens de fin d'études et celles qui informent les parents des résultats relatifs de leurs enfants au sein de l'établissement sont aussi celles où les élèves obtiennent des scores supérieurs au PISA. En Italie, seule la première forme de responsabilité citée a un impact positif sur les résultats des élèves, qui est nettement plus prononcé que dans la zone OCDE dans son ensemble, en particulier lorsque la responsabilité s'accompagne de l'autonomie de gestion du personnel<sup>5</sup>.

L'incidence de l'autonomie est plus ambiguë. Pour la zone OCDE, les établissements qui gèrent eux-mêmes leur personnel obtiennent généralement des résultats inférieurs, alors que ceux qui gèrent l'attribution du budget font légèrement mieux. En Italie, l'autonomie de gestion du personnel est également associée à des résultats inférieurs, à moins que l'établissement ne rende les résultats publics. Cette observation peut être liée à deux faits : premièrement, l'autonomie de gestion du personnel dans les établissements publics se limite aux enseignants non titulaires (qui ne sont pas recrutés selon une procédure de sélection rigoureuse, comme on l'a vu dans le chapitre); deuxièmement, l'autonomie totale quant à l'embauche et au licenciement en Italie est réservée aux établissements privés, qui affichent presque tous de mauvais résultats. Les effets d'autres formes d'autonomie sont soit négatifs, soit quasiment nuls. Dans d'autres estimations (qui ne sont pas présentées ici mais qui seront disponibles dans un document de travail), on s'est penché sur les interactions entre autonomie et responsabilité. Les résultats sont conformes aux mesures de référence du tableau 4.A1.1 et indiquent en outre que les politiques de responsabilité et d'autonomie sont complémentaires : elles sont toutes deux nécessaires pour éviter qu'un usage incontrôlé de l'autonomie n'entraîne de mauvaises performances des établissements.

## 5. Principaux résultats de l'analyse de régression au niveau national

La multitude des programmes d'enseignement secondaire du deuxième cycle dans les pays de l'OCDE ne permet pas d'examiner l'incidence du type d'établissement sur les résultats scolaires. Cependant, dans l'échantillon national italien, l'impact des établissements d'EFP par rapport aux filières générales peut être évalué. Comme le montre le tableau 4.A1.2 (colonnes de l'étape 2), les élèves inscrits dans des établissements d'EFP (de diverses orientations) ont des résultats nettement inférieurs à ceux des filières générales (les *licei* en Italie, variable de référence dans la spécification). L'incidence est importante : l'écart de résultats entre établissements d'enseignement professionnel et général est de 75 points, soit l'équivalent de deux années scolaires – l'écart entre établissements d'enseignement pédagogique ou artistique (*licei magistrali* ou *licei artistici*) et les filières générales est presque moitié moindre. Le type d'établissement fréquenté est de loin le principal déterminant des scores au PISA dans cette spécification : son incidence oscille entre une et deux fois celle du milieu familial. Les facteurs endogènes constituent néanmoins un problème sérieux : les établissements d'enseignement professionnel

risquent d'attirer des élèves faibles car ils ont la réputation d'être plus faciles (Bratti *et al.*, 2007). Ce problème d'endogénéité ne peut être traité directement en l'absence d'instruments adéquats dans le jeu des données du PISA, de sorte que ces profonds impacts estimés ne correspondent peut-être pas à l'effet réel de la qualité moindre de l'enseignement dans les établissements d'EEP.

Comme on pouvait s'y attendre, un autre déterminant important des résultats au PISA est la région dans laquelle l'école est située. Ainsi qu'il est souligné dans le corps du chapitre, la plus grande part de ces écarts de résultats s'explique par des variables contextuelles, mais même lorsqu'elles sont incluses, les effets fixes régionaux restent importants dans la régression effectuée sur l'échantillon italien (tableau 4.A1.2, troisième colonne). Les facteurs contextuels peuvent être liés au cadre social, culturel et économique de l'établissement, ou à l'établissement lui-même. Le premier groupe de facteurs est exprimé indirectement par des variables contextuelles, comme dans Bratti *et al.* (2007); le second par les indicateurs de responsabilité et d'autonomie du PISA. Dans une analyse de robustesse, d'autres variables exprimant indirectement les caractéristiques et les préférences des enseignants au niveau des établissements sont testées (tableau 4.A1.3; une analyse approfondie est présentée dans le document de travail).

Cette spécification est également menée séparément pour deux macro-régions (le nord et le centre/sud) afin d'obtenir d'autres informations sur les incidences éventuellement différentes des déterminants contextuels et au niveau des établissements sur les résultats scolaires. Dans la ligne d'études précédentes (Bratti *et al.*, 2007), l'analyse montre que les effets contextuels expliquent en partie les écarts de résultats scolaires : un taux de chômage ou de criminalité plus élevé est associé à des scores inférieurs au PISA.

L'analyse par macro-région indique que les déterminants des résultats scolaires sont globalement assez homogènes d'une région à l'autre, à certaines exceptions près : l'avantage d'être né dans le pays est plus important dans le nord et le désavantage de fréquenter un établissement en zone rurale est plus prononcé dans le sud. Le premier facteur peut traduire une intégration plus difficile des immigrants dans les régions du nord (où ils sont aussi beaucoup plus nombreux), tandis que le second peut donner à penser que le retard culturel de certaines zones rurales dans les régions méridionales agit comme un obstacle à l'apprentissage des élèves.

Autre exception, l'incidence du milieu d'origine moyen dans l'établissement et du type d'établissement est variable d'une région à l'autre. L'influence des pairs est plus forte dans le nord, alors qu'elle est quasi nulle dans le centre/sud. En revanche, fréquenter un établissement d'enseignement professionnel a un effet bien plus négatif dans le sud que dans le nord. Dans la mesure où ces deux variables (type d'établissement et milieu socio-économique moyen dans l'établissement) sont corrélées, il est probable que la ségrégation sociale au niveau des établissements est présente dans les deux parties du pays, mais qu'elle opère de manière différente (au nord, elle peut être due à la réputation de l'école à travers l'influence des pairs, et se refléter au sud dans le type d'établissement fréquenté).

Enfin, l'incidence des mécanismes de gouvernance des établissements ne semble guère varier dans l'ensemble du pays, comme on le voit également dans le graphique 4.9. De fait, si l'on sépare l'échantillon entre nord et sud de l'Italie, ces mécanismes semblent très peu influencer, si ce n'est pas du tout, sur les résultats scolaires. Ce pourrait être dû à des méthodes de gouvernance qui varient peu dans chaque région lorsqu'on prend en compte d'autres variables liées à la gouvernance (comme par exemple le type d'établissement

Tableau 4.A1.2. **Les déterminants des résultats scolaires, analyse transnationale et nationale**

	Stage 1		Stage 2		
	Zone OCDE	Italie	Italie	Nord	Centre et Sud
Milieu socio-économique familial	20.079 [0.000]***	6.39 [0.001]***	5.889 [0.000]***	6.030 [0.000]***	5.686 [0.000]***
Milieu socio-économique familial (carré)	4.171 [0.000]***	-2.589 [0.184]	-1.411 [0.035]**	-1.786 [0.034]**	-1.342 [0.113]
Fille	-4.815 [0.000]***	-10.487 [0.001]***	-13.059 [0.000]***	-11.122 [0.000]***	-13.914 [0.000]***
Autochtone	21.629 [0.000]***	29.743 [0.007]***	32.633 [0.000]***	43.069 [0.000]***	21.404 [0.001]***
Parle les langues nationales à la maison	25.599 [0.000]***	33.367 [0.000]***	27.097 [0.000]***	26.497 [0.000]***	26.713 [0.000]***
Établissement situé en zone rurale	3.768 [0.000]***	-13.814 [0.010]**	-6.717 [0.074]*	11.098 [0.020]**	-13.784 [0.005]***
Établissement situé en ville	-9.44 [0.000]***	-2.736 [0.594]	-3.539 [0.334]	-3.055 [0.528]	2.878 [0.555]
Taille de l'établissement	0.686 [0.000]***	-0.567 [0.700]	2.817 [0.034]**	3.612 [0.006]***	2.416 [0.195]
Taille de l'établissement (carré)	-0.002 [0.464]	-0.002 [0.975]	-0.090 [0.181]	-0.114 [0.060]*	-0.089 [0.333]
Milieu socio-économique familial, au niveau des établissements	41.444 [0.000]***	60.044 [0.000]***	13.626 [0.011]**	27.863 [0.000]***	6.110 [0.417]
Établissements appliquant une répartition par niveaux dans toutes les matières	-0.443 [0.742]	-5.335 [0.180]	3.848 [0.279]	2.626 [0.618]	5.767 [0.217]
Établissement peu sélectif à l'admission	1.034 [0.339]	-2.194 [0.469]	6.629 [0.020]**	2.706 [0.406]	7.792 [0.031]**
Établissement très sélectif à l'admission	15.705 [0.000]***	2.295 [0.776]	12.574 [0.126]	17.630 [0.013]**	9.575 [0.309]
Taux d'encadrement	0.115 [0.242]	3.158 [0.000]***	1.566 [0.094]*	1.338 [0.235]	2.157 [0.085]*
Indice de qualité des moyens éducatifs au niveau des établissements	1.112 [0.009]***	1.903 [0.177]	1.218 [0.508]	2.344 [0.279]	0.685 [0.755]
Nombre d'heures de cours moyen en sciences	9.572 [0.000]***	8.778 [0.000]***	6.079 [0.000]***	6.709 [0.000]***	5.493 [0.000]***
Établissement informant les parents sur les résultats de leur enfant par rapport à d'autres élèves de l'établissement	1.904 [0.024]**	-5.332 [0.594]	-2.116 [0.863]	-6.412 [0.653]	-10.514 [0.436]
Établissement où les résultats sont rendus publics	5.173 [0.000]***	25.757 [0.000]***	6.518 [0.476]	7.840 [0.421]	1.878 [0.935]

secondaire fréquenté), mais aussi au fait que la responsabilité et l'autonomie sont appliquées de telle façon qu'elles ne contribuent pas à l'amélioration des résultats des élèves.

Une analyse de robustesse a été menée sur la spécification de référence afin de déterminer si d'autres caractéristiques des établissements peuvent expliquer les écarts de résultats entre les élèves du nord et du sud de l'Italie. En l'absence de tout indicateur direct de la qualité de l'enseignement, trois variables mesurant les conditions de travail des enseignants et leur souhait de changer d'établissement sont retenues. Ces indicateurs (tirés de Barbieri *et al.*, 2007), qui sont décrits dans le corps du chapitre, concernent le taux de rotation des enseignants, leur souhait d'intégrer un établissement donné (préférences déclarées) et le taux de départ au niveau des établissements. Seul le second indicateur est significativement et fortement associé à de meilleurs scores au PISA (le taux d'élasticité est de 5 % environ, presque autant que celui du milieu familial au niveau individuel). On ne peut toutefois pas distinguer l'hypothèse selon laquelle des enseignants plus motivés



Tableau 4.A1.2. **Les déterminants des résultats scolaires, analyse transnationale et nationale (suite)**

	Stage 1		Stage 2		
	Zone OCDE	Italie	Italie	Nord	Centre et Sud
Autonomie de l'établissement pour les décisions concernant le personnel	-3.864 [0.001]***	-9.945 [0.002]***	-9.072 [0.020]**	-12.208 [0.001]***	-2.168 [0.783]
Information des parents et autonomie pour le personnel	-0.586 [0.638]	1.544 [0.845]	-1.625 [0.883]	-19.825 [0.162]	-2.603 [0.832]
Résultats rendus publics et autonomie pour le personnel	1.395 [0.174]	19.751 [0.000]***	13.152 [0.094]*	12.080 [0.164]	18.613 [0.392]
Autonomie pour les décisions budgétaires	1.744 [0.012]**	0.81 [0.742]	-1.136 [0.660]	-1.744 [0.693]	2.211 [0.469]
Information des parents et autonomie pour les décisions budgétaires	-2.281 [0.009]***	-7.92 [0.277]	-3.102 [0.674]	9.089 [0.419]	-7.630 [0.399]
Résultats rendus publics et autonomie pour les décisions budgétaires	0.471 [0.597]	-16.963 [0.001]***	-8.747 [0.055]*	-8.028 [0.246]	-12.495 [0.106]
Autonomie pour le contenu éducatif	0.231 [0.810]	-3.621 [0.305]	-0.714 [0.801]	-1.655 [0.705]	-2.458 [0.499]
Information des parents et autonomie pour le contenu éducatif	-1.063 [0.302]	-6.564 [0.274]	-4.358 [0.383]	1.427 [0.870]	0.347 [0.959]
Résultats rendus publics et autonomie pour le contenu éducatif	0.429 [0.716]	-8.837 [0.062]*	3.037 [0.597]	5.022 [0.391]	8.331 [0.423]
Pourcentage de résidents immigrants au niveau de la province			1.220 [0.348]	-0.211 [0.874]	2.947 [0.161]
Taux de criminalité au niveau de la province			-1.531 [0.030]**	-3.715 [0.000]***	-1.735 [0.139]
Taux d'emploi au niveau de la province			-0.048 [0.953]	-4.480 [0.000]***	0.973 [0.387]
Taux de chômage au niveau de la province			-4.384 [0.005]***	-15.199 [0.000]***	-2.182 [0.243]
Établissements d'enseignement professionnel (pédagogie, art)			-37.635 [0.000]***	-32.387 [0.000]***	-42.026 [0.000]***
Établissements d'enseignement professionnel (technique)			-44.037 [0.000]***	-37.136 [0.000]***	-49.050 [0.000]***
Établissements d'enseignement professionnel			-74.696 [0.000]***	-64.161 [0.000]***	-78.561 [0.000]***
Autres établissements			-65.099 [0.000]***	-46.212 [0.000]***	-70.034 [0.002]***
Sud			-18.292 [0.007]***		
Effets fixes au niveau national	Oui	-	-	-	-
Constante	273.395 [0.000]***	305.576 [0.000]***	415.611 [0.000]***	737.569 [0.000]***	344.075 [0.000]***
Observations	246562	21773	21567	13320	8247
R <sup>2</sup>	0.352	0.345	0.421	0.398	0.378

BRR t entre parenthèses. \* significatif à 10 %; \*\* significatif à 5 %; \*\*\* significatif à 1 %.

(autrement dit, ceux qui travaillent dans les établissements les plus demandés) obtiennent de meilleurs résultats de l'hypothèse selon laquelle les enseignants souhaitent intégrer des établissements ayant de meilleurs élèves.

Certains éléments plaident en faveur de la première explication lorsqu'on compare les régressions où ces trois indicateurs sont testés avec et sans deux autres variables exprimant l'incidence de la réputation de l'établissement (voir le tableau 4.A1.3). Lorsque le milieu socio-économique moyen au sein de l'établissement et le type d'établissement secondaire du deuxième cycle ne sont pas pris en compte, l'impact de l'indicateur des préférences déclarées est trois fois plus important (troisième colonne du tableau 4.A1.3).

Tableau 4.A1.3. **Analyse de robustesse de la régression au niveau national**

	Milieu socio-économique moyen de l'école, mobilité des enseignants et type d'école	Milieu socio-économique moyen de l'école	Mobilité des enseignants	Type d'école	Milieu socio-économique moyen de l'école et mobilité des enseignants	Milieu socio-économique moyen de l'école et type d'école	Mobilité des enseignants et type d'école
Milieu socio-économique familial	5.635*** [0.000]	6.079*** [0.000]	11.61*** [0.000]	7.251*** [0.000]	5.692*** [0.000]	5.948*** [0.000]	6.359*** [0.000]
Milieu socio-économique familial (carré)	-1.620** [0.014]	-1.427** [0.031]	-1.760*** [0.008]	-1.400** [0.038]	-1.682*** [0.007]	-1.399** [0.035]	-1.632** [0.016]
Fille	-14.59*** [0.000]	-10.22*** [0.000]	-11.36*** [0.000]	-13.12*** [0.000]	-12.91*** [0.000]	-12.96*** [0.000]	-14.64*** [0.000]
Autochtone	30.36*** [0.000]	33.59*** [0.000]	31.97*** [0.000]	31.88*** [0.000]	32.29*** [0.000]	32.05*** [0.000]	30.13*** [0.000]
Parle les langues nationales à la maison	26.86*** [0.000]	28.48*** [0.000]	31.35*** [0.000]	26.79*** [0.000]	28.58*** [0.000]	26.43*** [0.000]	27.04*** [0.000]
Établissement situé en zone rurale	-8.185* [0.073]	-9.582* [0.068]	-5.635 [0.300]	-9.146** [0.019]	-8.144 [0.133]	-8.517** [0.029]	-7.951* [0.080]
Établissement situé en ville	0.00666 [0.999]	-8.339** [0.045]	-3.425 [0.474]	0.144 [0.970]	-6.949 [0.125]	-1.965 [0.605]	1.152 [0.780]
Taille de l'établissement	2.326* [0.088]	2.181 [0.165]	0.0672 [0.967]	3.016** [0.024]	1.283 [0.427]	3.110** [0.021]	2.251* [0.098]
Taille de l'établissement (carré)	-0.0698 [0.298]	-0.0772 [0.271]	0.0114 [0.875]	-0.101 [0.128]	-0.0325 [0.647]	-0.103 [0.118]	-0.0673 [0.318]
Milieu socio-économique familial, au niveau des établissements	9.716 [0.101]	50.55*** [0.000]			47.10*** [0.000]	13.79** [0.011]	
Établissements appliquant une répartition par niveaux dans toutes les matières	5.008 [0.136]	1.697 [0.675]	6.102 [0.134]	3.041 [0.400]	4.886 [0.198]	2.942 [0.415]	5.133 [0.129]
Établissement peu sélectif à l'admission	4.640 [0.123]	6.261* [0.093]	7.240* [0.071]	6.519** [0.027]	5.278 [0.144]	6.162** [0.035]	4.852 [0.115]
Établissement très sélectif à l'admission	10.10 [0.196]	6.614 [0.489]	8.687 [0.239]	10.46 [0.157]	8.434 [0.392]	10.30 [0.197]	10.25 [0.159]
Taux d'encadrement	1.819* [0.069]	4.134*** [0.000]	7.520*** [0.000]	1.885* [0.052]	4.161*** [0.000]	1.576* [0.098]	1.983* [0.051]
Indice de qualité des moyens éducatifs au niveau des établissements	-0.00217 [0.999]	-0.569 [0.789]	-1.177 [0.571]	1.236 [0.524]	-1.317 [0.520]	0.864 [0.655]	0.190 [0.918]
Nombre d'heures de cours moyen en sciences	6.126*** [0.000]	8.176*** [0.000]	9.779*** [0.000]	5.924*** [0.000]	8.296*** [0.000]	5.831*** [0.000]	6.173*** [0.000]
Établissement informant les parents sur les résultats de leur enfant par rapport à d'autres élèves de l'établissement	19.91 [0.171]	-2.602 [0.852]	7.365 [0.704]	-2.595 [0.834]	19.31 [0.302]	-2.856 [0.821]	18.64 [0.197]
Établissement où les résultats sont rendus publics	3.523 [0.752]	3.927 [0.742]	-9.202 [0.538]	8.243 [0.415]	-7.981 [0.572]	7.002 [0.487]	4.698 [0.674]
Autonomie de l'établissement pour les décisions concernant le personnel	-5.909 [0.263]	-10.90** [0.029]	0.726 [0.910]	-9.080** [0.022]	-2.649 [0.648]	-9.378** [0.020]	-5.940 [0.261]
Information des parents et autonomie pour le personnel	19.18 [0.128]	-1.841 [0.882]	7.915 [0.627]	-2.125 [0.852]	18.08 [0.262]	-2.667 [0.816]	18.26 [0.141]
Résultats rendus publics et autonomie pour le personnel	7.710 [0.443]	8.556 [0.386]	-6.043 [0.660]	12.93 [0.146]	-2.681 [0.832]	12.18 [0.162]	8.518 [0.399]
Autonomie pour les décisions budgétaires	-0.935 [0.714]	-0.723 [0.810]	-0.860 [0.810]	-1.221 [0.657]	0.707 [0.799]	-1.199 [0.649]	-1.280 [0.628]
Information des parents et autonomie pour les décisions budgétaires	-10.11 [0.172]	-4.767 [0.516]	-17.10* [0.071]	-4.724 [0.529]	-12.40 [0.109]	-4.101 [0.576]	-10.52 [0.168]
Résultats rendus publics et autonomie pour les décisions budgétaires	-7.909* [0.089]	-8.291* [0.089]	-6.260 [0.289]	-7.684* [0.094]	-9.349* [0.067]	-8.005* [0.075]	-7.389 [0.115]
Autonomie pour le contenu éducatif	-0.945 [0.745]	-0.290 [0.926]	3.570 [0.293]	0.240 [0.937]	0.00990 [0.997]	-0.378 [0.898]	-0.612 [0.836]
Information des parents et autonomie pour le contenu éducatif	-3.922 [0.458]	-2.724 [0.676]	-7.780 [0.206]	-4.967 [0.325]	-4.535 [0.472]	-5.130 [0.317]	-4.061 [0.452]

Tableau 4.A1.3. **Analyse de robustesse de la régression au niveau national (suite)**

	Milieu socio-économique moyen de l'école, mobilité des enseignants et type d'école	Milieu socio-économique moyen de l'école	Mobilité des enseignants	Type d'école	Milieu socio-économique moyen de l'école et mobilité des enseignants	Milieu socio-économique moyen de l'école et type d'école	Mobilité des enseignants et type d'école
Résultats rendus publics et autonomie pour le contenu éducatif	-1.393 [0.751]	-1.614 [0.802]	-8.344 [0.224]	1.832 [0.749]	-5.165 [0.360]	1.863 [0.743]	-1.458 [0.744]
Rotation des enseignants, niveau de l'établissement	5.208 [0.711]		-8.647 [0.434]		7.525 [0.519]		2.679 [0.847]
Enseignants voulant être affectés à cet établissement, niveau de l'établissement	122.1** [0.045]		362.5*** [0.000]		196.4** [0.013]		136.4** [0.026]
Enseignants quittant l'établissement, niveau de l'établissement	-3.657 [0.890]		-30.86 [0.450]		-19.31 [0.590]		-3.592 [0.891]
Établissements d'enseignement professionnel (pédagogie, art)	-39.58*** [0.000]			-43.39*** [0.000]		-37.69*** [0.000]	-43.60*** [0.000]
Établissements d'enseignement professionnel (technique)	-44.89*** [0.000]			-52.07*** [0.000]		-44.64*** [0.000]	-49.98*** [0.000]
Établissements d'enseignement professionnel	-74.01*** [0.000]			-87.17*** [0.000]		-76.28*** [0.000]	-81.18*** [0.000]
Autres établissements	0 [.]			-79.57*** [0.000]		-68.49*** [0.000]	0 [.]
Sud	-17.48** [0.014]	-17.07** [0.047]	-19.49*** [0.008]	-13.74** [0.038]	-21.34** [0.014]	-15.05** [0.032]	-16.95** [0.012]
Constante	453.0*** [0.000]	322.3*** [0.000]	142.2 [0.108]	492.4*** [0.000]	282.7*** [0.002]	493.1*** [0.000]	451.7*** [0.000]
Observations	16028	17586	16028	17586	16028	17586	16028
R <sup>2</sup>	0.418	0.397	0.374	0.421	0.396	0.423	0.418

\* significatif à 10 %; \*\* significatif à 5 %; \*\*\* significatif à 1 %.

Lorsque le milieu socio-économique moyen au sein de l'établissement est pris en compte, l'effet de l'indicateur des préférences déclarées diminue assez nettement (avant-dernière colonne du tableau 4.A1.3). Le type d'établissement présente une corrélation avec l'indicateur des préférences déclarées comme avec le milieu socio-économique moyen au sein de l'établissement; néanmoins, les coefficients pour cette variable restent largement constants dans toutes les spécifications; on observe un fort impact négatif lié au fait de fréquenter un établissement d'enseignement professionnel, quel que soit le milieu socio-économique moyen dans l'établissement et la qualité des conditions d'apprentissage.

Pour résumer, cette analyse de robustesse montre que certaines des raisons pour lesquelles les enseignants veulent intégrer (ou quitter) tel ou tel établissement sont liées à l'influence des pairs et au type d'établissement. Il est donc important que prendre en compte les trois groupes de variables explicatives en même temps afin d'évaluer l'importance que peut avoir la volonté des enseignants de changer d'établissement sur les résultats des élèves. Le biais d'endogénéité résultant de l'utilisation de l'indicateur des préférences déclarées peut persister si la réputation de l'établissement est liée aux capacités des élèves en plus de leur origine sociale et du type d'établissement choisi. Ce pourrait être le cas, par exemple, si les établissements appliquaient systématiquement des politiques d'admission fondées sur les capacités ou le dossier scolaire des élèves, mais cela est toutefois rare en Italie, comme on l'a vu plus haut.

## 6. Discussion et réserves

Dans cet exercice empirique, on s'est intéressé à l'incidence de plusieurs facteurs pouvant expliquer les scores obtenus par les élèves dans l'enquête PISA, en cherchant à comparer les données dans l'ensemble des pays de l'OCDE et au sein de l'Italie. Les conclusions principales sont que les facteurs au niveau individuel, tels que le milieu familial de l'élève et son origine ethnique, constituent les premiers déterminants des scores obtenus au PISA. Les stratégies de gouvernance des établissements, telles que la responsabilité et l'autonomie, comptent également, mais dans une moindre mesure – cela est vrai pour l'analyse transnationale comme pour l'analyse nationale. Cette dernière montre également que les déterminants des scores au PISA ne sont pas très différents d'une région à l'autre, même si les élèves dans le sud ont des résultats nettement inférieurs à ceux du nord. Des effets contextuels défavorables dans le sud peuvent expliquer en partie les écarts de résultats scolaires, alors que les facteurs au niveau des établissements ne semblent pas avoir d'incidence. Il convient d'émettre une réserve à cet égard : les variables utilisées pour prendre en compte l'incidence des établissements sur les résultats des élèves peuvent être insuffisantes, comporter des erreurs de mesure ou être inadéquates au contexte italien. Des informations supplémentaires ont été obtenues en utilisant des données sur la mobilité des enseignants d'un établissement à l'autre comme indicateur de la qualité de ces enseignants. Les résultats montrent que les établissements offrant un meilleur environnement pédagogique sont associés à des scores plus élevés au PISA, même lorsqu'on tient compte d'autres facteurs au niveau des établissements pouvant exprimer les aptitudes des élèves en fonction de la réputation de l'établissement fréquenté, ce qui semble donc indiquer que la qualité de l'environnement pédagogique compte plus que les capacités des élèves.

Il convient de rester prudent lorsqu'on interprète les conclusions de cette analyse empirique. En premier lieu, la nature transnationale des données du PISA ne permet d'étudier l'incidence des politiques de l'éducation sur les résultats des élèves qu'à partir de certaines hypothèses qui pourraient ne pas se confirmer dans la pratique (voir OCDE 2008d). Aussi les effets des variables liées à l'action publique n'indiquent-ils pas nécessairement un rapport de causalité, mais de nombreuses corrélations sont évidentes et le rapport de causalité est souvent plausible. Deuxièmement, cette approche méthodologique repose sur des hypothèses paramétriques pour lesquelles il existe peu d'antécédents. Troisièmement, le jeu des données du PISA comporte lui-même certaines limites, notamment le manque d'informations sur les moyens pédagogiques avant l'âge de 15 ans, un nombre limité d'établissements testés dans chaque pays, des erreurs de mesure causées par l'utilisation de données d'enquête et surtout de réponses subjectives faites par les établissements pour décrire des politiques nationales. Enfin, il est à noter que le problème de la stratification socio-économique selon le type d'établissement fréquenté est particulièrement grave dans le cas de l'Italie et que les données disponibles ne permettent pas de fournir d'explication sur ses causes.

Cette analyse portait uniquement sur l'incidence des déterminants des résultats scolaires moyens et non sur l'équité des résultats. Toutefois, Wößmann *et al.* (2007b) ainsi que le rapport international initial sur l'enquête PISA 2006 (OCDE, 2007) montrent que la plupart des politiques de l'éducation qui ont une incidence sur les résultats moyens (à savoir la responsabilité et l'autonomie) n'ont pas d'effet nuisible sur leur équité.

## Notes

1. Une version plus complète de cette annexe préparée en collaboration avec Margherita Comola va être publiée sous la forme d'un document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE.
2. L'Italie est l'un des rares pays de l'OCDE pour lequel l'échantillon PISA est stratifié au niveau régional. Les autres pays sont la Belgique, le Royaume-Uni et l'Espagne. Toutefois, le découpage géographique dans ces pays étant très différent de celui de l'Italie, l'analyse ne porte que sur les régions italiennes.
3. La région centre a été analysée avec le sud en raison du très petit nombre d'observations (3.7 % de l'ensemble de l'échantillon italien).
4. Pour pouvoir comparer les types d'établissement, dans les trois dernières colonnes du tableau 4.A1.1 (ainsi que dans toutes les autres spécifications tenant compte du type d'établissement), les élèves toujours inscrits dans le premier cycle du secondaire (moins de 1 % des observations) ont été exclus de l'échantillon.
5. En Italie, les établissements d'enseignement général fonctionnent généralement de cette façon, alors que les établissements d'enseignement professionnel sont moins tenus de rendre des comptes.



ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2009 08 2 P) ISBN 978-92-64-05481-3 – n° 56790 2010

# Études économiques de l'OCDE

## ITALIE

### THÈME SPÉCIAL : ÉDUCATION

#### Dernières parutions

Allemagne, mars 2010  
Australie, octobre 2008  
Autriche, juillet 2009  
Belgique, juillet 2009  
Canada, juin 2008  
Corée, décembre 2008  
Danemark, novembre 2009  
Espagne, novembre 2008  
États-Unis, décembre 2008  
Finlande, avril 2010  
France, avril 2009  
Grèce, juillet 2009  
Hongrie, février 2010  
Irlande, novembre 2009  
Islande, septembre 2009  
**Italie, juin 2009**  
Japon, septembre 2009  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, juillet 2009  
Norvège, mars 2010  
Nouvelle-Zélande, avril 2009  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, avril 2010  
Portugal, juin 2008  
République slovaque, février 2009  
République tchèque, avril 2010  
Royaume-Uni, juin 2009  
Suède, décembre 2008  
Suisse, décembre 2009  
Turquie, juillet 2008  
Union européenne, septembre 2009  
Zone euro, janvier 2009

#### Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008  
Brésil, juillet 2009  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, janvier 2010  
Chine, février 2010  
Estonie, avril 2009  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, juillet 2008  
Israël, janvier 2010  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Slovénie, juillet 2009  
Ukraine, septembre 2007  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2009/8**  
**Juin 2009**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2009  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-05481-3  
10 2009 08 2 P



9 789264 054813