



**Études économiques
de l'OCDE**

CHILI



**Études économiques
de l'OCDE :
Chili
2010**



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, le Chili, 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 Slovénie, 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 978-92-64-08018-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-08019-5 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Chili
ISSN 1995-3798 (imprimé)
ISSN 1999-0855 (en ligne)

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2010

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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Surmonter la crise	21
La crise a frappé le Chili par le biais d'une forte dégradation de ses termes de l'échange.	22
Les autorités monétaires se sont trouvées confrontées à une décision difficile.	24
Un assouplissement marqué de l'action monétaire tout au long de 2009 était tout à fait justifié.	26
La relance budgétaire a été hardie, opportune et bien ciblée	27
La reprise pourrait être relativement rapide mais des risques sont attachés aux perspectives à court terme	29
L'effet de la crise sur la production potentielle influera sur le calendrier de retrait des mesures de relance	32
Le retrait des mesures de relance macroéconomique devra être progressif	33
Les mesures visant à éviter une compression du crédit sont judicieuses mais la surveillance doit rester prudente.	34
Il faut corriger les faiblesses de la réglementation des marchés financiers	36
Le chômage persistant demeure un risque, comme après la crise asiatique	38
Notes	43
Bibliographie	44
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	45
Chapitre 2. Une politique budgétaire pour améliorer la résilience et l'équité	49
Accroître encore la résistance de l'économie chilienne aux chocs	50
Rendre plus efficace la protection contre le chômage	57
Augmenter les recettes fiscales pour financer des dépenses sociales ciblées	60
Bibliographie	71
Chapitre 3. Renforcer sans tarder la concurrence, l'entrepreneuriat et l'innovation pour stimuler la croissance de la productivité	73
Faits marquants de l'évolution récente de la productivité	76
Politiques visant à renforcer le jeu de la concurrence sur les marchés de produits	80
Politiques visant à stimuler l'entrepreneuriat et l'innovation dans les entreprises.	91
Conclusions.	108

Notes	109
Bibliographie.....	109
Annexe 3.A1. Les dix grands produits d'exportation	112
Chapitre 4. Un défi de taille : des écoles plus performantes pour tous les jeunes Chiliens.....	113
Le niveau d'instruction progresse rapidement, mais la qualité est toujours à la traîne	114
Un enseignement de meilleure qualité permettrait d'améliorer les résultats de tous les élèves	116
La concurrence entre établissements scolaires est insuffisante pour obtenir les améliorations de qualité souhaitées.....	129
Le fonctionnement de la concurrence pourrait être amélioré, mais l'État doit également intervenir davantage	133
Il faut s'attaquer aux problèmes d'équité	137
Conclusion	151
Bibliographie.....	153
Encadrés	
1.1. Le cadre de politique monétaire	25
1.2. La récession actuelle comparée à celle de 1999	30
1.3. La réglementation financière au Chili	35
1.4. Recommandations d'action en vue de surmonter la crise et d'améliorer la réglementation des marchés financiers	44
2.1. La règle budgétaire chilienne en pratique.....	50
2.2. Le système fiscal chilien	68
2.3. Recommandations en vue d'améliorer la fiscalité.....	71
3.1. Principales réformes structurelles menées au Chili ces trois dernières décennies	78
3.2. Décomposition sectorielle de la croissance de la productivité du travail.....	80
3.3. Calcul des marges prix-coûts à l'aide des données Worldscope	82
3.4. Le procès contre les pharmacies.....	87
3.5. Évolution du cadre de la politique de la concurrence au Chili.....	89
3.6. Innovation « en deçà de la frontière » et « à la frontière »	91
3.7. L'éducation et la formation professionnelles (EFP) et la formation tout au long de la vie au Chili	96
3.8. Le cadre de la politique de l'innovation après les réformes de 2006.....	101
3.9. IDE et diffusion des technologies	103
3.10. La recherche de débouchés à l'exportation et la formation de pôles sans intervention de l'État : le cas de la viticulture chilienne	105
3.11. Salmoniculture : carences réglementaires et recherche de débouchés à l'exportation sous l'impulsion des pouvoirs publics	107
3.12. Recommandations en vue de renforcer la concurrence, l'entrepreneuriat et l'innovation	108
4.1. Le système scolaire chilien	118
4.2. La <i>Sociedad de Instrucción Primaria</i>	128
4.3. Définir la productivité des établissements scolaires au Chili	132
4.4. Des fonds supplémentaires pour les enfants de familles pauvres : la <i>Subvención Escolar Preferencial (SEP)</i>	139

4.5.	Incidence du milieu socio-économique d'origine, au niveau individuel et au niveau des établissements, sur les résultats scolaires au Chili	143
4.6.	Recommandations en vue d'améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation	151
Tableaux		
1.1.	La relance budgétaire au Chili	28
1.2.	Demande, production et inflation	31
1.3.	Ajustements de salaires résultant des conventions collectives	41
2.1.	Nombre de contribuables chiliens par tranche du barème (total des impôts sur les personnes)	68
3.1.	PIB par habitant (PPA constantes, prix constants)	75
3.2.	Contributions à la croissance annuelle du PIB, 1986-2008	77
3.3.	Concentration dans quelques secteurs	87
3.4.	Régressions binomiales négatives pour les brevets et les nouvelles exportations	92
3.A1.1.	Parts des principaux produits chiliens exportés dans les exportations totales	112
4.1.	Incidence du milieu socio-économique d'origine sur les résultats au PISA	143
4.2.	Incidence du milieu socio-économique au niveau de l'établissement, par tercile de l'indice SESC	144
Graphiques		
1.1.	La transmission de la crise économique mondiale au Chili	23
1.2.	IMACEC, cours du cuivre et marchés extérieurs	24
1.3.	Inflation et anticipations inflationnistes	25
1.4.	Taux directeur et fonction de réaction de la politique monétaire	26
1.5.	Taux d'intérêt	27
1.6.	La récession actuelle : comparaison	30
1.7.	Scénarios de croissance de la production potentielle	33
1.8.	Évolution du chômage	39
1.9.	Évolutions conjoncturelles au cours des crises passées	40
1.10.	Le salaire minimum dans les différents pays	40
1.11.	Taux d'activité	43
2.1.	Écarts-types de la croissance du PIB et de l'inflation	51
2.2.	Évolution des exportations	52
2.3.	Évolution des prix de la construction	53
2.4.	Prix du cuivre et taux de change réel	53
2.5.	Inflation sous-jacente	54
2.6.	Estimation du prix à long terme du cuivre par le groupe d'experts	55
2.7.	Protection de l'emploi en 2008	59
2.8.	Inégalité et pauvreté dans les pays de l'OCDE	61
2.9.	Dépenses publiques et PIB par habitant	62
2.10.	Les différentes sources de recettes fiscales dans une sélection de pays (2006)	63
2.11.	Seuil d'exonération de l'impôt sur le revenu pour une personne seule	70
3.1.	Origine des écarts de PIB réel par habitant, 2007	79
3.2.	Analyse structurelle-résiduelle	80

3.3.	Marges prix-coûts au Chili et dans le groupe de comparaison	83
3.4.	Réglementation des marchés de produits	83
3.5.	Marges prix-coûts au Chili	86
3.6.	Flux d'exportations nouvelles et brevets	92
3.7.	Flux d'exportations nouvelles	93
3.8.	Composition des exportations en 2006	94
3.9.	Sophistication des exportations	95
3.10.	L'innovation dans les entreprises	99
3.11.	Investissement direct étranger par secteur	103
3.12.	Valeur unitaire à l'exportation du vin en bouteille	105
4.1.	Niveau d'instruction et résultats scolaires	114
4.2.	Milieu social d'origine et scores au PISA 2006	115
4.3.	Dépenses par élève	117
4.4.	Taux d'inscription par type d'établissement scolaire (1990 et 2007)	118
4.5.	Taux d'inscription dans les différents type d'établissement scolaire par décile de revenu (1990 et 2006)	119
4.6.	Qualité et équité de l'instruction	120
4.7.	Le salaire des enseignants	121
4.8.	Financement des établissements scolaires par élève et selon le revenu des ménages (CLP 2001)	138
4.9.	Taux d'inscription au niveau préscolaire	147
4.10.	Droits de scolarité	150

Le 16 mai 2007, le Conseil de l'OCDE a décidé d'ouvrir des discussions avec le Chili sur son adhésion à l'Organisation et, le 30 novembre 2007, une feuille de route pour l'adhésion, fixant les modalités, les conditions et le processus d'adhésion, a été adoptée [C(2007)100/FINAL].

Dans la feuille de route, le Conseil de l'OCDE a demandé à un certain nombre de comités de l'OCDE de lui fournir un avis formel. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement a été prié de passer en revue les politiques économiques générales du Chili dans le but de fournir un avis formel sur le degré de cohérence des politiques du Chili avec celles des pays membres de l'OCDE. À la lumière des avis formels reçus des Comités de l'OCDE et d'autres informations pertinentes, le Conseil de l'OCDE a décidé le 15 décembre 2009 d'inviter le Chili à devenir membre de l'Organisation.

La présente Étude économique du Chili a été préparée aux fins d'examen de l'adhésion du Chili et discutée par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 3 décembre 2009. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des discussions pour recevoir l'approbation finale.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Nicola Brandt et Cyrille Schwellnus, sous la direction de Patrick Lenain. La recherche statistique a été fournie par Roselyne Jamin, Rodrigo Paillacar, Jehan Sauvage et Valéry Dugain.

L'étude précédente du Chili a été publiée en novembre 2007. Cette étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

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 DU CHILI (2008 SAUF INDICATION CONTRAIRE)

LE PAYS

Superficie (km ²)	756.6
-------------------------------	-------

POPULATION

Total (en millions)	16.8
Habitants par km ²	22.2
Taux de croissance annuel (1998-2008)	1.1

EMPLOI

Emploi total (en milliers)	6 641
En % : Agriculture	11.5
Secteur minier	1.5
Secteur manufacturier	12.9
Services	74.1
Taux de chômage (en pourcentage)	7.7

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB)

PIB aux prix courants et taux de change courant (en milliards d'USD)	172.7
PIB par habitant aux prix courants et taux de change courant (USD)	10 302
En % du PIB : Agriculture	3.7
Secteur minier	17.6
Secteur manufacturier	12.8
Services	65.9
Formation brute de capital fixe en % du PIB	29.7

FINANCES PUBLIQUES (en % du PIB)

Recettes	26.5
Dépenses	21.2
Capacité de financement	5.3
Dette consolidée nette (administration centrale et banque centrale)	-23.9

INDICATEURS DU NIVEAU DE VIE

Abonnés à Internet, pour 100 habitants	3
Médecins, pour 1 000 habitants (2003)	1.1
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes (2005)	9
Inégalité des revenus (coefficient de GINI, mi-2000)	0.53
Taux de pauvreté (mi-2000)	16.4

COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de marchandises (en milliards d'USD)	66.5
En % du PIB	39.3
Exportations de cuivre en % des exportations totales	49.4
Importations de marchandises (en milliards d'USD)	57.6
En % du PIB	33.4

MONNAIE

Unité monétaire : Peso	
	Unités monétaires par USD,
	moyenne des données journalières
	Année 2008 522.50
	Novembre 2009 507.78

Résumé

Des fondamentaux sains et une gestion macroéconomique énergique ont permis d'amortir la récession économique mondiale, qui a néanmoins atteint le Chili avec la forte dégradation des termes de l'échange et l'effondrement du commerce mondial. La politique monétaire judicieuse et la politique budgétaire prudente appliquées pendant les années de vive expansion ont permis de prendre des mesures de relance macroéconomique décisives. Ce facteur, s'ajoutant au rebond des prix du cuivre – principale exportation du Chili – et à la reprise du commerce mondial, a contribué à un redressement de l'activité. L'économie est en train de sortir de la récession, mais le chômage devrait se maintenir dans un premier temps à un niveau élevé, tandis que l'inflation restera sans doute faible. La politique macroéconomique devrait donc rester stimulante dans l'immédiat. Si la reprise devient plus vigoureuse, comme on le prévoit, il faudrait supprimer progressivement les mesures de relance afin d'inscrire la croissance sur une trajectoire à moyen terme durable et non inflationniste.

Le cadre macroéconomique à moyen terme est robuste et bénéficie de solides appuis. L'économie a énormément bénéficié du cadre de politique macroéconomique mis en place par les gouvernements successifs. Pourtant, de nouvelles améliorations sont possibles à moyen terme. Le système financier est dans l'ensemble bien régulé et s'est jusqu'ici comporté de façon satisfaisante, mais une approche mieux coordonnée des conglomérats financiers et une supervision plus stricte des non-banques sont sans doute nécessaires. Un renforcement supplémentaire de la composante assurance du système d'indemnisation du chômage, conjugué à une réduction des indemnités de licenciement, assurerait une protection plus efficace des chômeurs et augmenterait la flexibilité du marché du travail. Élargir la base d'imposition en réduisant les dépenses fiscales inefficaces permettrait de dégager les recettes fiscales requises pour financer l'accroissement probable des dépenses publiques à moyen terme, notamment au titre de l'éducation, des retraites et des programmes sociaux. En outre, le système fiscal deviendrait ainsi plus progressif.

Des réformes supplémentaires favorisant la concurrence, l'entrepreneuriat et l'innovation sont indispensables pour stimuler la productivité. Au cours de la décennie écoulée, la productivité semble avoir stagné au Chili, ce qui a freiné la croissance à moyen terme. Les récentes réformes de la politique de la concurrence qui prévoient une application plus stricte du droit des ententes doivent être mises en œuvre efficacement. En particulier, le Procureur économique national devrait être doté de moyens suffisants, et les plafonds des amendes, relativement bas, devraient être révisés. Les mesures facilitant l'entrepreneuriat pourraient aussi avoir des effets bénéfiques sur la productivité et le dynamisme économique ; à cet effet, il conviendrait d'alléger les formalités réglementaires qui entravent la création d'entreprises et de simplifier encore les procédures de faillite. Les initiatives récentes en faveur de l'innovation sont également bienvenues, mais les objectifs des grappes d'activités doivent aller de pair avec des procédures de surveillance appropriées et les clauses de validité temporaire applicables au soutien public doivent être correctement mises en œuvre.

La qualité et l'équité de l'enseignement primaire et secondaire demandent à être améliorées. En dépit des remarquables progrès accomplis sur le front de la scolarisation, beaucoup reste à faire pour que les élèves chiliens obtiennent des résultats scolaires comparables à ceux des pays de l'OCDE. À cet égard, il est crucial de disposer d'enseignants plus qualifiés et d'améliorer leur formation initiale. Les conditions de concurrence entre les établissements doivent être uniformisées ; les autorités ont commencé à s'attaquer à ce problème en interdisant la sélection des élèves jusqu'à la sixième année. Le développement du système de chèques-éducation offre une occasion importante d'aider ces enfants à améliorer leurs résultats, ce qui rehausserait à la fois le niveau moyen et l'équité des performances scolaires.

Évaluation et recommandations

Depuis le début des années 90, l'économie du Chili a affiché des performances remarquables, avec une croissance robuste, une progression du niveau de vie, une inflation maîtrisée et des excédents budgétaires répétés. Ce résultat enviable doit beaucoup au cadre macroéconomique judicieux mis en place par les gouvernements successifs. Mais en dépit de ces atouts, l'économie n'a pas été épargnée par les crises financière et économique mondiales. Petite économie ouverte tributaire des exportations, notamment de cuivre, le Chili a été durement frappé par l'effondrement du commerce international et par la chute des prix des matières premières, qui ont pesé sur la demande et l'activité intérieures. Le gouvernement a rapidement mis en place des mesures anticycliques et, à la faveur d'un rebond des prix du cuivre, l'économie émerge de la récession. Une fois la reprise bien engagée, le défi consistera à revenir sur une trajectoire de progression durable du niveau de vie. Le revenu par habitant à parité de pouvoir d'achat a augmenté sensiblement ces deux dernières décennies, mais il ne représente encore que 44 % de la moyenne OCDE. Afin de favoriser la convergence, les principales réformes devront intensifier encore la concurrence sur les marchés de produits, améliorer les conditions-cadres de l'entrepreneuriat et de l'innovation et rehausser la qualité de l'éducation. En dépit d'une forte croissance du PIB par tête, et d'une réduction de la pauvreté, l'inégalité, mesurée par le coefficient de Gini, n'a pas reculé notablement au cours des deux dernières décennies et, malgré une amélioration récente, elle se situe encore à un niveau très élevée par rapport à l'OCDE. Si elle s'accompagne de politiques sociales appropriées, une croissance soutenue aidera à réduire encore la pauvreté et la disparité des revenus, qui demeurent fortes par rapport aux autres pays de l'OCDE. Dans ce contexte, les principaux défis examinés dans cette étude sont :

- surmonter la crise (chapitre 1) ;
- renforcer le cadre des politiques fiscales à moyen terme (chapitre 2) ;
- favoriser la croissance de la productivité et donc à plus long terme la croissance du PIB potentiel (chapitre 3) ;
- investir dans le capital humain en améliorant la qualité de l'enseignement dans les écoles (chapitre 4).

Le Chili est en train de sortir de la crise économique

Le Chili a été durement frappé par l'effondrement du commerce mondial et des prix des produits de base ; en particulier, les cours du cuivre ont chuté de plus de moitié. De surcroît, la demande intérieure a été gravement affectée par la dégradation de la con-

joncture, avec une forte contraction de la formation brute de capital fixe et de la consommation. La croissance du PIB a été négative pendant quatre trimestres consécutifs entre la mi-2008 et la mi-2009, et le chômage a augmenté rapidement au cours de la même période. Cependant, à la mi-2009 la dégradation des termes de l'échange était largement effacée et le commerce mondial est reparti, contribuant ainsi à la reprise de l'activité au second semestre. À la faveur d'une relance macroéconomique substantielle, la croissance devrait s'affirmer en 2010 et prendre de l'ampleur en 2011.

À court terme, la politique macroéconomique devrait continuer à soutenir l'économie mais, à supposer que la croissance se raffermisse comme prévu, les mesures de relance devraient alors être retirées progressivement

Devant la dégradation rapide de l'activité et la décrue de l'inflation, le *Banco Central de Chile* a vigoureusement réagi au premier semestre en ramenant le taux d'intérêt directeur de 8.25 % à 0.5 %, pour prendre finalement des mesures non conventionnelles, notamment la réduction des émissions de titres d'emprunt à court terme et la mise en place d'une facilité de liquidité à terme. La conjoncture économique s'est améliorée au second semestre 2009, mais l'activité est restée inférieure au potentiel, le taux de chômage s'est maintenu aux environs de 9 % et les prix à la consommation ont légèrement baissé. C'est pourquoi la banque centrale a décidé de maintenir le taux directeur près de son niveau minimum pendant un laps de temps prolongé et d'utiliser ses instruments d'action de manière flexible afin que l'inflation annuelle prévue se maintienne à 3 % sur l'horizon d'action. Si l'économie retrouve de la vigueur en 2010-11, comme on le prévoit, et que les prix cessent de baisser grâce à la politique monétaire de soutien, les mesures de relance devraient être retirées à temps pour que les anticipations inflationnistes restent bien ancrées. *À moins que les tensions inflationnistes ne se renforcent sensiblement plus vite que prévu, les taux d'intérêt devraient rester bas jusque bien avant dans l'année 2010, puis être relevés progressivement.*

Le gouvernement a aussi fait preuve de célérité pour mettre en place un programme de relance budgétaire bien ciblé en 2009. Ce dispositif comporte des mesures en faveur de l'investissement public, le versement d'une allocation en espèces aux ménages à faible revenu, des réductions d'impôts et une augmentation temporaire des subventions pour les programmes de formation. En outre, les autorités ont instauré quelques dispositions à caractère permanent, notamment l'extension des indemnités de chômage aux travailleurs sous contrat de durée déterminée et une subvention salariale en faveur des jeunes travailleurs à bas salaire. Par suite de la forte baisse de l'activité et de l'effondrement des prix du cuivre, à quoi s'ajoute l'effet des mesures budgétaires, l'excédent budgétaire de plus de 5 % de PIB enregistré en 2008 pourrait faire place à un déficit de l'ordre de 3½ pour cent de PIB en 2009. En dépit de la dégradation récente du solde budgétaire, le Chili continue de bénéficier d'un endettement réduit et d'actifs financiers nets positifs. *Il peut donc se permettre de laisser en place quelques-unes des mesures budgétaires de relance en 2010 pour donner une impulsion supplémentaire à la demande intérieure. À supposer que la reprise se raffermisse comme prévu, les autorités pourraient supprimer la relance budgétaire en 2011.*

Le système financier a bien fonctionné pendant la crise mais, pour certains secteurs, la réglementation a besoin d'être renforcée

Grâce à une supervision financière prudente et à une réglementation judicieuse, le système financier du Chili semble relativement sain et peu exposé aux asymétries monétaires ou aux actifs toxiques qui ont fait plonger les marchés de capitaux dans les pays de l'OCDE. Afin de maintenir le flux de crédit pendant la crise, le gouvernement a octroyé des garanties de crédits par le biais d'agences publiques, recapitalisé le *Banco Estado* (établissement contrôlé par l'État) et autorisé les compagnies d'assurances et les autres institutions financières non bancaires à offrir des crédits. Il a relevé le plafond de financement par l'emprunt des logements subventionnés, tout en abaissant les normes de fonds propres pour le crédit bancaire bénéficiant de garanties des fonds publics. *Certes, dans le contexte actuel, il est important de faciliter l'accès au crédit, mais certaines de ces mesures impliquent un assouplissement des normes prudentielles et devraient donc faire l'objet d'un suivi étroit. Il faudra les réévaluer une fois la reprise bien installée.* En dépit de la position dominante qu'exercent des groupes et conglomérats financiers opérant dans plusieurs segments des marchés de capitaux, la coordination entre les différentes autorités de tutelle de la banque, des assurances et valeurs mobilières et des retraites demeure limitée. Comme il est difficile pour les différents superviseurs de détecter les risques de contagion financière intra-groupe, une coopération étroite s'impose. L'instauration récente d'un partage des informations entre les régulateurs au sein de comités est tout à fait opportune, mais ce processus devrait être officialisé et approfondi et il *conviendrait de recueillir des informations récapitulatives sur les conglomérats financiers. À plus long terme, le gouvernement devrait prendre des mesures pour instaurer une supervision financière à l'échelle du groupe. Une solution serait de désigner un « superviseur en chef », en fonction de l'activité principale du groupe.*

Les cartes de crédit émises par les grands magasins, principalement à l'intention des ménages modestes à risque de crédit élevé, représentent actuellement plus de 80 % des cartes en circulation mais une part minoritaire du total du crédit. Les agences d'évaluation du risque ont abaissé la note de plusieurs grands magasins dont les pertes se sont alourdies cette année. Les banques et les grands magasins ne partagent pas l'intégralité de leurs informations sur les antécédents de crédit, ce qui affaiblit leur capacité d'évaluation du risque crédit de leurs clients. *Le récent projet de loi visant à créer un registre consolidé du crédit est très opportun. Les autorités devraient surveiller de près les établissements non bancaires afin de détecter les menaces potentielles pour la stabilité systémique. L'autorité de régulation des banques devrait superviser tous les émetteurs de cartes de crédit.*

Le cadre de politique budgétaire fonctionne bien et a été largement accepté, cependant il pourrait encore être amélioré

Le cadre de politique macroéconomique du Chili – caractérisé par une règle budgétaire structurelle, un ciblage de l'inflation et un taux de change flexible – a largement réussi à protéger l'économie contre la surchauffe au cours de la dernière phase d'essor du prix du cuivre. Néanmoins, *il serait possible de le renforcer encore.* Par exemple, les autorités chiliennes devraient s'inspirer des pays de l'OCDE qui accompagnent leur règle budgétaire d'un plafonnement de la croissance des dépenses. Lors des phases d'essor économique,

ces plafonds permettent d'accumuler des fonds supplémentaires, qui peuvent ensuite être utilisés dans le cadre de mesures anticycliques lors des fortes récessions. Toute amélioration devra viser à trouver un équilibre entre le coût engendré par la modification d'une règle efficace et largement acceptée et les bénéfices attendus de cette modification. *On pourrait aussi donner un tour plus anticyclique à la politique budgétaire en renforçant les stabilisateurs automatiques, notamment par une extension du système d'indemnisation du chômage.*

Le système d'indemnisation du chômage pourrait être plus efficace

Les indemnités de chômage reposent largement sur des comptes d'épargne individuels, complétés dans une faible mesure par une caisse d'assurance, le *Fondo Solidario*, dont les conditions d'accès étaient très restrictives jusqu'à ces derniers temps. Le montant des droits à indemnités de licenciement est plusieurs fois supérieur à celui des prestations de chômage, ce qui contribue à freiner l'ajustement de l'économie à la suite de chocs négatifs. En outre, les indemnités de licenciement sont réservées aux travailleurs sous contrat de durée indéterminée ; cela dissuade probablement les employeurs d'offrir ce type de contrat, de sorte que la proportion des contrats de durée déterminée est relativement élevée. Les autorités ont récemment renforcé le système d'indemnisation du chômage en facilitant l'accès au *Fondo Solidario* et en l'ouvrant aux travailleurs sous contrat de courte durée, qui représentent la plus grande partie des rotations d'emplois. *Pour assurer une protection plus efficace, il conviendrait d'accroître le taux de remplacement des indemnités de chômage pour tous les travailleurs et d'en augmenter la durée (ces deux paramètres sont actuellement très bas par rapport aux pays de l'OCDE), tout en limitant les indemnités de licenciement. De plus, cela permettrait d'accroître l'efficacité de la recherche d'emploi et donc de maximiser la productivité des travailleurs grâce à un bon appariement des offres et des demandes. Le renforcement du Fondo Solidario serait la meilleure option envisageable car l'assurance offrirait une protection du revenu plus efficace que l'épargne individuelle. Toutefois, l'augmentation des indemnités de chômage exige beaucoup de prudence, car des taux de remplacement excessivement élevés risquent d'affaiblir les incitations à la recherche d'emploi.*

Les dépenses publiques devraient augmenter à moyen terme, ce qui impliquera une augmentation des recettes fiscales

Comme dans les autres économies émergentes, les dépenses publiques représentent à l'heure actuelle une faible part du revenu national. Le Chili convergeant vers des niveaux de vie plus élevés, il est probable que la demande de services publics augmentera. Les objectifs de convergence économique et de construction d'une société équitable appellent aussi la mise en place de nouvelles politiques publiques, notamment en ce qui concerne la réduction de la pauvreté ou l'amélioration des résultats scolaires. Les programmes sociaux existants destinés à réduire la pauvreté et l'inégalité sont bien ciblés et efficaces, mais leur taille reste réduite en comparaison des pays de l'OCDE, en dépit d'une nette expansion ces dernières années. Par conséquent, une nouvelle augmentation des dépenses publiques dans ces secteurs peut être non seulement plausible, mais aussi souhaitable, même si un ciblage approprié, une mise en œuvre efficace et un financement durable restent de mise.

Pour accroître la fourniture de biens publics et garantir la viabilité des dépenses publiques à moyen terme, une hausse des recettes fiscales pourrait être nécessaire. Il conviendrait d'élargir la base d'imposition en supprimant certaines des exemptions les moins efficaces et les plus régressives et en s'efforçant d'améliorer le rendement du système d'imposition des revenus. Le gouvernement a déjà limité le crédit d'impôt sur la TVA au titre de la construction de logements. *Il pourrait aussi revoir l'exemption de TVA extrêmement régressive applicable aux services de santé et d'éducation, dont profitent surtout les ménages à revenu élevé.* Les exemptions fiscales en faveur des cotisations aux fonds de pension privés et du produit de l'épargne, quoique très répandues dans les pays de l'OCDE, sont coûteuses et profitent de façon disproportionnée aux titulaires de hauts revenus qui se voient appliquer des taux marginaux d'imposition élevés, tandis que la très grande majorité des travailleurs exonérés d'impôt ne bénéficient pas de ces avantages. De plus, il ne semble guère que les subventions fiscales se montrent efficaces pour accroître l'épargne retraite des titulaires de revenus élevés. Le gouvernement a récemment offert la possibilité aux ménages à faible et moyen revenu de choisir une subvention à l'épargne retraite plutôt qu'un abattement fiscal. *Les autorités devraient renforcer les subventions au profit des travailleurs à faible et moyen revenu tout en plafonnant les déductions fiscales pour les hauts revenus, en adoptant par exemple des crédits d'impôt remboursables ou des subventions forfaitaires, de façon que le dispositif de l'épargne touche ceux qui en ont le plus besoin.*

L'important écart entre les taux marginaux supérieurs de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu incite les individus fortunés à conserver leur épargne dans des entreprises souvent créées uniquement à cet effet, comme c'est le cas des *sociudades de inversión*. *Le gouvernement devrait combler cette lacune de la législation fiscale.*

Le Chili doit augmenter la croissance de la productivité

Le retard en matière de productivité du travail explique en grande partie l'écart de revenu par habitant vis-à-vis des pays de l'OCDE, tandis que le faible taux d'utilisation de la main-d'œuvre dû à l'activité réduite des femmes et des jeunes intervient dans une moindre mesure. La stagnation apparente de la productivité au cours de la décennie écoulée explique pour l'essentiel le ralentissement de la croissance du PIB. Bien que la gestion macroéconomique se soit très sensiblement améliorée ces deux dernières décennies, plusieurs carences des politiques structurelles ont contribué à l'évolution contrastée de la productivité. La concurrence sur les marchés de produits, mesurée par les marges prix-coûts, reste faible en comparaison des autres pays de l'OCDE. En outre, les réglementations à l'entrée et à la sortie découragent la prise de risque entrepreneuriale et la diversification dans des activités nouvelles à plus forte productivité. Les réformes récentes du cadre de la politique d'innovation visent à étendre son champ d'action de la recherche publique fondamentale à toutes les formes d'innovation, mais l'innovation technologique et non technologique dans les entreprises demeure faible.

La réforme sur les ententes est opportune, mais il est possible d'aller plus loin dans ce domaine

Une récente réforme de la politique de la concurrence accroît les pouvoirs d'enquête du Procureur économique national, instaure un programme de clémence et alourdit les

amendes pour infraction aux règles sur les ententes. Cette réforme bien conçue doit maintenant être appliquée efficacement. Le Procureur économique national devrait être doté de ressources suffisantes pour faire face à une probable augmentation du nombre d'affaires, tandis que l'action dissuasive contre la participation à des ententes se trouverait amplifiée si les ententes sur les prix étaient érigées en infraction pénale, comme le prévoit le gouvernement. Une application renforcée du droit de la concurrence, en particulier dans le domaine des ententes, stimulerait la concurrence sur les marchés de produits. Le plafond actuel des amendes reste trop bas pour dissuader les grandes entreprises et risque de nuire à l'efficacité du programme de clémence, l'immunité étant d'autant plus attrayante que l'amende est plus élevée. Les autorités devraient donc envisager d'aligner le plafond des amendes sur le chiffre d'affaires du marché en cause. L'efficacité du programme de clémence dépendra aussi du degré de certitude juridique pour les demandeurs potentiels. La publication de lignes directrices préliminaires sur les conditions dans lesquelles le Procureur économique national accordera l'immunité est donc une mesure très opportune, et les directives finales devront spécifier ces conditions avec la plus grande précision possible.

*La réglementation sur les start-ups
et la législation sur la faillite doivent être
améliorées pour favoriser l'entrepreneuriat*

D'après les indicateurs de l'OCDE, les charges administratives pour la création d'entreprises sont plus élevées que dans la plupart des pays de l'OCDE. Au Chili, la création d'une entreprise entraîne des procédures plus lourdes, des délais plus longs et des coûts plus élevés. Les réglementations à l'entrée dans certains secteurs de services, notamment les obligations d'enregistrement et de déclaration dans la distribution de détail et les droits exclusifs dans les services professionnels, apparaissent aussi plus restrictives que dans la plupart des pays de l'OCDE. Le Chili a récemment adopté une loi visant à simplifier les formalités administratives pour les petites et moyennes entreprises. Afin de favoriser l'entrepreneuriat, le Chili devrait réduire encore les formalités administratives pour la création d'entreprises et faciliter l'entrée dans certains secteurs de services.

La procédure de faillite est inefficace, ce qui a pour effet de ralentir la sortie des entreprises peu productives mais aussi de décourager la prise de risque entrepreneuriale et de rendre plus difficile l'accès au crédit. Selon les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale, la procédure de faillite est plus longue et plus onéreuse au Chili que dans la plupart des pays de l'OCDE. En outre, la protection des créanciers pendant la procédure apparaît insuffisante. Comme les créanciers s'attendent à des taux de recouvrement faibles, ils peuvent se montrer réticents à prêter à des entreprises potentiellement très productives mais risquées. Plusieurs initiatives sont en cours pour rendre la législation sur les faillites plus efficace et le gouvernement a notamment adopté une loi simplifiant la procédure de faillite pour les petites et moyennes entreprises. Les autorités ont également mis en place un groupe de travail interministériel chargé d'évaluer les options de réforme, et notamment la création de tribunaux spécialisés dans les affaires de faillite. Il faut poursuivre l'amélioration de la procédure de faillite pour faciliter la sortie des entreprises inefficaces et encourager la prise de risque entrepreneuriale dans les secteurs innovants.

Les efforts visant à étendre la politique d'innovation au-delà de la recherche fondamentale doivent être poursuivis

Jusqu'à une date récente, le cadre de la politique d'innovation se limitait surtout à la recherche fondamentale dans les instituts publics et les universités. De ce fait, la propension des entreprises privées à s'engager dans l'innovation technologique (produits ou procédés) et non technologique (commercialisation ou organisation) est faible par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. Les autorités ont pris plusieurs mesures pour améliorer les relations industrie-science et mieux adapter la recherche scientifique aux besoins du marché. En particulier, elles ont instauré un crédit d'impôt sur la R-D impliquant la participation d'instituts de recherche extérieurs à l'entreprise, et ont renforcé les mécanismes de financement qui prévoient que les subventions publiques doivent être complétées par des fonds privés. De plus, les autorités commencent à délaisser l'approche étroite centrée sur la R-D pour soutenir toutes les formes d'innovation technologique et non technologique, notamment en élargissant les programmes de soutien de l'Agence de développement économique. *Il faut poursuivre les efforts pour renforcer les liens entre les entreprises et les universités et appuyer toutes les formes d'innovation technologique et non technologique dans l'entreprise.*

Les stratégies de grappes d'activité doivent rester fondées sur les mécanismes de type marché et les risques potentiels ne doivent pas être négligés

La plupart des pays de l'OCDE encouragent la formation de grappes d'activités industrielles, qui peut être justifiée d'un point de vue économique s'il en résulte des externalités positives pour l'économie dans son ensemble. Au Chili, la formation de grappes industrielles peut favoriser la diversification dans des secteurs non traditionnels à haute productivité, mais les risques potentiels à l'égard des ressources publiques ne doivent pas être négligés. *Afin d'éviter de dépenser des ressources publiques sans aucun effet incitatif ou dans des activités qui se soldent par des échecs, il faudrait définir des objectifs de résultats clairs.* Pour les grappes qui respectent leurs objectifs de résultats, la nécessité d'un soutien public continu devrait être périodiquement réexaminée (clauses de validité temporaire), car l'objectif devrait être de faire en sorte que le financement privé remplace en définitive le soutien public. S'agissant des grappes d'activités qui restent constamment en deçà de leurs objectifs de performance, il faudrait supprimer rapidement le soutien pour éviter de maintenir sous perfusion des entreprises inefficaces. Les autorités ont commencé à définir des objectifs de résultat à l'exportation pour les grappes ; il faudrait y adjoindre des protocoles transparents précisant les conditions dans lesquelles le soutien public sera supprimé.

La qualité de l'enseignement dans les écoles publiques doit encore être améliorée

Les scores du Chili dans l'enquête PISA ont récemment progressé, probablement grâce aux efforts considérables déployés depuis 1990 pour améliorer les résultats, surtout dans les écoles qui accueillent les enfants les plus défavorisés. Toutefois, les scores moyens restent très inférieurs aux normes OCDE, même si l'on prend en compte le niveau de revenu plus faible du

Chili. En outre, les résultats dépendent davantage du milieu socio-économique de l'élève que dans aucun pays de l'OCDE, ce qui laisse à penser que jusqu'à une date récente, les établissements ne prenaient pas assez d'initiatives pour aider les élèves défavorisés à obtenir de meilleurs résultats. Les écoles communales et les écoles privées subventionnées, qui accueillent plus de 90 % des enfants, sont financées par un système de chèques éducation, qui jusqu'à une date récente assurait une aide par élève essentiellement forfaitaire. Les écoles privées subventionnées peuvent, dans certaines limites, réclamer aux parents des droits de scolarité complémentaires. À la différence des écoles communales, les écoles privées subventionnées ont bénéficié jusqu'en 2009 d'une grande latitude pour sélectionner ou renvoyer les élèves. En conséquence, les établissements rivalisent pour attirer les élèves les plus aisés à former, ce qui limite les effets bénéfiques de la concurrence entre écoles sur la qualité de l'enseignement. Le gouvernement a désormais interdit la sélection en fonction des aptitudes et du contexte socio-économique jusqu'à la sixième année dans les écoles primaires financées par l'État (écoles communales et établissements privés subventionnés). Il *devrait veiller à ce que cette décision soit appliquée, tout en envisageant d'étendre l'interdiction de la sélection aux établissements secondaires*. La création de l'Agencia de la Calidad de la Educación, organisme indépendant chargé de l'évaluation de la qualité et de l'assurance qualité et de la Superintendencia de Educación, organisme chargé de veiller au respect de la loi par les établissements scolaires, est une initiative opportune. Cette agence peut fournir des informations favorisant la concurrence sur le plan de la qualité et faire en sorte que les pouvoirs publics interviennent lorsque les résultats tombent en deçà des normes minimales.

Allouer plus de ressources aux élèves défavorisés serait approprié

Récemment, le chèque éducation a été nettement augmenté pour les enfants les plus démunis (*subvención escolar preferencial, SEP*), des paiements complémentaires étant versés aux écoles qui accueillent une forte proportion de ces enfants. Cette mesure se fonde sur un constat bien établi, à savoir qu'il est plus difficile d'éduquer des enfants vulnérables, surtout lorsqu'ils se concentrent dans certains établissements. *Une utilisation appropriée des ressources supplémentaires consisterait à renforcer les incitations salariales pour que les enseignants chevronnés viennent exercer dans des établissements accueillant de nombreux enfants défavorisés. Avec ces fonds supplémentaires, on pourrait aussi fournir aux directeurs d'école du personnel suffisant pour les décharger des tâches administratives, et leur dispenser une formation continue afin de développer leurs capacités d'initiative dans le domaine de l'éducation*. Le Chili a déjà lancé des programmes prometteurs de formation des chefs d'établissement, et il devrait les développer davantage. *D'une manière générale, le gouvernement devrait instaurer une évaluation indépendante des dispositifs financés avec des ressources supplémentaires pour stimuler les capacités d'apprentissage des élèves en difficulté. Il devrait définir des pratiques optimales et accorder aux écoles l'assistance nécessaire pour les diffuser dans tout le système scolaire*.

En principe, l'augmentation de la subvention en faveur des enfants vulnérables pourrait inciter un plus grand nombre d'établissements favorisés à accepter ces enfants et à répondre à leurs besoins éducatifs. Cependant, les écoles ne sont pas tenues d'adopter le chèque éducation. *Les établissements scolaires devraient être tenus d'accepter le chèque-éducation afin de promouvoir l'intégration socio-économique*. Le projet du gouvernement intégrant le système distinct d'assurance qualité pour les écoles SEP dans le système général national d'assurance qualité pour toutes les écoles publiques, une fois entièrement développé, est

bien reçu. Cela permettra de réduire le risque dissuasif que le régime spécial d'assurance qualité pour les écoles SEP pourrait avoir à entrer dans ce système.

*La qualité des enseignants et leur formation
doivent être améliorées*

Une revalorisation substantielle des salaires des enseignants au cours des 15 à 20 dernières années a attiré dans la profession des étudiants de mieux en mieux préparés, mais un récent examen pilote pour les élèves-maîtres du primaire a révélé des carences persistantes. *Afin d'attirer davantage d'éléments de talent, le gouvernement pourrait s'employer à définir des carrières pédagogiques pour les écoles financées sur fonds publics, les promotions étant plus étroitement liées aux performances.* Le Chili a déjà élaboré un programme bien conçu d'évaluation des enseignants, qui devrait constituer une bonne base pour la mise en œuvre de ces trajectoires professionnelles. *À l'heure actuelle, il ne s'applique qu'aux enseignants des écoles communales, mais il faudrait l'étendre à tous les établissements financés par l'État, car la qualité des enseignants laisse à désirer dans l'ensemble du système.* Les écoles privées subventionnées ont aujourd'hui une plus grande liberté d'action en ce qui concerne le recrutement et la rémunération des enseignants, ce qui ne permet pas une concurrence équitable entre établissements. *Toutes les écoles devraient avoir une certaine latitude pour décider du salaire et pour recruter ou licencier leurs enseignants.*

Le Chili doit poursuivre ses efforts pour améliorer la formation des enseignants à tous les niveaux de l'enseignement. Premièrement, le contrôle de la qualité des programmes de formation initiale des enseignants doit gagner en efficacité. En parallèle avec les programmes universitaires, des programmes spéciaux (*programas especiales de titulación*) forment actuellement un pourcentage substantiel de candidats, mais ils présentent de sérieuses carences en ce qui concerne les conditions d'entrée, la qualité des formateurs et les cursus pédagogiques. *Le gouvernement devrait veiller à ce que la procédure d'accréditation entraîne la suppression des programmes déficients.* Deuxièmement, en raison des faiblesses persistantes de l'éducation de base et de l'enseignement secondaire, de nombreux étudiants arrivent à l'université avec un socle de connaissances insuffisant. *Tant que ces acquis scolaires n'auront pas été suffisamment améliorés, les universités devraient offrir systématiquement des cours de rattrapage.* Troisièmement, les enseignants du primaire reçoivent une formation générale mais les connaissances disciplinaires qu'ils acquièrent ne sont pas suffisantes, même pour les petites classes. Ce problème devient particulièrement aigu dans les dernières années de la scolarité primaire, qui à l'heure actuelle dure huit ans. Le gouvernement prévoit de la ramener à six ans : c'est là une décision judicieuse, si l'on considère que les enseignants du secondaire bénéficient d'une formation plus spécialisée. *Toutefois, cela exigera une expansion rapide du programme en place qui prépare les enseignants en activité à un diplôme postlicence dans certaines matières scolaires (postítulos de mención), et leur permet ainsi d'améliorer rapidement leurs connaissances disciplinaires.* Les élèves-maîtres aussi bien que les enseignants en activité ont besoin d'une formation plus spécialisée pour détecter les élèves qui risquent de prendre du retard et pour leur dispenser le soutien dont ils ont besoin. *Pour faire en sorte que la formation initiale des enseignants aide les postulants à atteindre un niveau approprié de connaissances et de compétences, on pourrait mettre en place des examens de sortie externes centralisés en vue de certifier les enseignants.* L'expérience acquise dans les pays de l'OCDE montre que cette démarche se révèle utile dans un système comme celui du Chili, où les programmes de formation des enseignants sont de qualité très variable.

Chapitre 1

Surmonter la crise

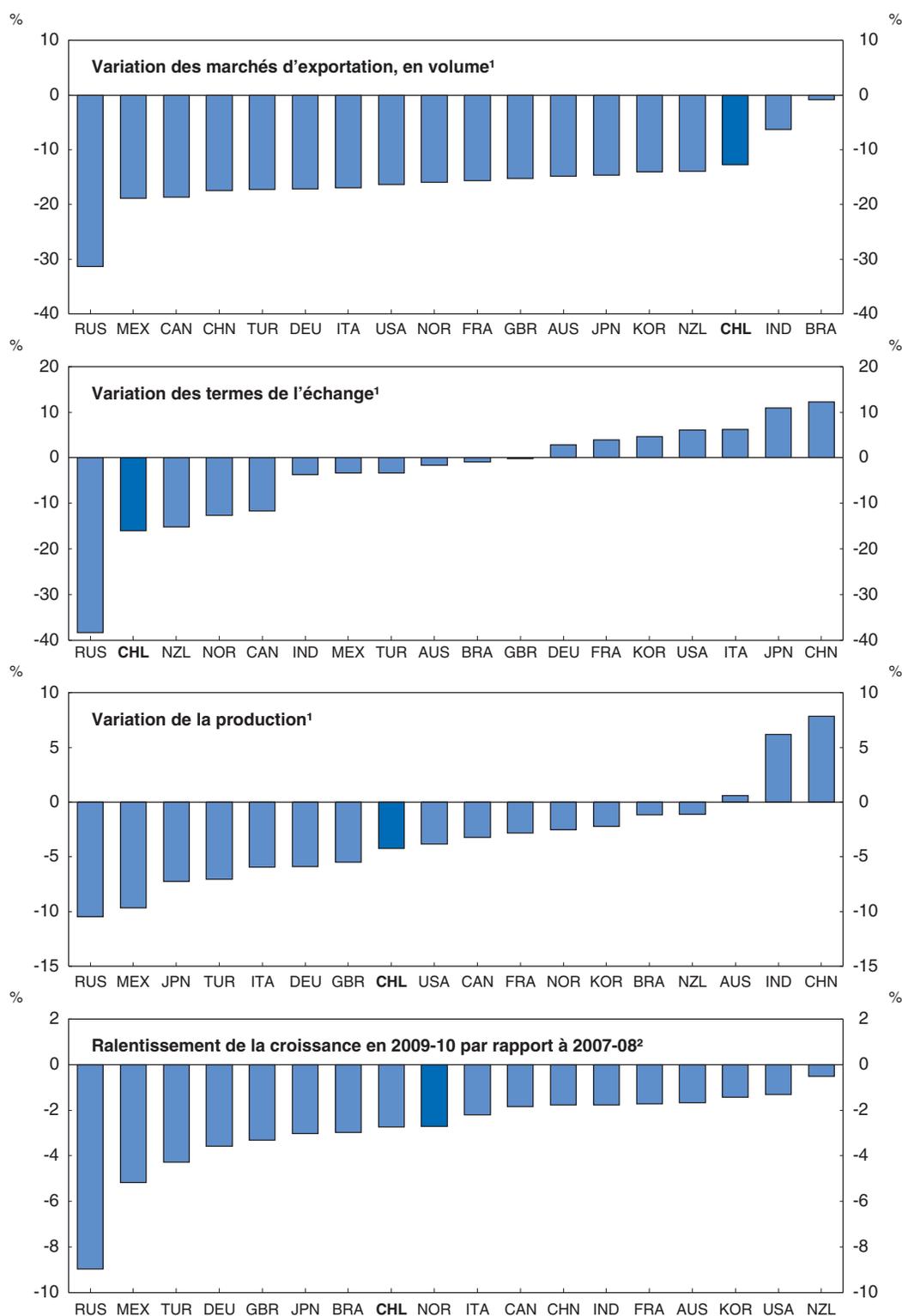
La vive expansion économique du Chili a été stoppée net par la crise financière mondiale au milieu de 2008, et les échanges se sont effondrés. Malgré des fondamentaux solides, le Chili a été sévèrement touché par la crise, notamment en raison de sa haute dépendance à l'égard des prix des produits de base. La production s'est fortement contractée, au même rythme qu'après la crise asiatique, et une faible déflation a été observée. Cependant, la récession a été de courte durée. L'activité économique a redémarré au milieu de 2009, à la faveur du rebond des prix à l'exportation et d'un programme hardi de relance macroéconomique. Grâce à une gestion macroéconomique prudente dans le passé, le Chili a pu financer aisément une forte relance budgétaire, et les anticipations inflationnistes relativement stables ont permis une réduction draconienne des taux d'intérêt. La croissance de l'activité et de l'emploi semble devoir reprendre en 2010 et atteindre des taux supérieurs au potentiel en 2011, mais le taux de chômage restera probablement élevé et l'écart négatif de production demeurera sans doute important. À moins que la reprise ne se révèle nettement plus vigoureuse que prévu, les politiques monétaire et budgétaire devront continuer de soutenir l'activité pendant une bonne partie de 2010. Le resserrement qui suivra devra être adapté au rythme de la reprise. Le Chili devra prendre soin de ne pas lever trop vite les mesures de relance, afin notamment d'éviter que le chômage ne perdure comme il l'avait fait après la crise asiatique.

La crise a frappé le Chili par le biais d'une forte dégradation de ses termes de l'échange

Après une vigoureuse expansion économique ces dernières années, le Chili a été frappé par l'intensification de la crise financière mondiale en septembre 2008. Cette petite économie ouverte, hautement tributaire de ses exportations de produits miniers et agricoles, a été touchée de plein fouet par l'effondrement du commerce mondial et la baisse des prix des produits de base. Si la perte de parts de marchés extérieurs, mesurée par une moyenne pondérée de la demande d'importations des partenaires commerciaux, n'a pas été aussi prononcée que dans bien d'autres pays, la dégradation des termes de l'échange du Chili a été plus marquée que dans aucun pays de l'OCDE (graphique 1.1). De ce fait, les recettes d'exportation ont fondu, la confiance a été ébranlée et la consommation et l'investissement privés, qui constituaient l'épine dorsale de la croissance avant la crise, se sont fortement contractés. La production a reculé pendant quatre trimestres consécutifs, les prix ont commencé de baisser et le chômage s'est accru rapidement. Compte tenu de la sévérité du choc, la perte de production du Chili paraît relativement modeste. Dès que les exportations et le prix du cuivre – qui représentait plus de 50 % des recettes d'exportation du pays en 2008 – se sont partiellement rétablis, l'activité économique a commencé de se redresser à un rythme assez rapide (graphique 1.2).

Bien que touché par l'effondrement du commerce mondial, le Chili a bénéficié de la résilience des marchés financiers intérieurs et de l'action décisive des autorités. Le financement extérieur a été interrompu temporairement lorsque les marchés interbancaires des États-Unis se sont paralysés en septembre et octobre 2008 et que les entreprises chiliennes ont eu du mal à obtenir des liquidités en dollars, en particulier pour financer leur commerce extérieur. Afin de soutenir les liquidités en dollars des États-Unis, la banque centrale a réagi i) en suspendant son programme d'accumulation de réserves en dollars, ii) en procédant à des opérations de prise en pension en USD par voie d'enchères hebdomadaires de 500 millions d'USD et iii) en autorisant sur les dépôts en dollars des réserves obligatoires en monnaie locale ou en devises autres que le dollar des États-Unis (au lieu de réserves en USD uniquement), entre autres choses. Le ministère des Finances a transféré des dépôts en dollars détenus à l'étranger vers le système bancaire chilien, notamment par voie d'adjudications. La banque centrale a aussi pris des mesures pour soutenir les liquidités en pesos en procédant à des opérations de prise en pension et en acceptant des types de nantissement plus divers. Les taux des crédits bancaires sont, depuis, retombés en dessous de leurs niveaux d'avant la crise et le secteur des entreprises a retrouvé accès au crédit étranger, le rapatriement d'investissements étrangers par les investisseurs institutionnels ayant encore contribué à la détente des conditions du financement extérieur. La résistance des marchés financiers nationaux s'explique par le fait qu'ils n'étaient pas exposés aux actifs toxiques qui ont fait chuter les banques des pays de l'OCDE, par la réaction rapide des pouvoirs publics et par la prudence de la supervision bancaire.

Graphique 1.1. La transmission de la crise économique mondiale au Chili

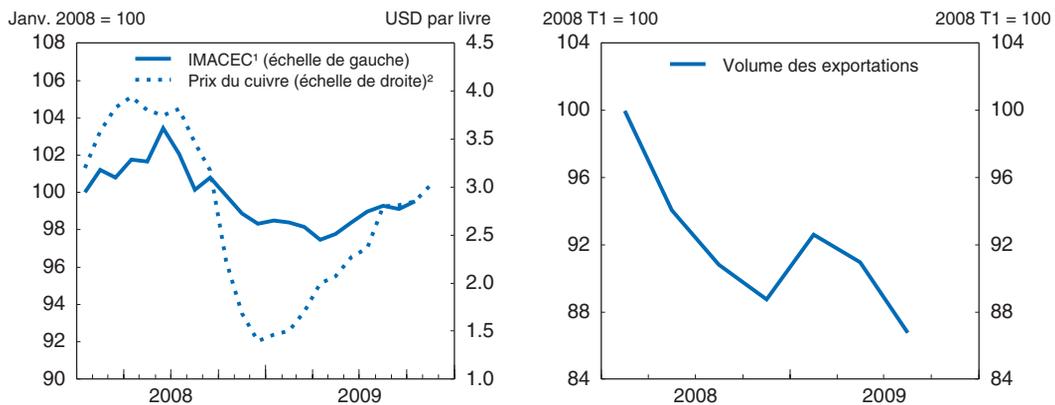


1. Variations en pourcentage entre le T2 2008 et le T2 2009 (T1 si T2 n'est pas disponible).

2. Prévisions de l'OCDE.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775711763520>

Graphique 1.2. **IMACEC, cours du cuivre et marchés extérieurs**

1. Indicator Mensual de Actividad Económica (IMACEC), indicateur mensuel de l'activité économique.
2. Cours au London Metal Exchange.

Source : Banque centrale du Chili.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775723237278>

La reprise est maintenant amorcée et devrait s'accélérer progressivement pour atteindre des taux de croissance supérieurs au potentiel en 2011, moment où le chômage, très élevé, devrait commencer de baisser. Avec un écart de production qui se creuse profondément, les prix continueront probablement de diminuer jusqu'à la fin de cette année, mais l'inflation devrait s'intensifier petit à petit et se rapprocher de l'extrémité inférieure de la fourchette de tolérance de 2-4 % fixée par les autorités monétaires d'ici à la fin de 2010. La balance des opérations courantes est redevenue positive cette année, le recul des importations en valeur ayant été encore plus marqué que celui des exportations, mais l'augmentation de l'excédent devrait ralentir car le raffermissement de la demande intérieure dope les importations.

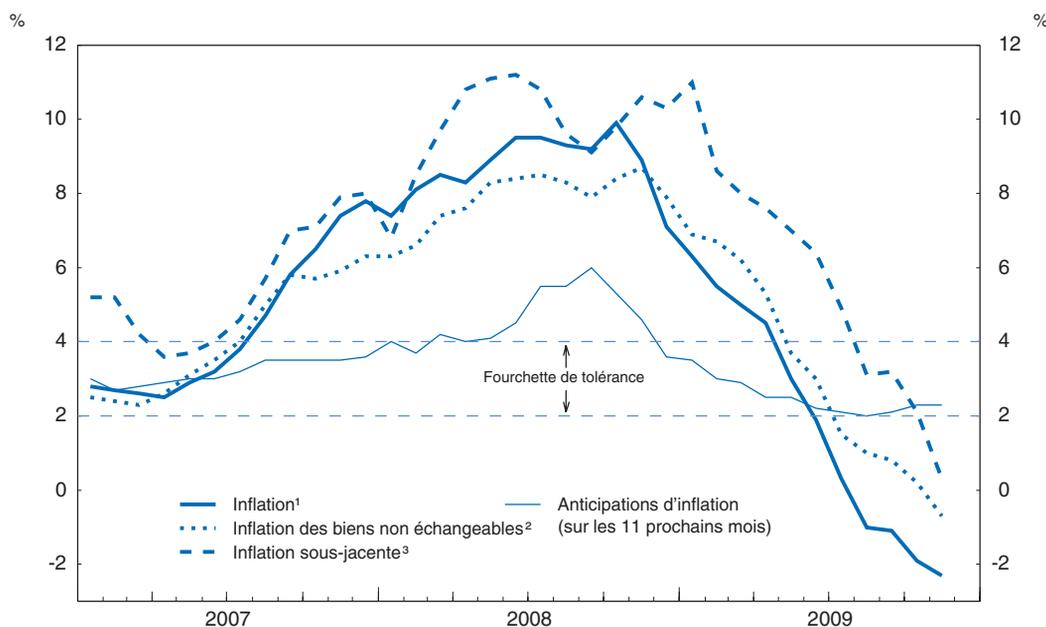
Les autorités monétaires se sont trouvées confrontées à une décision difficile

Le cadre monétaire de ciblage de l'inflation, mis en place par la banque centrale indépendante, accompagnait généralement les variations du taux de change sans effets négatifs sur la stabilité financière ou l'inflation. Lorsque la crise s'est propagée au Chili, l'inflation globale avoisinait 10 % – bien au-dessus de la fourchette de tolérance de 2-4 % fixée par la banque centrale – malgré plusieurs relèvements du taux directeur, porté de 6.25 % en juin à 8.25 % en septembre (graphique 1.3). Cette virulente inflation était imputable à la hausse des prix des produits de base importés et aux pressions exercées par la demande intérieure, principalement l'investissement en pleine expansion. Même si le cadre de politique monétaire a rehaussé la crédibilité de la banque centrale au cours de la décennie passée (encadré 1.1), cela n'a pas empêché les anticipations inflationnistes de monter.

C'est dans ce contexte de virulente inflation globale et d'anticipations inflationnistes élevées que le Chili a été frappé par la compression des liquidités en dollars des États-Unis au quatrième trimestre 2008 et par la chute de valeur des exportations de cuivre, créant des arbitrages difficiles pour les autorités monétaires. L'adoption d'un régime de taux de change flottant en 1999 a contribué à atténuer le défaut de congruence monétaire, les ménages ayant réduit leur dette en devises et les entreprises qui avaient des emprunts en devises ayant commencé de se couvrir. Cependant, la dépréciation marquée du peso, en

Graphique 1.3. **Inflation et anticipations inflationnistes**

Taux annuels



1. Indice des prix à la consommation.

2. Pour 11 mois plus tard.

Source : Banque centrale du Chili.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775711763520>**Encadré 1.1. Le cadre de politique monétaire**

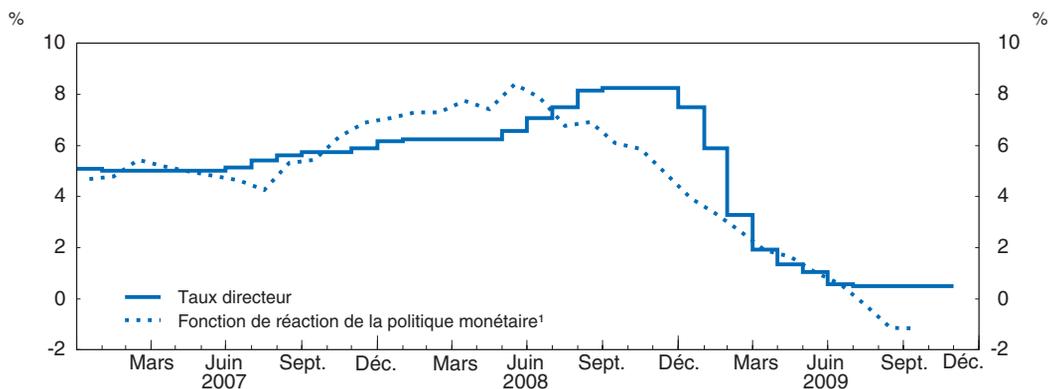
Depuis 2000, l'objectif déclaré de la politique monétaire consiste à maintenir l'inflation globale annuelle autour de 3 % et dans les limites d'une fourchette de tolérance de 2-4 % sur un horizon de 12 à 24 mois (depuis 2006 l'horizon de l'action publique est d'environ 24 mois). La banque centrale est juridiquement indépendante et met en œuvre sa politique monétaire en définissant un niveau d'objectif pour le taux interbancaire au jour le jour nominal. La transparence est un élément fondamental du cadre de ciblage de l'inflation. La banque centrale publie un bref communiqué immédiatement après chaque réunion de politique monétaire puis un procès-verbal détaillé trois semaines plus tard, et elle publie tous les quatre mois un rapport de politique monétaire contenant des prévisions détaillées pour l'inflation et la production. Après la crise asiatique, la banque centrale a abandonné sa bande de fluctuation du taux de change en 1999 et a adopté un taux de change flottant, même si elle est parfois intervenue sur le marché des changes lorsqu'elle considérait que le taux de change réel ne correspondait pas à ses fondamentaux à long terme ou qu'elle jugeait que le niveau des réserves de change était trop bas. Ce cadre de politique monétaire a raisonnablement bien servi l'économie chilienne, avec des anticipations inflationnistes relativement stables malgré une grande variabilité de l'inflation ces deux dernières années (l'inflation s'est située à l'intérieur de la fourchette d'objectif pendant environ 60 % du temps entre janvier 2000 et septembre 2009). L'instabilité du taux de change s'est accentuée par rapport aux années 90 mais les entreprises ont accès à un marché régulateur liquide et étoffé (De Gregorio et al., 2005).

pleine course à la sécurité, a compliqué davantage encore la politique monétaire du fait que la grande faiblesse du taux de change risquait d'alimenter l'inflation, requérant ainsi une orientation plus restrictive. De plus, la banque centrale estimait que les pressions à la hausse sur la demande intérieure ne s'atténueraient que progressivement. En novembre, elle a pris l'initiative sans précédent de publier des prévisions de croissance intermédiaires (les prévisions ne sont normalement publiées qu'en janvier, mai et septembre), mais elle a maintenu jusqu'en janvier ses prévisions de croissance à 2-3 % pour 2009.

Un assouplissement marqué de l'action monétaire tout au long de 2009 était tout à fait justifié

Comme la banque centrale s'attendait à ce que les risques d'inflation soient plus élevés que prévu, elle a maintenu le cap de sa politique jusqu'à fin 2008. Une fonction simple de la réaction de la politique monétaire fondée sur les seules considérations relatives à l'inflation courante et à l'écart de production semble indiquer que sur la période 2001-07, selon la propre règle de la banque centrale, la réaction de la politique monétaire a été dans l'ensemble appropriée (graphique 1.4).

Graphique 1.4. Taux directeur et fonction de réaction de la politique monétaire



1. Fonction de la réaction de la politique monétaire calculée à l'aide de coefficients de pondération de 0.5 pour l'inflation courante et pour l'écart de production et d'une constante de 4. Coefficients de pondération et constante obtenus à partir d'une régression MCO du taux directeur sur l'inflation courante et l'écart de production au cours de la période de janvier 2001 à décembre 2007.

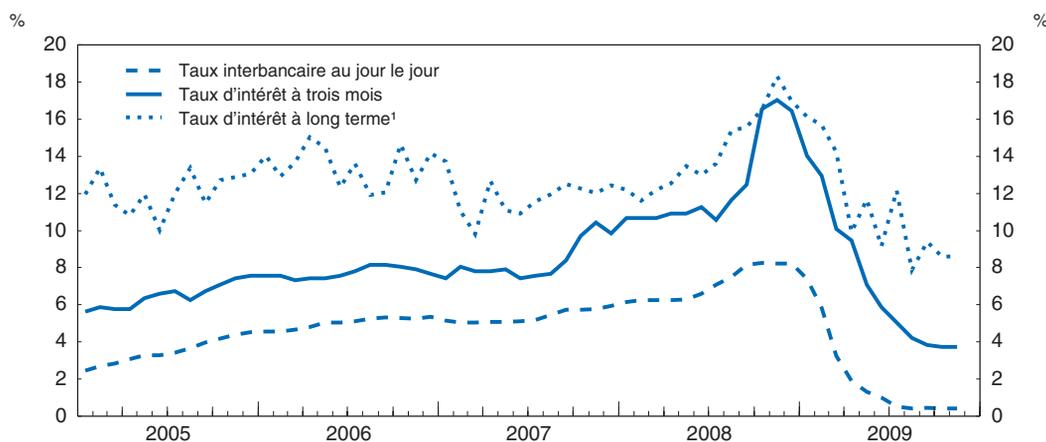
Source : Banque centrale du Chili et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776028507286>

En janvier 2009, la banque centrale a réagi au fléchissement de l'inflation et à la contraction de la demande intérieure et elle a ramené le taux directeur de 8,25 % début janvier à 0,5 % en juillet. En juillet, elle a aussi pris plusieurs mesures inhabituelles de politique monétaire, notamment la création d'une facilité de liquidité à court terme, la suspension d'une émission programmée de titres d'emprunt et l'annonce du maintien du taux directeur à 0,5 % pour une période prolongée. À sa réunion de novembre, la banque centrale a confirmé qu'elle comptait maintenir ce taux bas pendant une période prolongée (au moins jusqu'au début du deuxième trimestre 2010), mais elle a annoncé le retrait progressif de la facilité de liquidité à court terme.

La transmission aux taux d'intérêt du marché a été relativement rapide (graphique 1.5). En juillet 2009, les taux d'intérêt nominaux à toutes les échéances étaient inférieurs à leur niveau de septembre 2008, ce qui signifie que les réductions importantes

Graphique 1.5. Taux d'intérêt



1. Taux commercial à plus d'un an.

Source : Banque centrale du Chili.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775838216806>

du taux directeur ont été efficaces pour faire baisser les taux du marché. La répercussion un peu plus lente sur les taux à long terme s'accorde avec la remontée progressive des anticipations inflationnistes depuis août 2009, selon l'étude de la banque centrale. Malgré l'abaissement notable du taux directeur, en janvier 2009 le peso a commencé à s'apprécier de nouveau par rapport au dollar des États-Unis du fait que les investisseurs institutionnels ont rapatrié une partie de leurs actifs détenus à l'étranger et que le prix du cuivre a augmenté.

La relance budgétaire a été hardie, opportune et bien ciblée

Dès que la crise a frappé, le gouvernement a mis en œuvre sans tarder des mesures de relance budgétaire, notamment des augmentations de dépenses sur plusieurs programmes temporaires (travaux publics, aide financière ponctuelle pour les ménages à bas revenu, majoration temporaire des subventions à la formation) et divers allègements fiscaux. La mesure la plus remarquable a été de donner accès aux indemnités de chômage aux travailleurs envoyés en formation (pour éviter un licenciement). Cette mesure paraît assez innovante, mais elle n'est guère utilisée jusqu'à présent : 900 travailleurs seulement en bénéficiaient en septembre 2009. Le programme de relance prévoit aussi une réduction temporaire des paiements anticipés d'impôt sur les sociétés et une accélération des remboursements d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela a avancé les pertes de recettes fiscales qui, autrement, se seraient produites plus tard, au moment des ajustements d'impôt annuels, du fait du fléchissement de l'activité dû à la crise. Cela a amélioré la liquidité pour les ménages et les entreprises au moment où ils en avaient le plus besoin. Si l'on excepte les mesures de recapitalisation évoquées ci-après, ces initiatives ont dopé l'économie à hauteur d'environ 1.8 % du PIB (tableau 1.1).

Le gouvernement a aussi mis en œuvre des réformes plus permanentes afin de soutenir l'emploi et d'atténuer l'impact des licenciements sur l'économie. La réforme visant à étendre les indemnités de chômage aux travailleurs ayant un contrat de durée déterminée a ainsi été avancée de 2010 à 2009 et cela a représenté une subvention salariale pour les jeunes travailleurs faiblement rémunérés.

Tableau 1.1. La relance budgétaire au Chili

	2009	
	Milliards de pesos	En % du PIB
Travaux publics	441.0	0.51
Contribution aux finances municipales	20.0	0.02
Suppression temporaire du droit de timbre	396.0	0.45
Prime aux ménages à faible revenu	138.9	0.16
Accroissement des subventions aux mesures de formation	113.5	0.13
Relèvement temporaire de la subvention au reboisement	12.6	0.00
Réduction du paiement anticipé d'impôt sur les sociétés	290.0	0.33
Remboursement anticipé d'impôt sur le revenu des personnes physiques pour 2009	139.0	0.16
Total	1 551.1	1.78

Source : Ministère des Finances.

L'État a recapitalisé un certain nombre d'entreprises publiques afin de soutenir les flux de crédit et l'investissement. La recapitalisation de la compagnie publique d'exploitation du cuivre CODELCO était destinée à soutenir les projets d'investissement en période de difficultés d'accès au financement. Une recapitalisation de la banque publique *BancoEstado* et de l'agence de développement (CORFO), pour sa ligne de crédit d'affacturage (avec acceptation des sommes à recevoir d'une entreprise, telles que les factures, comme sûreté) et son programme de garantie pour la restructuration du crédit, avaient pour but d'accroître la liquidité et les flux de financement. Les mesures de recapitalisation ont représenté, en valeur, environ 1.2 % du PIB.

Dans l'ensemble, les mesures budgétaires ont été appliquées rapidement et ont donc soutenu à temps la demande globale, au moment où la crise était la plus grave. Elles étaient raisonnablement bien ciblées sur les groupes les plus vulnérables de la société, frappés le plus durement par la crise, notamment les ménages à bas revenu et les personnes menacées ou touchées par le chômage. Ces ménages ayant aussi, très vraisemblablement, une forte propension à consommer et à manquer de liquidités, le gouvernement a eu raison d'espérer un effet relativement important sur la demande globale. Les projets de travaux publics ont sans doute eu aussi un effet multiplicateur assez marqué, avec peu de pertes, par le biais des importations.

Ces mesures, conjuguées à de lourdes pertes de recettes fiscales liées à la baisse du prix du cuivre et à la récession, se traduiront probablement par une nette dégradation du solde budgétaire. D'après les prévisions officielles actuelles, l'excédent de plus de 5 % du PIB enregistré en 2008 fera place à un déficit d'environ 3½ % du PIB. Le gouvernement s'attend maintenant à ne pas atteindre son objectif d'excédent structurel, qu'il avait ramené de 0.5 % du PIB à l'équilibre structurel au début de l'année pour pouvoir mener à bien son programme de relance. Actuellement, les autorités prévoient un déficit structurel de 0.4 % du PIB. Un tel résultat pourrait être regrettable en période plus faste, mais les mesures de relance étaient tout à fait justifiées compte tenu de la sévérité de la crise.

Avec un volume important d'actifs financiers accumulés dans ses fonds de stabilisation et une dette peu élevée, le gouvernement se trouve dans une situation confortable pour financer le manque-à-gagner de recettes lié à la crise, son plan de relance budgétaire et les opérations de recapitalisation. Il a couvert la majeure partie de ses besoins de financement au moyen de ressources prélevées sur le fonds souverain *Fondo de*

Estabilización Económica y Social (FEES), et une moindre part à l'aide d'émissions d'obligations publiques à 5-10 ans. Afin d'atténuer l'éviction des emprunts du secteur privé, la banque centrale a réduit son émission de titres d'emprunts et racheté ses instruments de la dette à ces échéances.

Le gouvernement entend s'acheminer vers son objectif d'excédent structurel en limitant la croissance des dépenses réelles à 3 % en 2010, contre près de 15 % en 2009. Pour retrouver un excédent structurel de 0.5 % du PIB en 2011 et au-delà, il faudrait maintenir les dépenses réelles à un niveau stationnaire en 2011. En 2012 et 2013, elles pourraient augmenter de 3 % au maximum. Ce taux est à rapprocher d'une augmentation de 6.5 % sur la période 1990-2008 et de 7.5 % entre de 2004 et 2008, à « l'âge d'or » du cuivre.

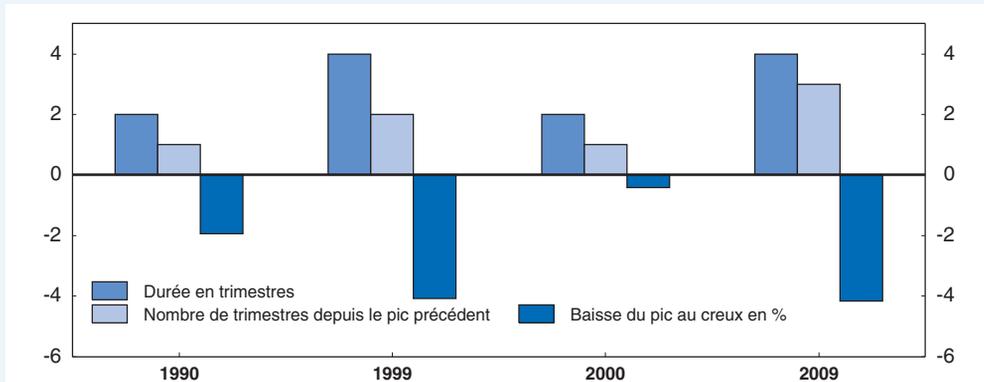
Les mesures hardies prises par les autorités ont atténué la sévérité et raccourci la durée de la crise. Le recul marqué de la production jusqu'au milieu de 2009 témoigne de la difficulté de protéger d'une crise économique mondiale une petite économie ouverte, tributaire de ses exportations de ressources naturelles. La contraction du PIB prévue en 2009 a été un peu plus forte que lors de la période de contagion de la crise asiatique en 1999 (encadré 1.2), en raison principalement d'une dégradation beaucoup plus sévère des termes de l'échange. Malgré la détérioration des termes de l'échange, la gravité de la récession économique au Chili paraît moyenne par rapport à ce qu'elle a été dans les autres pays (graphique 1.1). Cela laisse à penser que la solidité des fondamentaux du Chili et la puissante relance macroéconomique ont eu d'importants effets de stabilisation.

La reprise pourrait être relativement rapide mais des risques sont attachés aux perspectives à court terme

Après la récession, l'économie a rebondi au milieu de 2009 et l'on estime que la croissance a été positive au second semestre de l'année. Par la suite, l'activité pourrait s'accélérer progressivement en 2010 et atteindre un taux de croissance effective supérieur au potentiel en 2011 (tableau 1.2). La reprise du commerce mondial s'affirmant au second semestre 2009 pour s'accélérer en 2010, les exportations chiliennes devraient remonter assez rapidement. À la faveur de la relance monétaire et budgétaire et du regain de confiance des consommateurs et des entreprises, la consommation privée et l'investissement des entreprises se sont peu à peu redressés au second semestre 2009 et devraient prendre de l'ampleur en 2010. Le taux de chômage a baissé plus rapidement que lors des précédentes crises après la reprise de l'activité économique à la mi-2009, mais il restera sans doute élevé jusqu'à la fin de 2010, car le chômage réagit généralement avec un temps de retard à un rebond de l'activité. De surcroît, les mesures de relance budgétaire seront progressivement retirées en 2010 et il est peu probable que la création d'emplois dans le secteur privé prenne totalement le relais. Avec un volant important de capacités de production inutilisées et un écart de production largement négatif, les prix continueront sans doute de baisser jusqu'à la fin de cette année et se rapprocheront progressivement de l'objectif de 2-4 % fixé par la banque centrale vers la fin de 2010, car les anticipations inflationnistes sont restées bien ancrées tout au long de la récession et ont augmenté progressivement au second semestre 2009, tandis que les prix à l'importation devraient augmenter en 2010. Selon des estimations, la balance des opérations courantes est redevenue positive en 2009, du fait d'une forte diminution de la valeur des importations, l'excédent extérieur se réduisant légèrement en 2010 et 2011 par suite du redressement de la demande intérieure.

Encadré 1.2. La récession actuelle comparée à celle de 1999

La récession qui a commencé au troisième trimestre 2008 a été analogue, par son ampleur et sa durée, à celle de l'épisode de contagion de 1999, dans le sillage de la crise qui avait frappé les économies émergentes d'Asie, mais plus sévère que les autres récessions que le Chili a subies en 1990 et 2000 (graphique 1.6).

Graphique 1.6. La récession actuelle : comparaison¹

1. Les points de retournement du cycle sont identifiés à l'aide d'un algorithme mis au point par Harding et Pagan (2002). Une récession est définie comme étant la période qui va d'un pic à un creux du PIB corrigé des variations saisonnières. Les données figurant en abscisse correspondent à l'année du creux conjoncturel.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776035484741>

En 1998, la récession sévissant dans les économies émergentes d'Asie s'est propagée au Chili principalement par le biais du choc sur le financement extérieur. Au cours de la première moitié des années 90, le taux de croissance annuel moyen du PIB dépassait 7 %, alimenté par une explosion de la demande intérieure et des entrées massives de capitaux. Le taux de change effectif réel s'appréciait à un taux annuel moyen d'environ 4 % malgré des interventions de la banque centrale sur le marché des changes et la limitation des entrées de capitaux à court terme. De ce fait, le déficit de la balance courante s'est creusé, passant de 1.5 % du PIB en 1990 à près de 5 % en 1998. Lorsqu'une sévère récession s'est abattue sur l'Asie, une série d'attaques spéculatives ont déstabilisé le peso. Une amélioration de la balance des opérations courantes par des exportations plus fortes aurait nécessité une dépréciation du peso. Pourtant, comme la banque centrale défendait initialement la monnaie, la charge de l'ajustement a pesé principalement sur la demande intérieure, en particulier l'investissement, qui a accusé un net repli. Avec le recul des importations qui en est résulté, la balance des opérations courantes s'est équilibrée en 1999.

Cette fois-ci, les sorties nettes de capitaux ont en réalité diminué car certains investisseurs nationaux (principalement les fonds de pension) ont rapatrié une partie de leurs fonds. La crise économique a frappé l'économie par le biais de l'effondrement du commerce mondial et des prix du cuivre. Sous l'effet de la perte de confiance des consommateurs et des entreprises, la diminution des recettes d'exportation a eu des effets presque immédiats sur la demande intérieure. Contrairement à 1998, toutefois, l'action macroéconomique a été plus expansionniste et mieux coordonnée. Alors qu'en 1998 seule la politique budgétaire était expansionniste, tandis que la banque centrale avait durci les conditions monétaires afin de maintenir le taux de change dans sa fourchette d'objectif, au cours de la récession actuelle la politique monétaire et la politique budgétaire ont toutes deux soutenu fortement l'activité. Si l'on considère que les conditions économiques mondiales étaient sensiblement plus favorables en 1999, car il n'y avait pas alors de récession mondiale et les pertes sur les termes de l'échange étaient faibles, le Chili s'est apparemment bien mieux comporté pendant la récession actuelle.

Tableau 1.2. **Demande, production et inflation**
Variation annuelle en pourcentage, sauf indication contraire

	2007	2008	2009	2010	2011
Demande et production (prix constants)					
Consommation privée	6.9	4.3	-1.7	2.2	4.8
Consommation publique	8.0	4.0	8.7	3.8	2.9
Formation brute de capital fixe	12.0	19.5	-16.0	5.2	9.6
Demande intérieure finale	8.2	7.9	-4.3	3.1	5.7
Formation de stocks ¹	-0.3	-0.7	-3.0	1.6	0.0
Demande intérieure totale	7.8	7.2	-7.1	4.7	5.8
Exportations de biens et services	7.6	3.1	-5.2	4.0	7.2
Importations de biens et services	14.9	12.9	-15.9	5.6	8.7
Solde extérieur ¹	-1.1	-2.8	4.2	-0.3	-0.1
PIB aux prix du marché	4.8	2.9	-1.8	4.1	5.0
Inflation					
Déflateur du PIB	5.0	0.5	0.4	2.0	3.3
Déflateur de la consommation privée	3.2	7.9	3.8	1.3	2.8
Indice des prix à la consommation	4.4	8.7	1.4	1.0	2.8
Autres éléments					
Croissance potentielle	4.3	5.0	3.6	4.2	4.2
Taux de chômage (% de la population active)	7.1	7.8	9.7	10.2	9.3
Écart de production ²	0.9	-0.9	-6.0	-6.3	-6.1
Solde financier de l'administration centrale ³	8.8	5.3	-3.5	-1.3	-1.0
Balance courante ³	4.5	-2.4	0.8	0.3	0.1

1. Contributions à la croissance du PIB.

2. En pourcentage de la production potentielle.

3. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, n° 86.

Même si la reprise semble, jusqu'à présent, se dérouler comme prévu, il n'en persiste pas moins des risques qui pourraient obliger à revoir ces prévisions, tant à la hausse qu'à la baisse. La reprise de l'activité pourrait être plus vigoureuse, en particulier si l'investissement des entreprises retrouve sa rapide progression passée, entraînant ainsi la demande intérieure globale. En revanche, l'économie chilienne pourrait de nouveau affronter des vents contraires si le redressement attendu des échanges mondiaux n'est pas aussi ferme que prévu et si la récente remontée des exportations et du prix du cuivre ne se confirme pas. La flexibilité de la mise en œuvre effective des politiques économiques jouera un rôle essentiel et les autorités devraient réagir sans tarder aux signes indiquant que la trajectoire de la reprise s'écarte du scénario prévu. Si la reprise s'avère plus forte que prévu, les mesures de relance budgétaire pourraient être retirées plus rapidement. Cette décision serait aussi souhaitable en termes d'économie politique car elle confirmerait le caractère temporaire des mesures de relance budgétaire. La relance monétaire pourrait néanmoins rester en place jusque bien avant dans l'année 2010, dans la mesure où les risques d'une résurgence des pressions inflationnistes restent faibles et où les taux d'intérêt bas sont susceptibles d'empêcher un nouveau raffermissement du peso, stimulant ainsi les exportations nettes. Si la reprise se révélait nettement plus faible qu'escompté, les mesures de relance budgétaire et monétaire pourraient rester en place plus longtemps. Pour ancrer les anticipations, il sera essentiel d'assurer la transparence dans la communication : il faudra annoncer un calendrier à moyen terme concernant la

levée des mesures exceptionnelles de relance, notamment l'assainissement budgétaire et la normalisation de la politique monétaire.

L'effet de la crise sur la production potentielle influera sur le calendrier de retrait des mesures de relance

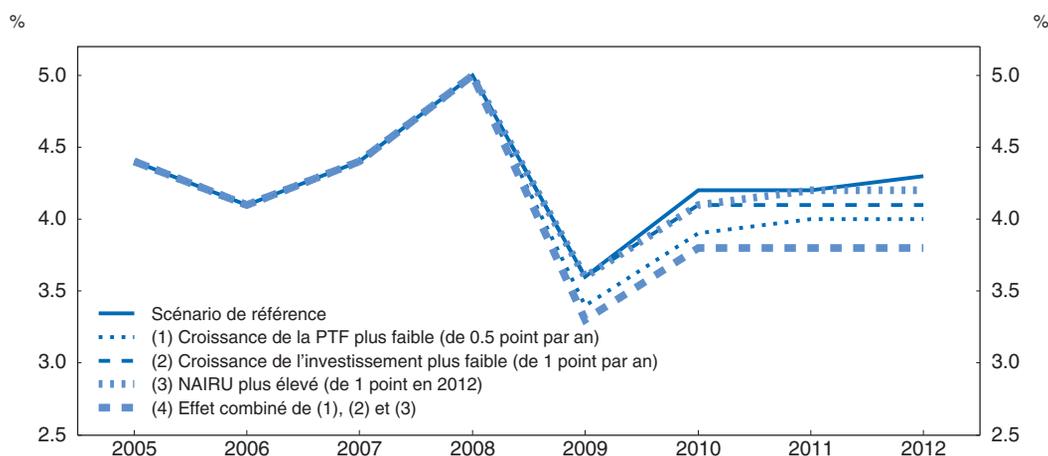
Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la crise financière aura probablement des effets permanents sur l'économie du Chili, notamment sur la disponibilité des facteurs de production, entraînant des pertes de production par rapport aux niveaux qui auraient été obtenus suivant les tendances passées. Dans le n° 86 des *Perspectives économiques* (OCDE, 2009), l'OCDE a révisé en baisse la production potentielle pour les pays membres de 2 % en moyenne à la fin de 2010. Au Chili, la révision de la croissance potentielle en 2009 et 2010 résultera sans doute, pour l'essentiel, d'un ajustement du stock de capital, dû à une nette contraction de la formation brute de capital au plus fort de la crise. Par ailleurs, l'ajustement de la croissance potentielle pourrait résulter, pour une part aussi, d'une réduction de la disponibilité des ressources de main-d'œuvre, par exemple si le chômage reste durablement élevé, comme cela s'est produit après la crise asiatique, ce qui ferait monter le chômage structurel. À l'époque, le taux de chômage était passé à près de 10 %, alors qu'il se situait à un point bas d'environ 6 % avant la crise, et il lui a fallu 9 ans pour redescendre à 7 %. L'aggravation du chômage durant la crise pourrait aussi décourager l'entrée dans la population active et réduire les taux d'activité dans le moyen terme. L'effet de la crise sur la productivité totale des facteurs (PTF) est, *a priori*, ambigu ; il est vrai que les entreprises pourraient réduire leur investissement dans le domaine de l'innovation, ce qui aurait une incidence défavorable sur la PTF, mais les moins productives pourraient se trouver forcées de cesser leur activité. À condition que les nouvelles entreprises entrant sur le marché soient plus productives que celles qui en sont exclues par la crise, ce type de destruction créatrice pourrait accroître la PTF.

Compte tenu d'ajustements probables du stock de capital et de l'apport de main-d'œuvre dans le scénario central, d'ici à la fin de 2010 le niveau de la production potentielle pourrait être inférieur de 2 % à ce qu'il serait en l'absence de la crise. Comme indiqué précédemment, ce chiffre est égal à la moyenne simple de la révision en baisse du niveau de la production potentielle à la fin de 2010 dans les pays de l'OCDE. Ce scénario est fondé sur des hypothèses d'investissement analogues à celles utilisées pour les prévisions du tableau 1.2 et sur un taux constant de chômage structurel, que les autorités estiment actuellement à 8.1 %. La croissance de la population active est supposée suivre sa tendance de moyen terme. La hausse de la PTF est censée s'établir à un taux annuel moyen d'environ 0.5 % entre 2009 et 2012. La production potentielle devrait retrouver un taux de croissance d'environ 4.3 % en 2011, qui s'accélérait progressivement pour avoisiner 4.5 % par la suite, à la faveur d'un redressement progressif de l'investissement et d'une progression de la PTF plus forte qu'avant la crise. Alors que la PTF avait apparemment enregistré une croissance négative au cours des années précédant l'actuelle récession, elle est supposée augmenter de nouveau avec la mise en service de grands projets miniers et énergétiques. De plus, la crise pourrait avoir pour effet de réorienter les ressources vers des entreprises et activités plus productives. Ces estimations correspondent à peu près aux prévisions révisées établies par le groupe d'experts chargé d'estimer la production tendancielle pour le processus budgétaire du Chili.

À ce scénario s'attachent des risques importants, principalement celui d'un choc sur l'investissement plus rude qu'on ne le suppose dans la présente *Étude*. Après la contagion

de la crise asiatique en 1999, l'investissement est resté à un niveau inférieur à la normale pendant une période prolongée, le ratio investissement-PIB se situant en dessous ou autour de 20 % entre 2000 et 2004 et ne retrouvant ses niveaux d'avant la crise qu'en 2004. Le ralentissement du taux de croissance de l'apport de main-d'œuvre est peut-être aussi sous-estimé si la hausse du taux de chômage décourage certaines personnes d'entrer sur le marché du travail et conduit d'autres à en sortir, ou si la montée du chômage se révèle plus durable que prévu, comme dans le sillage de la récession de 1999. Le scénario central repose sur l'hypothèse selon laquelle les taux d'activité à long terme ne se ressentiront pas de la crise et il n'y aura pas de hausse du taux de chômage structurel. L'hypothèse d'une croissance positive de la PTF qui sous-tend le retour à une croissance potentielle de 4.5 % pourrait aussi être un peu optimiste compte tenu de la performance apparemment négative de la productivité ces derniers temps. Le graphique 1.7 illustre l'évolution de la production potentielle lorsque certaines des hypothèses les plus optimistes sont revues à la baisse.

Graphique 1.7. **Scénarios de croissance de la production potentielle**



Source : OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776037022637>

Le retrait des mesures de relance macroéconomique devra être progressif

La politique budgétaire devra continuer de soutenir l'activité dans le court terme mais, à supposer que la reprise se confirme comme prévu, les mesures de relance devront alors être retirées progressivement. La levée des dispositifs annoncés comme temporaires dès le départ, en particulier les mesures fiscales et les aides financières temporaires aux ménages à bas revenu, semble justifiée dès lors que la reprise s'accélère. Cette décision serait aussi souhaitable en termes d'économie politique car elle confirmerait le caractère temporaire des mesures de relance budgétaire. Le gouvernement prévoit de maintenir les mesures permanentes, notamment la subvention salariale en faveur des jeunes travailleurs faiblement rémunérés et un accès plus facile aux prestations de chômage pour les travailleurs temporaires, ce qui est judicieux. Cependant, l'économie connaîtra encore un sous-emploi considérable des ressources en 2010, comme semble l'indiquer l'important écart de production attendu et le niveau élevé du taux de chômage. Afin d'éviter les risques d'effets d'hystérèse (une hausse à court terme du chômage qui se transforme en un taux de chômage durablement plus élevé et un taux accru de

chômage structurel), certaines des mesures temporaires devront n'être retirées que progressivement. En particulier, l'annulation précoce des programmes d'investissement public dans les domaines du logement, du développement urbain, de la santé et de l'éducation risque de faire monter le taux de chômage puisque les autorités estiment que ces programmes ont créé quelque 120 000 emplois depuis le début de l'année. À moins que la reprise ne se révèle plus vigoureuse que prévu et que la décrue du chômage ne s'amorce plus tôt, un retour à l'équilibre structurel en 2010, comme le prévoit le gouvernement, semble prématuré. Le nécessaire ralentissement des dépenses et l'impulsion budgétaire négative qui en résultera risquent de compromettre la reprise. Avec un niveau peu élevé de dette publique et des réserves encore considérables accumulées dans les fonds souverains, le Chili peut se permettre de conserver un léger déficit structurel pendant quelque temps. Si la reprise s'avérait plus faible qu'escompté, les mesures budgétaires temporaires pourraient être retirées plus tard qu'on ne le prévoyait initialement.

Le taux directeur devra rester bas pendant une période prolongée. Une politique monétaire de soutien, avec le taux d'intérêt réel maintenu inférieur à son niveau neutre, estimé à environ 3 % (Fuentes et Gredig, 2008), est nécessaire pour étayer le redressement de l'activité. À moins que les pressions inflationnistes ne montent sensiblement plus vite que prévu, les taux d'intérêt ne devront donc être relevés que petit à petit, et après le retrait du dispositif de relance budgétaire. Maintenir l'orientation expansionniste de la politique monétaire après la suppression de la relance budgétaire favoriserait la reprise en atténuant les pressions à la hausse sur le peso, ce qui doperait les exportations nettes.

Des mesures structurelles visant à renforcer la PTF, le capital humain et les taux d'activité aideront le Chili à retrouver plus rapidement un taux de croissance plus élevé de la production potentielle. Comme on le verra au chapitre 3, l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits, par une application plus stricte du droit de la concurrence et des aides à l'entrepreneuriat et à l'innovation des entreprises, renforcerait la progression de la PTF dans le moyen terme. De même, des politiques plus efficaces dans le domaine de l'éducation, comme expliqué au chapitre 4, amélioreraient la qualité de la main-d'œuvre, ce qui aurait des effets positifs sur la croissance et la productivité, des travailleurs mieux formés contribuant sans doute davantage à la diffusion de l'innovation. Cela compenserait une partie du choc négatif sur la production potentielle provenant d'une réduction des investissements. L'augmentation des taux d'activité des femmes et des jeunes, actuellement très bas, aiderait aussi à réduire au minimum les effets de la crise sur la production potentielle. Les politiques actuelles y aideront sans doute puisque le gouvernement a augmenté notablement le nombre de places offertes à des prix abordables dans les structures d'accueil des jeunes enfants et mis en place une subvention salariale pour les jeunes travailleurs ayant un bas salaire.

Les mesures visant à éviter une compression du crédit sont judicieuses mais la surveillance doit rester prudente

Une réglementation financière saine a abrité les marchés de capitaux chiliens de la crise mondiale. Grâce à une réglementation prudente et à une surveillance de type classique, fondée sur un système de liste positive (encadré 1.3), les produits financiers complexes, qui ont contribué au surendettement et à la déstabilisation des marchés financiers dans de nombreux pays de l'OCDE, n'ont jamais joué un rôle important au Chili. Le gouvernement prévoit de renforcer la liquidité, l'innovation financière et l'intégration

Encadré 1.3. La réglementation financière au Chili

Le système financier chilien est généralement considéré comme sain et bien supervisé. Avec la mise en place de régimes de pension privés obligatoires au début des années 80, il s'est rapidement développé et diversifié et a bien résisté à la récession économique après le choc extérieur de la crise asiatique à la fin des années 90. Malgré une légère augmentation des prêts improductifs, le secteur des services financiers est resté rentable et bien capitalisé au cours de la présente récession aussi.

Les principaux acteurs du système financier du Chili – banques commerciales, caisses de retraite, intermédiaires des marchés de titres et compagnies d'assurances –, sont supervisés par des organismes spécialisés du secteur public. La responsabilité de la réglementation est partagée entre la banque centrale et les surintendances, ces dernières étant seules investies d'une fonction de supervision. La Surintendance des banques (SBIF) supervise les banques commerciales et les filiales bancaires, la Surintendance des valeurs mobilières et des assurances (SVS) est chargée des intermédiaires des marchés de titres et des compagnies d'assurances et la Surintendance des pensions (SAFP) s'occupe des caisses de retraite et de l'assurance-chômage.

La réglementation des entités financières est fondée sur un système de liste positive. Le droit et les réglementations publiées par les organismes de supervision précisent les produits financiers qui peuvent être offerts. La banque centrale joue un rôle essentiel dans l'autorisation des produits financiers, en particulier dans les domaines des produits dérivés et des opérations de change. La titrisation du crédit est limitée et la banque centrale réglemente les obligations garanties par des hypothèques.

aux marchés mondiaux de capitaux grâce à une réforme des marchés de capitaux (MK III) qui a été mise en attente durant la crise. Les principales mesures de la réforme MK III sont les suivantes : i) protection renforcée des consommateurs, notamment par l'obligation faite aux institutions financières d'offrir un produit standard pour lequel les coûts sont facilement comparables d'une institution à l'autre ; ii) concurrence accrue, notamment grâce à un meilleur accès au marché pour les institutions financières étrangères ; iii) autorisation de produits financiers innovants tels que les *Fonds cotés en bourse* et facilitation du crédit titrisé et iv) exemption d'impôt sur les plus-values pour une gamme plus étendue de produits financiers. Même si les mesures visant à élargir et à étoffer les marchés de capitaux vont dans le bon sens, les autorités doivent faire preuve de la prudence nécessaire afin d'éviter de faire dévier le Chili de son parcours exemplaire en matière de réglementation prudentielle.

Les mesures prises par le gouvernement pour maintenir les flux de crédit dans le cadre de l'initiative *pro crédito* ont contribué à une normalisation des conditions financières. Il s'agissait de garanties de crédit supplémentaires (offertes par le fonds de garantie de crédit FOGAPE de la banque publique *BancoEstado*) ainsi que de mesures destinées à accroître l'offre de crédit pour les microentreprises (ressources additionnelles pour le capital de départ existant et programmes de crédit pour les microentreprises, extension de 12 à 36 mois du délai de renégociation des dettes fiscales). Le gouvernement a aussi élargi les possibilités pour les établissements non bancaires, comme les compagnies d'assurances et les *Cajas de Compensacion*, d'accorder des crédits. Par ailleurs, l'initiative *pro crédito* augmente le montant maximum de financement par l'emprunt autorisé pour les achats de logements subventionnés, qui passe de 80 % à 90 % de la valeur

du logement. De ce fait, les taux d'intérêts à toutes échéances sont revenus à leurs niveaux d'avant la crise au milieu de 2009, la proportion de banques maintenant des normes de crédit plus strictes a diminué et le crédit bancaire s'est stabilisé après un recul au premier semestre.

Les mesures visant à éviter une compression du crédit sont fort appropriées dans la situation actuelle, mais le gouvernement devrait faire preuve de toute la prudence nécessaire. Ces mesures sont notamment des normes prudentielles plus souples, comme par exemple un plafond plus élevé de financement par l'emprunt des achats de logements et des conditions moins restrictives pour l'octroi de crédit par des établissements non bancaires. Elles ont été prises dans le contexte d'une augmentation des prêts improductifs due à la récession. Le Chili se distingue depuis longtemps par la prudence de sa réglementation financière et il ne doit pas courir le risque de compromettre la santé de son système financier. Les mesures *pro crédito* doivent être temporaires, à moins d'apporter la preuve de leurs avantages à long terme. En particulier, il faut reconsidérer l'octroi de crédits par des établissements non bancaires, comme les compagnies d'assurances et les *Cajas de Compensación*. La facilitation de l'octroi de crédits par des compagnies d'assurances va sans doute réduire leurs ratios de fonds propres qui, pour certaines d'entre elles, sont déjà proches du minimum requis par l'autorité de réglementation. Les responsables de la supervision devraient aussi évaluer les effets à l'échelle du groupe de l'accroissement du crédit accordé par les compagnies d'assurances, qui font souvent partie de conglomérats financiers diversifiés.

L'État a recapitalisé la banque publique *BancoEstado* en y injectant 500 millions USD, qui devraient l'aider à résister à des pertes sur prêts potentiellement plus lourdes. La recapitalisation a fait passer le ratio de fonds propres de *BancoEstado* de 12 % à quelque 15 %, ce qui lui a permis d'accroître ses concours. Une croissance du portefeuille dans le court terme est prévisible dans les segments du crédit commercial et du crédit immobilier, plus risqués et à moindre revenu. L'injection de capitaux devrait aider la banque à faire face à des pertes sur prêts potentiellement plus élevées en 2009. Cependant, avec une rentabilité et une capitalisation plus faibles que les autres banques chiliennes, son bilan serait plus menacé si la crise se révélait plus profonde et plus prolongée que prévu. Cela pourrait finalement compromettre la stabilité de *BancoEstado*, avec des coûts budgétaires potentiellement importants et, dans le pire des cas, des risques pour la stabilité du secteur bancaire en général. Les autorités chargées de la supervision devrait par conséquent s'assurer que l'expansion de *BancoEstado* dans des segments plus risqués du marché est strictement conforme aux réglementations prudentielles.

Il faut corriger les faiblesses de la réglementation des marchés financiers

L'octroi de crédit par les grands magasins doit devenir plus transparent et être mieux supervisé

Pour le moment, l'une des difficultés auxquelles font face les responsables de la supervision est la diversification des activités des grands magasins, qui délivrent maintenant des cartes de crédit (voir aussi l'avis formel du Comité des marchés financiers de l'OCDE sur l'adhésion du Chili à l'OCDE¹). Au départ, les grands magasins autorisaient leurs clients à utiliser les cartes uniquement dans leurs propres enseignes, mais ces cartes utilisables en « circuit fermé » sont devenues petit à petit des cartes de crédit normales de marque privée. Actuellement, la Surintendance des banques estime la part des cartes de crédit émises par les grands magasins à plus de 80 % des cartes en circulation

(20 millions de cartes de crédit délivrées par les grands magasins, contre 4.3 millions délivrées par les banques), même si cela ne représente qu'une faible proportion de l'encours total des crédits (environ 2 %). Cette évolution a ouvert l'accès au crédit pour les ménages à faible revenu qui ont des difficultés à obtenir un crédit auprès d'une banque, car les grands magasins ciblent généralement ce groupe. Cela risque cependant de rendre le portefeuille de crédits très risqué. Ce risque a été accentué par la forte concurrence pour le marché entre les grands magasins durant la phase d'expansion économique en 2007 et 2008 et qui a exercé une pression à la baisse sur les normes du risque. À en juger par les taux de défaillance publiés par la Surintendance des banques, le portefeuille de crédits des grands magasins est sans doute beaucoup plus risqué que celui des banques.

Les banques et les grands magasins n'échangent pas d'informations complètes sur les antécédents de crédit, ce qui peut accroître la vulnérabilité de leurs bilans. Des informations complètes sur les antécédents de crédit sont communiquées par la Surintendance des banques, mais seulement aux banques. Les grands magasins échangent avec le régulateur des informations sur les défauts de paiement mais non sur l'endettement global de leurs clients. Seules ces informations sur les défauts de paiement sont ensuite mises à la disposition des banques et des autres grands magasins. Cet échange d'informations limité affaiblit la capacité des banques et des grands magasins d'évaluer le risque crédit de leurs clients. Par exemple, un client demandant un crédit bancaire peut avoir plusieurs prêts de magasins sans que la banque ait accès à ces informations. Un client demandant une carte de crédit d'un grand magasin peut être lourdement endetté auprès d'une ou de plusieurs banques et posséder des cartes de crédit de plusieurs autres enseignes sans que le magasin en question soit en mesure d'évaluer le risque correspondant.

Le plan du gouvernement visant à créer un registre consolidé du crédit permettra aux banques et aux grands magasins d'évaluer plus facilement le risque crédit de leurs clients, mais les autorités devront continuer de surveiller de près les grands magasins, et la surveillance macroprudentielle pourrait être intensifiée. Un projet de loi soumis au Congrès en mai 2009 prévoit la création d'un registre faisant apparaître l'ensemble des crédits de chaque personne auprès du secteur bancaire et non bancaire et mettra ces informations à la disposition des banques et des grands magasins, qui pourront ainsi évaluer plus facilement la solvabilité de leurs clients tandis que les responsables de la réglementation pourraient repérer les problèmes importants, ce qui réduirait le risque systémique potentiel lié à une information limitée. Cependant, le registre ne sera pas opérationnel immédiatement. En période de hausse du chômage et de contraction de la demande, certains grands magasins pourraient être confrontés dans le court terme à des difficultés financières en raison de la multiplication des défauts de paiement. Les agences de notation ont déjà rétrogradé plusieurs grands magasins pour cause de pertes grandissantes au premier semestre 2009. Les autorités devraient par conséquent surveiller de près ces établissements afin de détecter les menaces potentielles que leurs bilans représentent pour la stabilité systémique. À court terme, il serait possible de contenir les risques systémiques en plaçant tous les émetteurs de cartes de crédit sous le contrôle de la Surintendance des banques². Afin de limiter les risques systémiques à moyen terme, il conviendrait que les instruments de surveillance macroprudentielle, à savoir les tests de résistance effectués régulièrement par la banque centrale et les Surintendances, soient complétés par des réglementations macroprudentielles.

Des règles plus formelles de coopération entre les autorités de surveillance des marchés financiers pourraient être nécessaires

Une autre difficulté pour les autorités de surveillance est la prédominance de conglomerats dans le système financier chilien, qui peuvent être source de vulnérabilité. Presque toutes les banques, les intermédiaires des marchés de titres et les caisses de retraite et environ 40 % des compagnies d'assurances font partie d'un groupe qui a des activités dans au moins un autre secteur financier (Stephanou, 2005). Il peut en résulter plusieurs sources de vulnérabilité financière. En premier lieu, il peut être difficile pour les autorités de surveillance sectorielle de détecter des risques de contagion financière au sein du groupe. Par exemple, un volume important de prêts à l'intérieur du groupe ou une dépendance à l'égard de financements provenant d'autres parties du groupe pourrait exposer fortement la banque aux risques d'autres entités financières ou non financières du groupe. Des différences dans les régimes réglementaires des divers secteurs financiers pourraient aussi conduire à un arbitrage réglementaire par le groupe (concernant, par exemple, les normes de fonds propres) et alourdir les coûts d'un contrôle efficace. Enfin, le cadre réglementaire actuel ne couvre pas certains types d'activités financières des conglomerats financiers. C'est le cas, pour le moment, de l'émission de cartes de crédit par les grands magasins, qui n'est pas contrôlée par la Surintendance des banques.

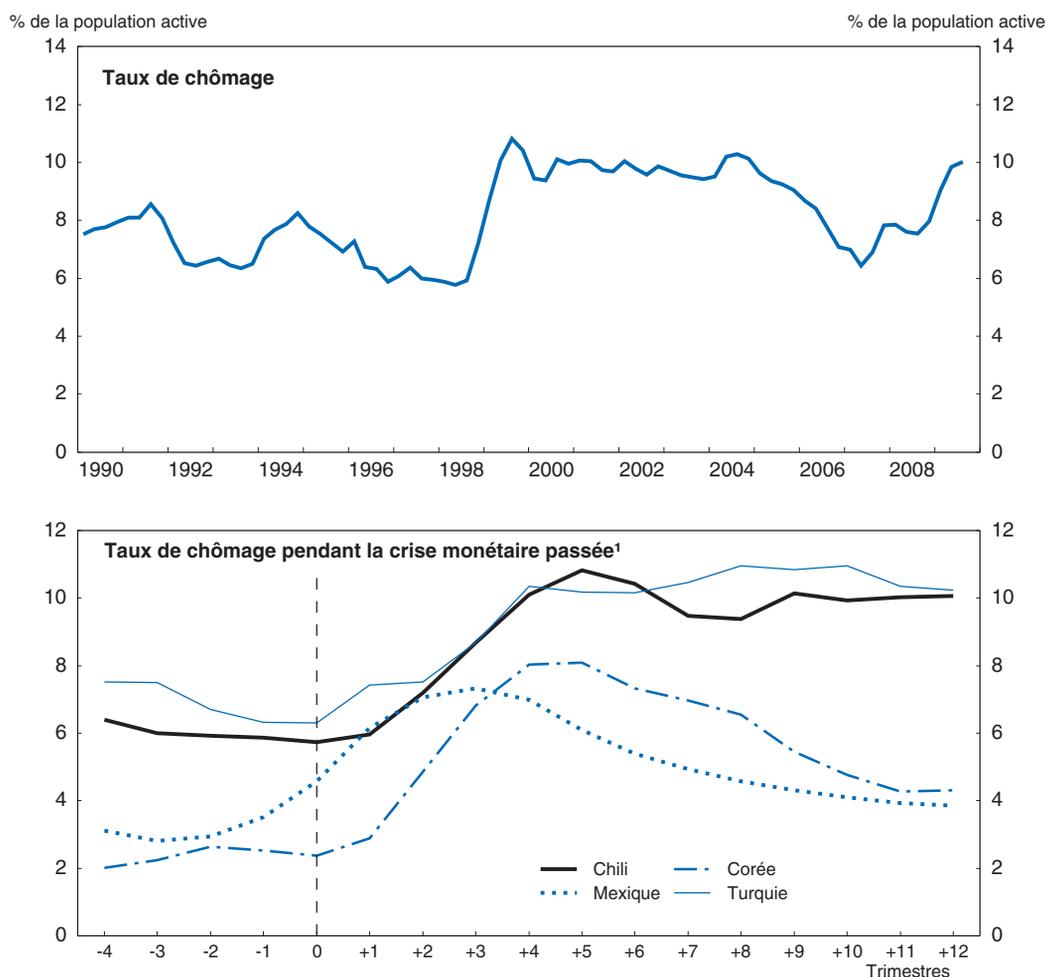
Malgré la prédominance des groupes et conglomerats financiers opérant dans plusieurs segments des marchés de capitaux, la coordination entre les différents superviseurs en charge des banques, des assurances et valeurs mobilières et des pensions reste limitée. Les autorités recourent principalement à des « pare-feu » qui limitent les activités acceptables, les participations croisées et les prêts intragroupe afin de réduire les risques de contagion financière. Étant donné qu'il est difficile pour des superviseurs séparés de détecter les risques de contagion financière au niveau intragroupe, la coopération s'impose. L'échange de renseignements récemment instauré entre les régulateurs du Comité des marchés de capitaux au ministère des Finances et le Comité des surintendants est tout à fait opportun, mais cette initiative devrait être formalisée et approfondie ; en outre, il faudrait recueillir des données consolidées sur les conglomerats financiers. À plus long terme, les autorités devraient engager une action législative visant à établir une surveillance financière à l'échelle du groupe. Une solution consisterait à désigner un « contrôleur principal », en fonction de l'activité principale du groupe.

Le chômage persistant demeure un risque, comme après la crise asiatique

Le chômage s'est accru rapidement durant la crise actuelle et il importe d'éviter qu'il ne perdure comme dans le passé. Il a bondi de 7.4 % en septembre 2008 à plus de 10 % en août 2009. Après la crise asiatique, le chômage s'est révélé persistant et difficile à réduire, en fort contraste avec l'expérience du Mexique et de la Corée, qui avaient connu des crises analogues, mais en Turquie il est resté persistant comme au Chili après la crise de 2001 (graphique 1.8). Le risque de persistance du chômage se profile sur fond de marché du travail segmenté et de possibilités d'emploi limitées pour les femmes et les jeunes (OCDE, 2009a).

Un des déterminants de la persistance du chômage a été la relative faiblesse de la reprise économique après la crise asiatique. Alors que le Mexique, la Corée et la Turquie ont laissé leur taux de change s'apprécier peu après les attaques contre leurs monnaies, le Chili a tenté de défendre le peso en recourant à la fois à des interventions sur le taux

Graphique 1.8. Évolution du chômage

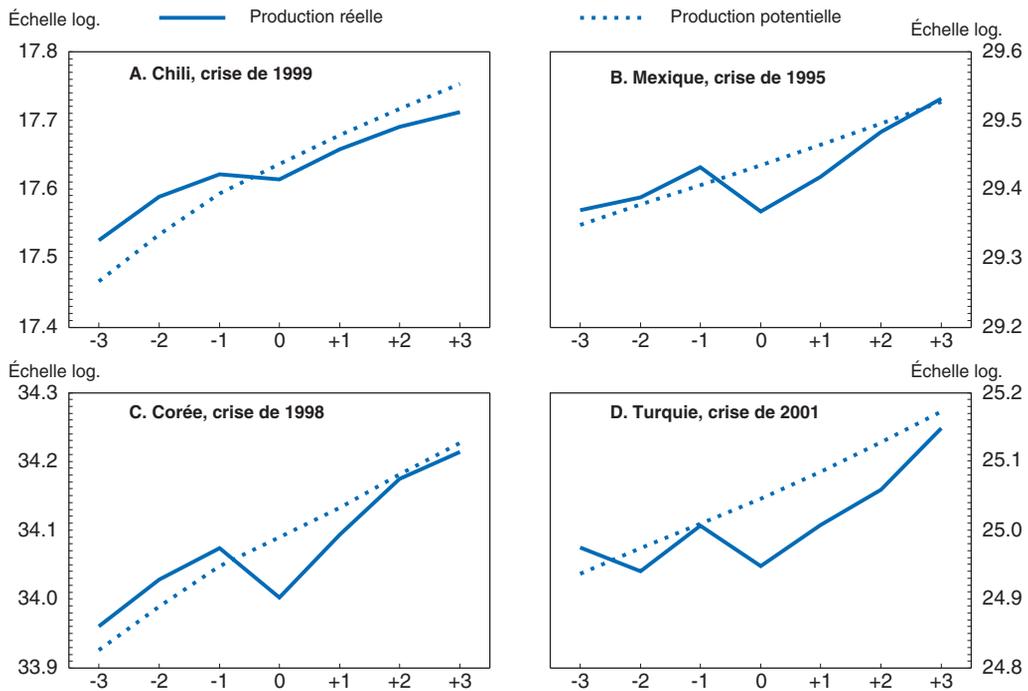


1. 0 correspond au trimestre où la production a marqué un sommet avant la crise, Chili : T2 1998, Mexique : T4 1994, Corée : T3 1997 et Turquie : T4 2000.

Source : OCDE, Base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776040220524>

de change et à des majorations de taux d'intérêt. Cela a probablement contribué à ce que la reprise soit plus faible au Chili que dans les autres pays en crise – la croissance s'est établie à 3 % en moyenne au Chili durant les trois années qui ont suivi la crise, contre environ 7 % en Corée et en Turquie et 5 ½ % au Mexique. En conséquence, l'écart de production est resté ouvert bien plus longtemps au Chili qu'en Corée et au Mexique (graphique 1.9), mais non en Turquie, où la perte de production a été particulièrement élevée. L'évolution du chômage observée dans le sillage de la crise asiatique renforce l'argument selon lequel le dispositif de relance budgétaire, et en particulier les mesures de soutien au marché du travail, ne doit pas être levé trop tôt. Par conséquent, le caractère permanent de la subvention salariale en faveur des jeunes travailleurs et l'accès accru aux prestations de chômage pour les travailleurs ayant un contrat de courte durée sont des dispositions salutaires. La subvention temporaire aux travailleurs inscrits dans un programme de formation (au lieu d'être licenciés) ne devrait être supprimée que de façon progressive.

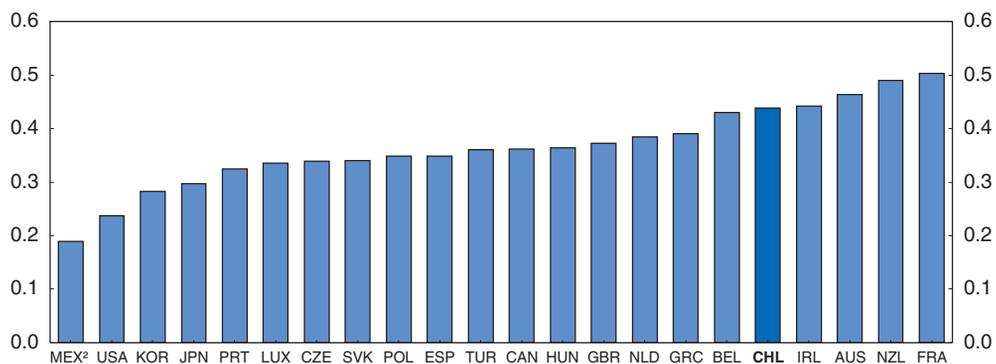
Graphique 1.9. Évolutions conjoncturelles au cours des crises passées¹

1. 0 correspond à la première année de la récession.

Source : OCDE, Base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776042488821>

Un autre facteur de la persistance du chômage après la crise asiatique a été une hausse du salaire minimum. En 1998, le Congrès chilien a fixé un calendrier de relèvement du salaire minimum sur trois ans, de plus de 10 % en moyenne, concernant une part restreinte mais non négligeable des travailleurs (6 % selon Cowan *et al.*, 2004). Cette décision reposait sur des anticipations économiques qui, a posteriori, se sont révélées trop optimistes, compte tenu des effets de la crise asiatique. La majoration du salaire minimum de 3.6 % décidée pour 2009 est beaucoup plus conforme à l'évolution économique actuelle. Tandis que le salaire minimum est comparativement élevé au Chili (graphique 1.10), il

Graphique 1.10. Le salaire minimum dans les différents pays¹

1. Rapport du salaire minimum au salaire moyen pour les travailleurs à temps plein.

Source : OCDE et INE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776121452133>

importe de noter que, comme dans d'autres pays de l'OCDE (Card et Krueger, 1995 ; Bassanini et Duval, 2006), les données empiriques montrent que le salaire minimum n'y a qu'un faible effet sur l'emploi total (Martínez et al., 2001).

Les salaires réels réagissent peu à l'évolution de l'économie réelle, ce qui a aussi contribué à la persistance du chômage après la crise asiatique. L'évolution des salaires globaux transparait bien dans les contrats de deux ans corrigés de l'inflation, laissant penser que la souscription de contrats indexés à plus long terme va au-delà de la fraction relativement faible de travailleurs qui participe aux négociations salariales collectives (Cowan et al., 2004), et qui était récemment d'environ 5 % des salariés (OCDE, 2009a). Cela est surprenant car il n'y a pas d'extension officielle des contrats négociés à d'autres travailleurs. De plus, la part combinée des travailleurs avec contrat de courte durée ou sans contrat dépasse 40 % ; dans ce segment, les salaires devraient en principe être flexibles, à moins qu'il n'existe des considérations d'équité horizontale au sein des entreprises qui font que les employeurs ne veulent pas payer certains travailleurs moins que d'autres. La plupart des contrats de salaire négociés durent deux ans et prévoient une indexation des rémunérations sur l'inflation, habituellement deux fois par an (tableau 1.3). L'analyse de

Tableau 1.3. Ajustements de salaires résultant des conventions collectives
Pourcentage de hausse des salaires par type d'instrument et type de représentation des travailleurs

	Hausse initiale moyenne (%)		Réajustements prévus en % de l'IPC		Périodes de réajustement (mois)	
	Syndicat	Autre groupement de travailleurs	Syndicat	Autre groupement de travailleurs	Syndicat	Autre groupement de travailleurs
2000	0.83	0.87	98.90	97.40	6.40	6.50
2001	0.80	0.32	99.60	99.50	5.50	6.70
2002	0.71	0.28	100.00	100.10	7.00	6.50
2003	0.96	0.79	100.10	99.90	7.20	7.20
2004	0.74	0.90	100.00	101.40	6.80	7.10
2005	0.63	0.87	100.10	99.80	6.80	6.50
2006	0.79	0.56	99.80	100.10	6.80	6.50

Note : Les chiffres pour 2006 sont provisoires.

Source : OCDE, 2009, *Review of Labour Market and Social Policies: Chile*, et Dirección del Trabajo (DT) – Chili.

corrélation montre que les hausses de salaire initiales sont hautement liées à la croissance du moment mais non aux prévisions de croissance du ministère des Finances ou de la banque centrale. Cela signifie que la progression des salaires peut être excessive en période de croissance ralentie.

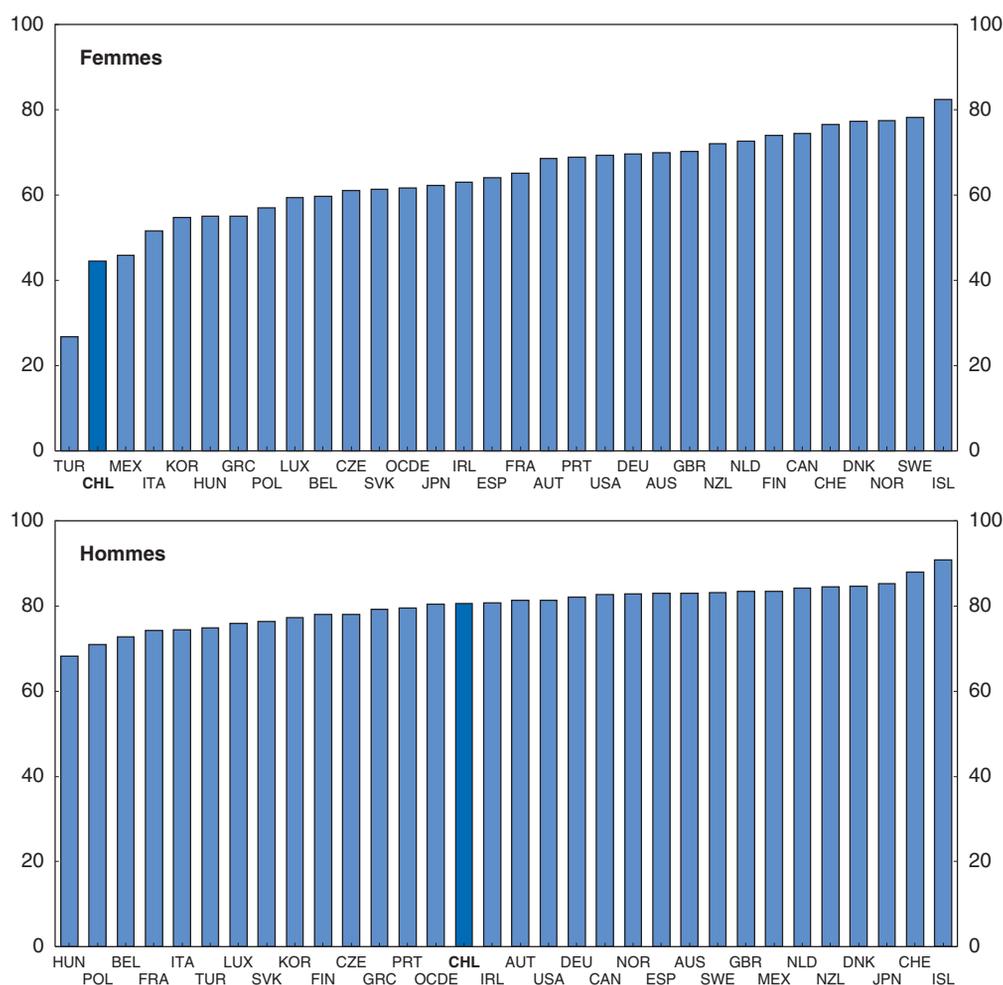
Dans le moyen terme, une volonté plus affirmée des employeurs et des salariés d'accroître la flexibilité des accords sur le temps de travail pourrait aider à réduire l'impact négatif sur l'emploi en période de baisse d'activité. Le gouvernement prévoyait de faciliter les négociations au sujet des heures de travail et les accords sur des formules plus souples, mais pour le moment le projet de loi n'a pas été soumis au Parlement afin d'éviter de lancer des réformes concernant la main-d'œuvre en plein milieu de la crise. Actuellement, les syndicats n'osent pas négocier sur leurs privilèges acquis en vertu de la loi, et notamment sur la durée du travail. D'un point de vue politique, l'instauration de modalités plus souples en matière de temps de travail pourrait donc nécessiter un renforcement du pouvoir de négociation des syndicats. Les négociations salariales se déroulent actuellement au niveau de l'entreprise, les représentants des travailleurs reçoivent une aide extérieure dans un peu

plus de la moitié des cas et, souvent, il y a plus d'un syndicat ou groupe de négociation dans une entreprise, chacun négocie pour ses propres travailleurs (OCDE, 2009a). Dans un certain nombre de cas, les entreprises ont un numéro d'identification fiscale différent pour chaque usine ou succursale, auquel cas chacune est considérée comme une entreprise distincte pour les besoins des négociations. La fragmentation qui en résulte affaiblit le pouvoir de négociation des syndicats. Mettre fin à cette pratique aiderait à rétablir la confiance des syndicats dans le processus de négociations collectives. Parmi les autres mesures envisageables pour renforcer le pouvoir de négociation des syndicats figure une augmentation du droit que les membres non syndiqués doivent acquitter s'ils veulent bénéficier des avantages négociés par un syndicat. Dans le moyen terme, il serait intéressant de reprendre ces propositions.

Les efforts déployés pour accroître le taux d'activité des femmes et des jeunes, actuellement peu élevé par rapport aux pays de l'OCDE, devraient être poursuivis afin de réduire le risque d'effets à long terme de la crise sur l'offre de main-d'œuvre. Le taux d'activité des hommes est comparable à la moyenne de la zone OCDE (environ 80 %). Même si celui des femmes est passé d'environ 31 % en 1990 et 44,5 % en 2007, il reste plus bas que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 1.11). Selon l'enquête CASEN auprès des ménages réalisée en 2006, le taux d'activité des femmes dans le quintile de revenu supérieur (environ 60 %) est analogue au taux moyen dans les autres pays de l'OCDE, mais nettement inférieur pour les femmes appartenant au quintile le plus bas (environ 28 %). D'après les résultats de l'enquête cités dans l'étude de l'OCDE intitulée *Review of Labour Market and Social Policies* (OCDE, 2009a), les principales raisons de l'inactivité des femmes sont la garde des enfants ou de parents âgés et les activités ménagères. Selon Micco et Saez (2009), la rigidité du régime de travail à temps partiel et la générosité excessive des mesures de protection de la maternité peuvent aussi contribuer à la faiblesse du taux d'activité féminine au Chili. Le gouvernement s'efforce d'augmenter notablement, sur la période 2006-2010, la capacité d'accueil des services publics de garde d'enfants, accueil qui s'adresse principalement aux groupes à bas revenu. Le nombre de places de crèche va être multiplié par quatre, ce qui permettra d'accueillir 15 % des enfants de moins d'un an d'ici à 2010. Le nombre de places en jardin d'enfants pour les enfants de 2-3 ans va augmenter de plus de 50 % afin d'accueillir 25 % des enfants de cette tranche d'âge en 2010. Assouplir les règles régissant le travail à temps partiel afin de permettre une réduction du temps de travail dans n'importe quelle proportion, au lieu de la limiter à un tiers, aiderait aussi à accroître le taux d'activité des femmes (OCDE, 2007).

La subvention à l'emploi des jeunes travailleurs peu qualifiés mise en place dans le cadre du programme de relance budgétaire pourrait favoriser l'emploi de ce groupe de travailleurs. Les faibles taux d'activité des jeunes par rapport à ceux des autres pays (environ 18 % des jeunes hommes de 15-19 ans et 9 % des jeunes femmes travaillent, contre 34 % et 28 % respectivement dans la zone OCDE) ne posent pas forcément de problème dans la mesure où les jeunes peuvent choisir de retarder leur entrée sur le marché du travail afin d'étudier. Cependant, le taux élevé de chômage parmi les jeunes au Chili (environ 21 % des jeunes hommes de 15-19 ans et environ 31 % des femmes étaient au chômage en 2007) laisse à penser que ce groupe se heurte à des obstacles élevés pour entrer dans la vie active. Comme le montrent Micco et Saez (2009), le faible niveau d'instruction et le manque d'expérience professionnelle des jeunes vulnérables, conjugués à un salaire minimum relativement élevé, ont sans doute contribué aux taux élevés de chômage des jeunes en maintenant la productivité d'une proportion notable de jeunes

Graphique 1.11. **Taux d'activité**
Personnes de 15-64 ans, 2008



Source : OCDE, Base de données sur la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776147127213>

au-dessous du salaire minimum. La subvention à l'emploi de jeunes travailleurs peu qualifiés est donc susceptible d'aider ce groupe à prendre pied sur le marché du travail, mais il faut surveiller de près les risques d'éviction d'autres catégories de travailleurs. Un autre moyen de favoriser l'emploi des jeunes et de faciliter le passage de l'école au monde du travail consiste à développer les programmes de formation professionnelle existants (voir le chapitre 3), à quoi s'ajoute le programme *Jóvenes Bicentenario* récemment lancé, qui dispensera un enseignement professionnel et une formation en entreprise à 30 000 jeunes chômeurs entre 2008 et 2010.

Notes

1. DAF/CMF/ACS(2009)21/FINAL.
2. En 2006, la Surintendance des banques, avec la banque centrale, a publié une norme réglementant l'émission et le fonctionnement des cartes de crédit, notamment par le secteur non bancaire.

Encadré 1.4. **Recommandations d'action en vue de surmonter la crise et d'améliorer la réglementation des marchés financiers**

- | Retirer les mesures exceptionnelles de politique monétaire, mais ne relever que progressivement les taux d'intérêt afin de ne pas compromettre la reprise.
- | Maintenir les mesures budgétaires de soutien de la demande dans le court terme, de manière à assurer la reprise ; retourner progressivement à l'objectif d'équilibre budgétaire structurel une fois que la croissance se sera accélérée.
- | Une fois écarté le risque de compression du crédit, réévaluer les mesures visant à maintenir les flux de crédit conformément aux normes de réglementation prudentielle.
- | Poursuivre les efforts en vue de créer un registre consolidé du crédit pour tous les émetteurs de cartes de crédit, notamment les établissements non bancaires. Placer tous les émetteurs de cartes de crédit sous la surveillance de la Surintendance des banques.
- | Prendre des mesures législatives afin d'établir un contrôle financier à l'échelle du groupe, notamment en désignant un « contrôleur principal » de l'activité principale du groupe.
- | Améliorer les possibilités de négocier des conventions collectives plus flexibles, notamment en ce qui concerne le temps de travail, tout en mettant fin à la pratique de segmentation des entreprises par les employeurs pour les besoins des négociations salariales.
- | Poursuivre les efforts visant à accroître le taux d'activité des femmes et des jeunes en révisant la réglementation du travail à temps partiel et en développant la formation professionnelle.

Bibliographie

- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, n° 35, et Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 486, Paris.
- Card, D. et A. Krueger (1995), « Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage », Princeton University Press, Princeton.
- Cowan, K., A. Micco, A. Mizala, C. Pagès et P. Romaguera (2004), « Un Diagnóstico del Desempleo en Chile », Banque interaméricaine de développement et ministère des Finances, polycopié.
- De Gregorio, J., A. Tokman et R. Valdés (2005), « Flexible Exchange Rate with Inflation Targeting in Chile: Experience and Issues », *Inter-American Development Bank Working Paper*, n° 540, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Fuentes et Gredig (2008), « La Tasa de Interés Neutral : Estimaciones para Chile », *Economía Chilena*, vol. 11, n° 2, pp. 47-58.
- Harding, D. et A. Pagan (2002), « Dissecting the Cycle: A Methodological Investigation », *Journal of Monetary Economics*, vol. 49, pp. 365-381.
- Martínez, C., G. Morales et R. Valdés (2001), « Cambios Estructurales en la Demanda por Trabajo en Chile », *Economía Chilena*, vol. 4, n° 2, pp. 5-25.
- Micco, A. et F. Saez (2009), *Empleo y participación. Sobre la regulación de la jornada laboral en Chile*, dans : M. Peticarà, J. Rodríguez, C. Sanhueza, *Entre las Buenas intenciones y las Buenas Soluciones*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques de l'OCDE n° 86*, OCDE, Paris.
- Stephanou, C. (2005), « Supervision of Financial Conglomerates: The Case of Chile », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3553, Banque mondiale, Washington, DC.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

Recommandations de l'Étude de 2007	Mesures prises
Mesures visant à renforcer la gestion des cycles du prix du cuivre	
A. Renforcer encore la législation relative à la responsabilité budgétaire	
Envisager de relever le plafond annuel des transferts destinés à recapitaliser la banque centrale du Chili, qui est actuellement de 0.5 % du PIB par an, afin d'en accélérer la recapitalisation.	Aucune mesure prise.
B. Tirer le meilleur parti de la réforme des retraites	
Fixer la valeur de la pension de solidarité à un niveau suffisamment bas par rapport au salaire minimum afin d'inciter davantage à l'épargne <i>via</i> un régime contributif.	Conformément à la loi, le montant des pensions d'invalidité et de vieillesse du régime de solidarité est fixé à 75 000 CLP en 2009 (141 USD au taux de change actuel), ce qui correspond à moins de la moitié du salaire minimum (actuellement de 165 000 CLP, soit 310.2 USD).
Évaluer au moyen d'enquêtes périodiques le consentement des travailleurs indépendants à payer des prestations de protection sociale, tout en renforçant les moyens d'exécution lorsque les cotisations deviennent obligatoires.	Une enquête auprès des ménages sur les questions de sécurité sociale (Encuesta de Protección Social, EPS) a été réalisée en 2009 (les précédentes dataient de 2006, 2004 et 2002). Cette enquête comporte des questions détaillées concernant le statut au regard de l'emploi, les antécédents d'épargne en vue de la retraite et la raisons pour lesquelles les gens cotisent au régime public de sécurité sociale.
Rendre obligatoire l'assurance-maladie pour les travailleurs indépendants en même temps et selon le même calendrier que pour les cotisations de retraite, au lieu de différer cette mesure de 10 ans à compter de l'adoption de la réforme.	Aucune mesure prise.
Veiller à ce que les mesures qui visent à corriger les déséquilibres entre hommes et femmes ne permettent pas aux femmes d'obtenir un revenu pour la retraite supérieur à celui des hommes ayant le même historique de cotisation, compte tenu des différences d'espérance de vie.	Les femmes auront droit à une prime par enfant.
Éliminer progressivement l'écart actuel entre l'âge de la retraite pour les hommes (65 ans) et pour les femmes (60 ans) dans le cadre du régime de retraite contributif.	Aucune mesure prise.
Préserver l'indépendance de l'autorité de tutelle des AFP dans la nouvelle structure envisagée.	La nouvelle <i>Superintendencia de Pensiones</i> a conservé son indépendance.
C. Accroître l'efficacité du système fiscal	
Réduire progressivement les droits de timbre.	Depuis 2008, le droit de timbre est déductible de l'impôt des PME. Ce droit a été temporairement supprimé en 2009 dans le cadre du programme de relance.
Évaluer l'avantage net qu'il y aurait à réduire l'écart entre le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (actuellement, 40 %) et le taux uniforme de l'impôt sur les sociétés (actuellement, 17 %).	Aucune mesure prise.
D. Favoriser davantage le développement du secteur financier	
Remplacer progressivement les restrictions quantitatives obligatoires par une réglementation prudentielle de la composition des portefeuilles des fonds de pension émanant de l'autorité de tutelle.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude de 2007	Mesures prises
Mieux coordonner l'action de la banque centrale et celle du Trésor pour l'émission de la dette.	L'émission de la dette par la banque centrale et le Trésor a été coordonnée en 2009.
Mesures visant à améliorer les dépenses publiques dans le cadre de certains programmes sociaux	
E. Comblir l'écart de performance entre les établissements d'enseignement	
Améliorer la qualité de l'enseignement grâce à des programmes de formation des enseignants et du personnel d'encadrement et grâce à la mise en place d'un dispositif d'accréditation des établissements de formation.	Un système obligatoire d'accréditation des programmes de formation des enseignants a été mis en place en 2009.
Évaluer de manière adéquate les sollicitations de l'administration centrale découlant des plans de remise à niveau prévus pour les établissements peu performants.	Le ministère a créé un site Internet pour l'élaboration de plans de remise à niveau des établissements scolaires. Le Congrès examine actuellement un projet visant à créer un <i>Servicio Nacional de Educación</i> , en vue d'aider les établissements scolaires à mettre en œuvre les réformes.
Envisager d'instaurer dans le programme de chèques-éducation différenciés un mécanisme d'abondement susceptible d'empêcher que la hausse des recettes tirées de ces chèques ne remplace des financements municipaux.	Aucune mesure prise.
Envisager d'introduire des récompenses destinées aux établissements appliquant avec succès leur plan de remise à niveau, par exemple sur la base de l'indice de performance par établissement actuellement disponible dans le cadre du SNED.	La loi sur l'enseignement général, approuvée récemment, établit l'introduction de normes de performances pour les écoles du système. De plus, une autre loi, actuellement en discussion devant le Congrès, crée une Agence de la qualité de l'enseignement pour évaluer ces normes et autres. Cette loi donne aussi la possibilité pour les écoles ayant les meilleures performances d'être enregistrées comme Entités de support technique et pédagogique et donc d'aider d'autres écoles à surmonter leurs difficultés.
F. Améliorer l'efficacité des programmes de soins de santé	
Étendre le Fonds d'indemnisation solidaire au FONASA afin d'améliorer encore la mutualisation des risques.	Aucune mesure prise.
Envisager d'assouplir les restrictions à la mobilité imposées aux assurés du FONASA ayant opté pour la modalité institutionnelle de soins, (tout en évaluant soigneusement l'impact que cette mesure pourrait avoir sur les coûts d'assurance), et rééquilibrer le montant du ticket modérateur des assurés FONASA et ISAPRE.	Aucune mesure prise.
Élargir l'éventail des traitements médicaux finançables par les crédits liés aux diagnostics effectués et les crédits par anticipation (PAD-PPP).	Depuis 2007, les traitements contre le cancer du colon, l'ostéosarcome de l'enfant et de l'adulte, l'obésité morbide et la chirurgie traumatologique peuvent être remboursés par le PAD.
Conduire plus fréquemment des enquêtes de satisfaction à l'égard des services et en diffuser largement les résultats, y compris <i>via</i> les assureurs maladie.	Une Commission sur la participation des citoyens aux questions de santé est en cours d'établissement. Une enquête de satisfaction sera menée annuellement par le FONASA.
G. Faciliter l'accès des catégories sociales vulnérables à de meilleurs logements	
Là où ils sont disponibles et où la réglementation de l'occupation des sols et de l'environnement le permet, utiliser des terrains publics pour les nouveaux programmes immobiliers subventionnés.	Aucune mesure prise.
Étudier la possibilité d'acheter à l'avance des terrains destinés aux nouveaux programmes immobiliers subventionnés.	Aucune mesure prise.
Améliorer la coordination des différentes autorités chargées de l'urbanisme, des transports, des travaux publics et de l'environnement à l'échelon administratif tant central que local.	Aucune mesure prise, à l'exception de la coordination métropolitaine pour le système de transport de Santiago (« coordinación general del transporte de Santiago », Transantiago), qui n'a qu'un rôle consultatif.
Mesures prises pour réduire l'activité informelle sur le marché du travail et dans le secteur des entreprises	
H. Rendre le code des impôts et l'administration fiscale plus favorables à l'activité formelle	
Évaluer les coûts du respect de la législation fiscale pour les microentreprises et les petites entreprises et continuer de travailler à rendre le système fiscal plus facile d'utilisation pour les PME.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude de 2007	Mesures prises
Étendre le programme de formation aux TIC pour les PME (MIPYME 10000-2006 Programa Mi Pequeña y Mediana Empresa 10000-2006).	Aucune mesure prise.
Simplifier encore les procédures de réduction du temps nécessaire pour payer les impôts, surtout pour les PME.	Aucune mesure prise.
I. Rendre le cadre réglementaire moins pesant	
Renforcer la coordination entre les municipalités et les organismes de santé, de sécurité et autres afin d'accélérer l'enregistrement des entreprises.	Les procédures sanitaires de demande d'autorisations, de licences et d'inspections sont en cours de standardisation dans les 15 régions. 12 autorisations ont déjà été demandées <i>via</i> le site Internet du gouvernement. Les autorisations et les procédures de démarrage d'entreprise sont en cours de modification au niveau municipal, dans le cadre d'un projet pilote couvrant 9 zones représentant la région dans laquelle plus de 13 % des entreprises sont implantées au Chili.
Étendre le soutien au crédit offert dans le cadre du FOSIS aux entreprises non enregistrées, à condition que l'entreprise bénéficiaire prenne les mesures nécessaires pour régulariser sa situation.	Aucune mesure prise.
J. Améliorer l'accumulation de capital humain	
Étendre les aides financières accordées aux petites entreprises pour la formation de la main-d'œuvre à celles qui opèrent actuellement dans le secteur informel, à condition que l'entreprise bénéficiaire prenne les mesures nécessaires pour régulariser sa situation.	Des incitations budgétaires ont été mises en place afin de favoriser l'activité formelle des jeunes, sous la forme d'une subvention salariale subordonnée au paiement de leurs cotisations de sécurité sociale.
Étendre le système de certification des qualifications aux professions les plus courantes dans l'industrie et la construction.	Un Système national de certification des qualifications a été créé en 2008 dans le cadre du programme Califica, qui vise à développer un système d'apprentissage et formation tout au long de la vie. Ce système est ciblé plus particulièrement sur les travailleurs peu qualifiés. Des normes sont établies dans plusieurs secteurs, notamment l'industrie, le tourisme, la construction et les installations techniques et mécaniques.
Mesures visant à encourager l'activité des femmes et des jeunes	
K. Renforcement des conditions générales d'utilisation de la main-d'œuvre	
Préciser la réglementation de manière à permettre une réduction du temps de travail dans n'importe quelle proportion, au lieu de la limiter à un tiers, taux à partir duquel s'appliquent actuellement des dispositions spéciales.	Dans la réglementation comme dans son application par les autorités de contrôle, il est clair que le temps de travail peut être de moins de 45 heures par semaine.
L. Orienter la protection sociale dans un sens favorable à l'activité	
Surveiller les tendances de l'offre de travail pendant la période où les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants seront volontaires (c'est-à-dire pendant 7 à 10 ans après l'adoption du projet de réforme des retraites) et repérer les groupes dont l'activité risque d'être découragée au moment où les cotisations de sécurité sociale et d'assurance-maladie deviendront obligatoires (soit 10 ans après l'adoption du projet de réforme).	Une enquête auprès des ménages sur les questions de sécurité sociale (Encuesta de Protección Social, EPS) a été réalisée en 2009 (les précédentes dataient de 2006, 2004 et 2002). Cette enquête comporte des questions détaillées concernant le statut au regard de l'emploi, les antécédents d'épargne en vue de la retraite et la raisons pour lesquelles les gens cotisent au régime public de sécurité sociale.
M. Faciliter l'accès aux services de garde d'enfants	
Si les finances publiques le permettent, augmenter l'offre de services de garde d'enfants financés par la collectivité, en particulier pour les ménages à faible revenu.	Le nombre de places offertes dans les services publics de garde d'enfant JUNJI et INTEGRA sera augmenté de 70 000 entre 2006 et 2010. Le nombre de places en crèche sera accru de 45 000 sur la même période.

Chapitre 2

Une politique budgétaire pour améliorer la résilience et l'équité

La règle budgétaire en vigueur au Chili a assuré une forte protection contre les évolutions défavorables de l'économie mondiale, en rendant possible une relance anticyclique substantielle, sans perturber les marchés financiers, et en contribuant à relancer l'activité. Ce chapitre suggère des moyens de renforcer encore la résilience de l'économie face aux chocs, en durcissant la règle budgétaire pendant les fortes poussées du prix du cuivre et en dégageant une marge pour l'assouplir davantage en cas de récession sévère. Un nouveau renforcement de la composante assurance du système d'indemnisation du chômage augmenterait le rôle des stabilisateurs automatiques, tout en permettant de mieux apparier les demandes et les offres d'emploi et de protéger plus efficacement les chômeurs. Une réduction des indemnités de licenciement diminuerait l'incitation des employeurs à privilégier les emplois à court terme pour éviter de payer ces indemnités. Elle pourrait aussi atténuer la forte dualité du marché du travail, qui s'accompagne d'une proportion très élevée d'emplois à court terme et informels. En s'orientant vers la reprise et vers une élévation continue du niveau de vie, le Chili devra satisfaire une demande croissante de services publics et œuvrer à l'avènement d'une société plus équitable. Pour réduire la pauvreté et l'inégalité, le Chili a mis en œuvre des programmes de dépenses sociales de dimension relativement modeste par rapport aux pays de l'OCDE, mais bien ciblés ; beaucoup d'entre eux ont été récemment étoffés, parallèlement à une hausse des crédits d'éducation réservés aux enfants pauvres. Limiter certaines des dépenses fiscales les plus régressives et les moins efficaces pourrait concourir à financer ces augmentations de charges ou à centrer davantage les subventions correspondantes sur les ménages à bas revenu.

Accroître encore la résistance de l'économie chilienne aux chocs

Le cadre de gestion macroéconomique du Chili et en particulier sa règle budgétaire (encadré 2.1) ont assuré une protection contre les chocs externes. Alors que l'économie est

Encadré 2.1. La règle budgétaire chilienne en pratique

Le Chili a pour objectif d'atteindre chaque année un solde structurel équilibré ou légèrement excédentaire, calculé en excluant les variations conjoncturelles de la production, du prix du cuivre et, depuis une date récente, du prix du molybdène. Les recettes publiques non tirées du cuivre sont ajustées au moyen d'élasticité types, qui traduisent les déviations de la production par rapport à la tendance en déviations des recettes publiques réelles par rapport à leur niveau de long terme. Les recettes prélevées sur la société minière publique CODELCO et celles provenant des sociétés minières privées sont ajustées en fonction de l'écart entre le prix effectif du cuivre et son prix à long terme. On procède à des corrections analogues pour tenir compte des variations conjoncturelles du prix du molybdène. Tous ces ajustements nécessitent une estimation de la croissance tendancielle ainsi que des prix à long terme du cuivre et du molybdène.

Les excédents qui dépassent l'objectif d'équilibre structurel sont accumulés dans plusieurs fonds souverains. Ces actifs avaient augmenté pour atteindre plus de 13 % du PIB lors de l'envolée des prix du cuivre. Dans les périodes de récession, comme à l'heure actuelle, le Chili utilise une partie de ces actifs pour financer les déficits.

Chaque année, un groupe d'experts indépendants formule, à l'intention du gouvernement, une estimation de la croissance tendancielle et du prix à long terme du cuivre. Le ministère des Finances estime le prix du molybdène en consultant des experts. C'est aussi lui qui calcule les élasticités des impôts par rapport à l'écart de production.

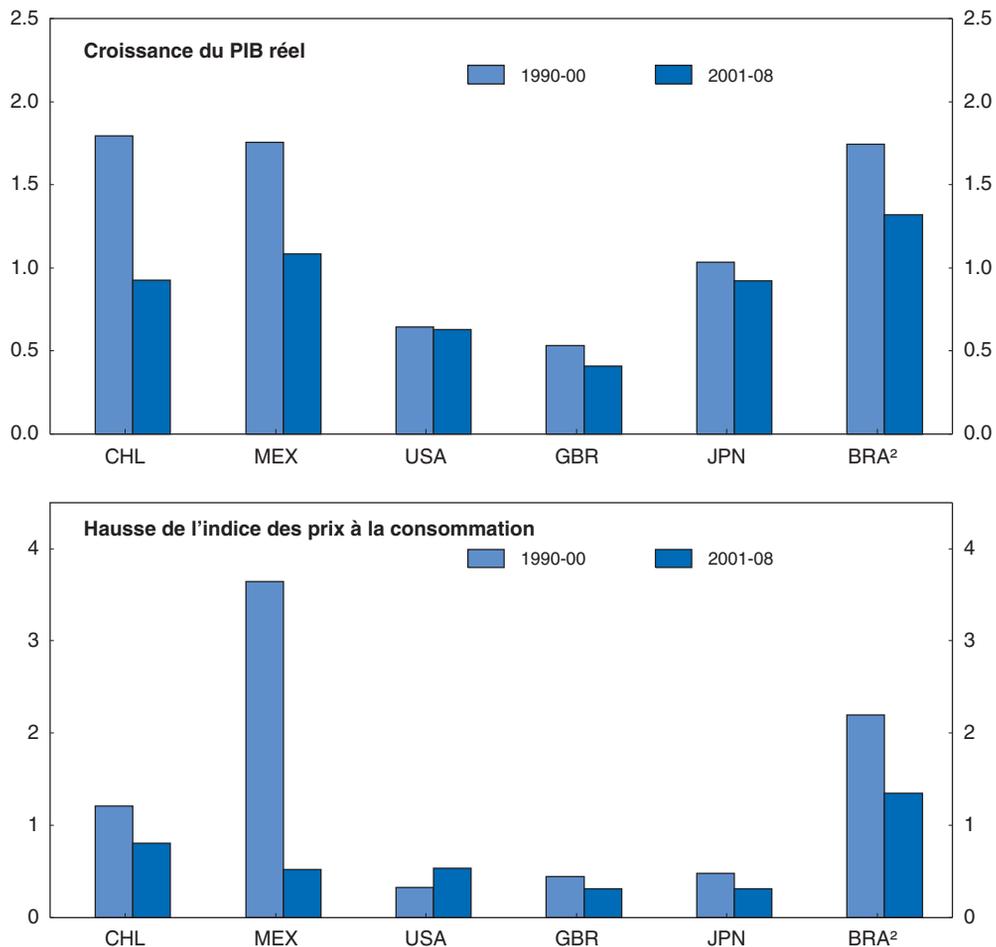
On avait fixé initialement le solde structurel recherché à 1 % du PIB, en ayant trois objectifs principaux à l'esprit : 1) recapitaliser la Banque centrale en raison de sa situation nette négative et de son déficit d'exploitation structurel, 2) préfinancer les engagements conditionnels résultant principalement des garanties de retraite minimum et des prestations vieillesse, 3) disposer d'un « amortisseur » pour limiter la faiblesse externe résultant du déséquilibre de la composition monétaire des avoirs et des engagements ainsi que des limites éventuelles de l'endettement en devises. Après avoir évalué la performance de ces trois variables, en 2008 le gouvernement a ramené l'objectif d'excédent structurel à 0.5 % du PIB. En 2009, il a annoncé une réduction temporaire à zéro, afin de pouvoir pratiquer une relance budgétaire pendant la crise.

ouverte et dépend beaucoup des exportations de cuivre, elle a relativement bien supporté l'effondrement du commerce mondial. La règle budgétaire a facilité la conduite d'une politique anticyclique et protégé l'économie contre les fluctuations brutales des cours des matières premières. Cette règle suscite un large consensus politique et a fait la preuve de son utilité pour la planification budgétaire. L'accumulation de fonds pendant la période

de hausse exceptionnelle du prix du cuivre a permis au Chili de financer aisément d'importantes mesures de relance budgétaire au cours de la crise.

Pour les pays exportateurs de matières premières, comme le Chili, il importe d'éviter que les flambées des cours de ces produits n'entraînent une surchauffe de l'économie. Cela peut arriver quand les capitaux affluent dans le pays pour exploiter des investissements rentables dans le secteur des ressources naturelles et quand le gonflement des dépenses internes, généré par une hausse des recettes d'exportation, crée de l'inflation dans le secteur des biens non échangeables internationalement. Le cadre macroéconomique chilien, la règle budgétaire, le ciblage de l'inflation et la flexibilité du taux de change ont largement réussi sur ce point. Au cours de la dernière poussée du prix du cuivre, la consommation privée et publique, comme l'investissement et le crédit, ont été beaucoup plus stables que dans les périodes précédentes de même nature (OCDE, 2007). Si la récession de 2008-09 a entraîné de fortes fluctuations de l'inflation et de la production, la période antérieure à la crise se caractérisait par une moindre instabilité (graphique 2.1). Certes, l'atténuation des

Graphique 2.1. **Écart-types de la croissance du PIB et de l'inflation**¹



1. Les écart-types moyens sont calculés comme la moyenne des écart-types des quatre trimestres précédents.

2. 1996-2000.

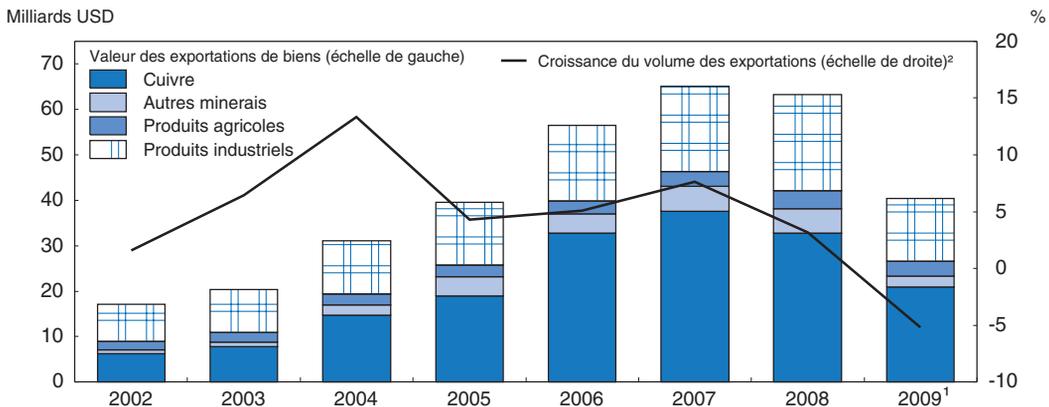
Source : Banco Central de Chile ; OCDE, Comptes nationaux et Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776223010721>

fluctuations cycliques a été observée partout dans le monde, mais on peut penser que l'instauration du cadre macroéconomique y a aussi contribué.

Néanmoins, les produits de base conservent une grande place dans l'économie chilienne. Le secteur minier a représenté 18 % du PIB en moyenne sur la période 2003-2008, même si sa contribution à l'emploi est à peine voisine de 1 %, étant donné la forte intensité capitaliste de la production minière. L'importance du secteur minier pour les exportations est encore plus marquée, et compte tenu du degré d'ouverture de l'économie, ce secteur joue un rôle influent. La contribution du secteur minier, et en particulier du cuivre, aux exportations était élevée avant même que ne s'amorce l'essor du commerce mondial et des prix des produits de base : les industries extractives et le cuivre ont représenté respectivement 46 % et 39 % en moyenne de la valeur des exportations totales au cours de la période 1996-2003. Par la suite, cette contribution s'est notablement amplifiée, le secteur minier assurant la plus grande partie de l'accroissement des recettes d'exportation du Chili. Surtout dans les dernières années de la phase d'essor, cette progression a été due à un effet de prix, car le volume des exportations avait déjà commencé à plafonner (graphique 2.2).

Graphique 2.2. **Évolution des exportations**



1. Estimations de l'OCDE.

2. Biens et services, en volume.

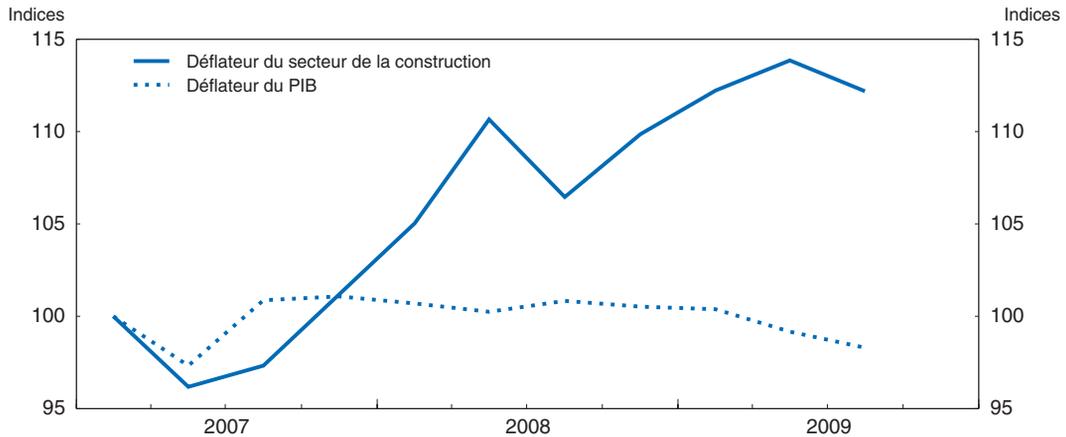
Source : Banco central de Chile et OCDE, *Perspectives économiques*, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776232572067>

L'influence du cuivre sur l'économie chilienne est atténuée par un cadre macroéconomique approprié et par les transferts de bénéfices des compagnies étrangères, mais elle se fait encore sentir. Les variations des recettes publiques dues à la montée des prix du cuivre ont été lissées par la règle budgétaire. En outre, la plupart des sociétés minières privées sont étrangères. Ces compagnies ayant rapatrié une partie de leurs bénéfices supplémentaires, l'économie chilienne n'a été que partiellement affectée. Néanmoins, l'essor du commerce mondial et des prix du cuivre a donné une forte impulsion à l'économie nationale, après plusieurs années de croissance molle sous l'effet de la crise asiatique. Ce dynamisme s'est propagé à l'économie intérieure principalement via une forte expansion de l'investissement, notamment des projets miniers, qui ont affiché un taux de croissance moyen de 12 % entre 2003 et 2007, mais surtout des investissements dans la construction (plus de 55 %). En conséquence, les coûts de la construction, en particulier les salaires, mesurés par le déflateur implicite du secteur, ont augmenté plus rapidement que dans le reste de l'économie (graphique 2.3). Les prix des autres biens non exportables ont aussi progressé à vive allure, de sorte que le taux de change réel s'est nettement apprécié

Graphique 2.3. **Évolution des prix de la construction**

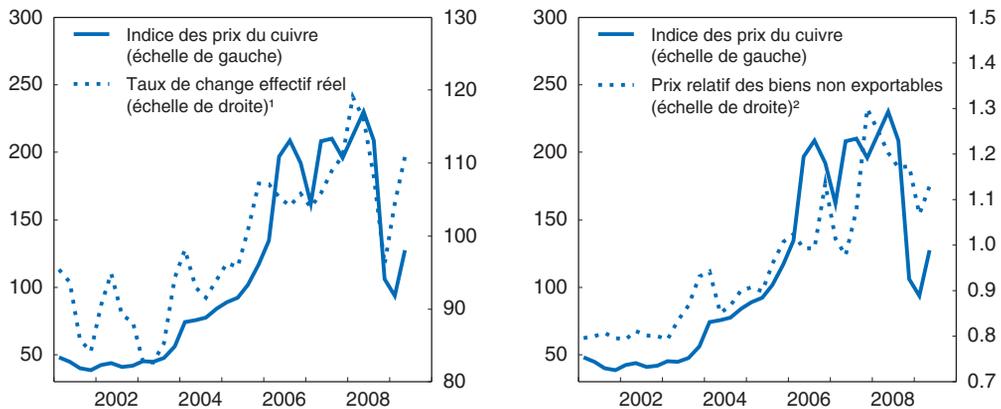
2007 T1 = 100



Source : Banco Central de Chile.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776242014220>

(graphique 2.4). Cette appréciation réelle a été aussi liée aux entrées de capitaux, dont une grande partie étaient destinés à des investissements dans le secteur minier. Dans les dernières phases de la période d'essor, le Chili a montré des signes de surchauffe,

Graphique 2.4. **Prix du cuivre et taux de change réel**

1. Le taux de change effectif réel est basé sur les coûts unitaires de main-d'oeuvre relatifs dans l'industrie manufacturière.

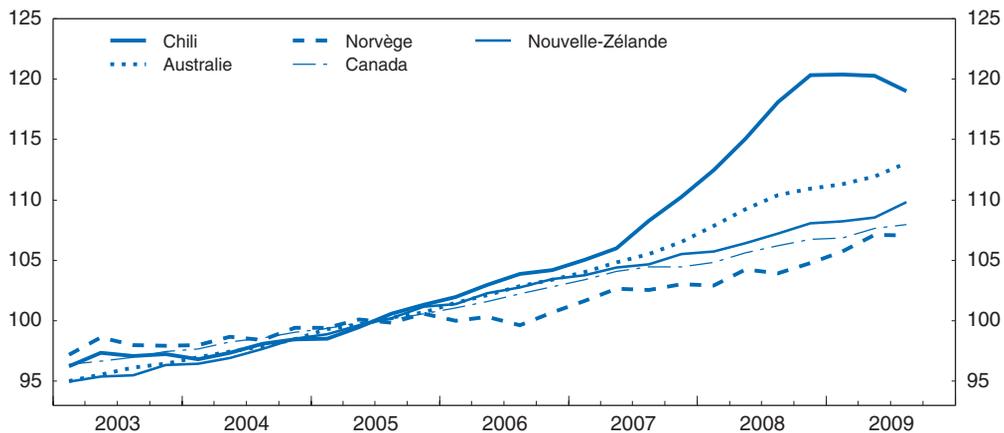
2. Déflateur du secteur du BTP sur déflateur du secteur manufacturier.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*, n° 86 ; Banco Central de Chile.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776266224567>

l'inflation tendancielle progressant beaucoup plus rapidement que dans d'autres économies exportatrices de produits de base également très ouvertes au commerce international (graphique 2.5). Lorsque les échanges mondiaux et les prix des produits de base se sont effondrés, provoquant une chute des recettes d'exportation du Chili, l'essor de l'investissement s'est interrompu et l'inflation a entamé une rapide décrue. Ces évolutions semblent indiquer que le Chili n'était pas à l'abri d'importants chocs négatifs sur les termes de l'échange, probablement du fait des effets de richesse et de l'impact sur la confiance des ménages et des entreprises.

Graphique 2.5. Inflation sous-jacente



Source : Banco Central de Chile ; OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86.

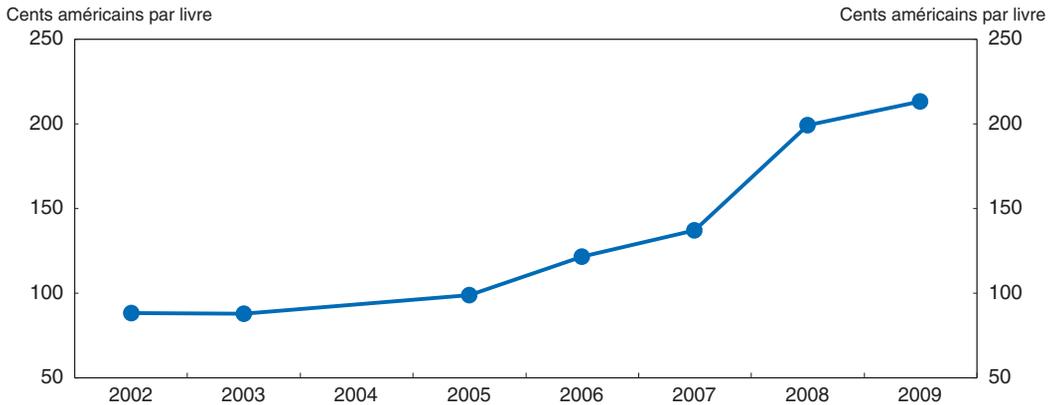
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776308362345>

Le Chili ne pourra entièrement soustraire son économie à l'influence des exportations de matières premières. Toutefois, à moyen terme, le pays pourrait envisager d'affiner sa règle budgétaire de façon que son effet protecteur soit encore plus puissant qu'aujourd'hui. Plusieurs options sont analysées dans les paragraphes suivants. Mais il y a des arbitrages à prendre en compte. Les modifications apportées ne devraient pas compromettre la simplicité, la clarté et la transparence de la règle, ni le large consensus politique sur lequel elle s'appuie à l'heure actuelle. Le gouvernement pourrait évaluer différentes actions possibles et, s'il juge utile l'une d'entre elles, envisager de modifier la règle ultérieurement.

La règle budgétaire vise à dégager chaque année un solde structurel des finances publiques équilibré ou légèrement excédentaire. Il s'agit plus précisément du solde du budget, déduction faite des effets sur les recettes publiques des fluctuations de la production, du prix du cuivre et, depuis peu, du prix du molybdène. Pour calculer les recettes publiques structurelles, il faut estimer la croissance tendancielle du PIB et le cours à long terme du cuivre, sachant qu'une surestimation de ces variables en phase d'ascension du prix du cuivre risque de susciter une augmentation procyclique des dépenses publiques. Le Chili a délégué à un groupe d'experts externes l'estimation de la croissance tendancielle et des prix du cuivre, afin que ces projections échappent à l'opportunisme politique (encadré 2.1). Bien que ce dispositif institutionnel favorise une politique budgétaire prudente, il n'élimine pas complètement les erreurs. Au cours du dernier boom du cuivre, le groupe d'experts a révisé à plusieurs reprises son estimation du prix à long terme (graphique 2.6), autorisant ainsi des hausses de dépenses. Prévoir les cours des matières premières est certes extrêmement difficile, et le groupe d'experts a peut-être raison d'estimer que les prix du cuivre vont rester élevés pendant une période plus longue. Néanmoins, il n'est pas justifié de donner une impulsion supplémentaire, au moyen des dépenses publiques, quand l'économie est déjà en pleine expansion grâce à la hausse du cuivre. La progression des dépenses s'est accélérée pour passer de 3,5 % en termes réels de 2000 à 2003, période de croissance assez lente et de faiblesse du prix du cuivre, à 7,5 % pendant la phase d'ascension de ce prix, de 2004 à 2008.

Pour protéger encore mieux la politique budgétaire contre les fluctuations des cours du cuivre, le Chili pourrait, par exemple, se rapprocher du modèle norvégien. La Norvège

Graphique 2.6. **Estimation du prix à long terme du cuivre par le groupe d'experts**¹
2002-09



1. Les prix sont estimés pour une période de prévision de dix ans à partir de l'année initiale.

Source : Gouvernement chilien, ministère des Finances, Direction du budget.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776312215436>

cantonne dans un fonds distinct les excédents cumulés provenant du pétrole et du gaz, et vise à terme à transférer un montant égal à 4 % de la valeur du fonds (correspondant à l'estimation de rendement réel à long terme des actifs de ce fonds), pour financer le déficit budgétaire hors secteur pétrolier. L'objectif est de préserver la valeur réelle des ressources naturelles, tout en permettant de dépenser actuellement une partie du produit de ces ressources. On laisse jouer les stabilisateurs automatiques, et la règle budgétaire autorise des écarts par rapport à la trajectoire de 4 % (notamment, comme aujourd'hui, pendant une récession). Ce modèle est semblable à celui du Chili, car dans les deux cas une partie des recettes liées aux matières premières est accumulée dans un fonds souverain. Toutefois, le modèle norvégien évite la nécessité d'estimer les prix à long terme des matières premières.

Ce modèle n'est pas directement applicable au Chili, mais celui-ci pourrait envisager d'en adopter une variante. Il n'est pas prévu que le cuivre chilien soit bientôt épuisé, comme le pétrole norvégien, et le Chili a de nombreuses possibilités d'investissements rentables dans des biens publics, tels que l'éducation et les infrastructures, pour générer des revenus supérieurs dans l'avenir. L'argument d'une préservation de la richesse naturelle pour les générations futures, sous forme d'actifs financiers, n'est donc pas aussi fort qu'en Norvège. Néanmoins, le Chili pourrait dissocier les recettes minières du budget, puis fixer un objectif annuel constant de déficit structurel au budget non minier, qui serait financé par les actifs du fonds cuivre. Cela garantirait que les recettes minières soient utilisées de façon anticyclique, comme avec la règle actuelle, mais sans le risque d'un excès de dépenses en phase de boom résultant d'actualisations fréquentes des prévisions à long terme du prix du cuivre, qui peuvent s'avérer procycliques. La règle serait ainsi simplifiée, puisqu'il ne serait plus nécessaire d'établir des estimations du prix à long terme du cuivre pour calculer le solde structurel chaque année. Théoriquement, il serait possible de fixer l'objectif de déficit structurel non minier de façon à ce qu'il soit constamment financé par les recettes minières sans accumulation de celles-ci au cours du cycle du cuivre. Toutefois, cela exigerait très probablement de modifier périodiquement l'objectif, afin d'éviter une accumulation ou un épuisement des ressources du fonds cuivre lorsque le prix de celui-ci changerait de façon durable. On pourrait procéder à des ajustements si

l'accumulation ou la baisse de ces ressources se poursuivait pendant plus de cinq ans et si on les jugeait excessives ou insuffisantes ; ce mécanisme serait similaire au plafonnement de la dette publique au Royaume-Uni. Ce dispositif est analogue à la règle en vigueur aujourd'hui au Chili, si ce n'est qu'à l'heure actuelle le déficit structurel hors secteur du cuivre peut augmenter dès lors que le groupe d'experts révisé à la hausse le prix à long terme du cuivre et, partant, les recettes structurelles tirées du cuivre. Avec la règle proposée, cela ne se produirait que lorsque le montant des actifs dans le fonds souverain franchirait un plafond ou un plancher.

Si le Chili ne souhaite pas changer la règle budgétaire à ce point, il peut se contenter de réunir moins fréquemment le comité d'experts chargé de déterminer le prix à long terme du cuivre et de compléter la règle budgétaire structurelle par un plafonnement de l'augmentation des dépenses réelles. En réunissant le groupe d'experts moins souvent, on limiterait peut-être le risque d'erreurs procycliques dans les prévisions du prix du cuivre. Estimer le prix du cuivre moins fréquemment ne rend pas nécessairement les estimations plus précises. Toutefois, certaines données montrent qu'il est facile de surestimer la croissance tendancielle et donc de sous-estimer la composante cyclique du budget pendant les longues périodes de forte hausse des prix des actifs (Jaeger et Schuhknecht, 2004), et cela vaut sans doute pour les flambées des cours du cuivre. Espacer davantage les réestimations serait susceptible d'atténuer ce risque, à condition que l'intervalle soit suffisamment long pour que les réestimations aient lieu à des phases différentes du cycle. À cet égard, l'idéal serait probablement de ne réestimer le prix du cuivre que lorsqu'un cycle complet du prix du cuivre s'est achevé. Pour ce faire, on pourrait demander au comité d'experts de dater le cycle et de réestimer le prix à long terme lorsqu'il estime qu'un cycle complet s'est achevé.

En outre, le Chili pourrait envisager de compléter la règle budgétaire structurelle par un plafonnement pluriannuel des dépenses. Ce mécanisme a bien fonctionné dans plusieurs pays de l'OCDE, dont la Suède et les Pays-Bas. Il ne faudrait pas fixer le plafond des dépenses à un niveau trop bas qui rendrait impossible une augmentation de leur part dans le PIB, ce qui est à prévoir au fur et à mesure que le pays s'enrichit. Mais le plafond devrait être assez bas pour constituer une contrainte en période de forte progression de l'activité et du prix du cuivre, de façon à éviter une impulsion supplémentaire de la politique budgétaire pendant les booms. Ajouter un plafond de dépenses à l'actuelle règle budgétaire structurelle aboutirait peut-être à des excédents structurels allant au-delà de l'objectif actuel et, partant, à une accumulation plus rapide de fonds en cas de flambée du prix du cuivre. Pour préserver la symétrie de la règle budgétaire, le Chili pourrait envisager d'utiliser ces fonds en cas de récession marquée, comme l'actuelle, pour assouplir la règle du solde structurel et permettre une stimulation budgétaire discrétionnaire. À cet effet, il faudrait que le plafond de dépenses ne bride pas les augmentations de dépenses lors des récessions sévères où une relance budgétaire discrétionnaire serait justifiée. Le recours à un plafond de dépenses pluriannuel devrait suffire à éviter que cela ne se produise, étant donné qu'une stimulation budgétaire discrétionnaire marquée, avec de fortes augmentations des dépenses, ne devrait être nécessaire que dans des situations de crise exceptionnelles. Du reste, un accroissement prononcé des dépenses se poursuivrait rarement pendant plusieurs années. Tandis que le Chili a accru ses dépenses de 15 % en termes réels en 2009, la croissance moyenne des dépenses, d'après le budget 2010 et les scénarios de dépenses ultérieurs, devrait être inférieure de moitié à ce chiffre au cours de la période 2009-2011 (ministère des Finances, 2009). Pour les cas extrêmes, lorsque même un plafond pluriannuel serait susceptible d'entraver une relance budgétaire en temps de

crise, le Chili pourrait inscrire une clause dérogatoire dans la règle budgétaire. Mais cette clause rendrait, en contrepartie, la règle plus complexe.

Le Chili pourrait envisager d'introduire à l'avance de la souplesse dans ses règles budgétaires en prévision de difficultés exceptionnelles. Comme l'a montré la crise actuelle, l'économie n'est pas à l'abri de chocs très importants sur les termes de l'échange. Accepter un déficit structurel était une bonne décision dans la situation présente, mais revenir trop vite à l'équilibre du solde structurel ou à un léger excédent pourrait mettre la reprise en péril. Le Chili ayant acquis une grande crédibilité dans le passé, un relâchement délibéré de la règle budgétaire dans une conjoncture aussi mauvaise qu'aujourd'hui ne pose probablement pas de problème. Cependant, le gouvernement préférerait peut-être assouplir l'objectif de déficit structurel et ne le rétablir que progressivement si cela n'impliquait pas d'enfreindre la règle budgétaire. Le Chili pourrait envisager d'autoriser préalablement des déficits structurels dans des situations de crise exceptionnelle, par exemple lors d'une récession avec baisse de la production pendant plus de deux trimestres consécutifs. Ces exceptions pourraient s'accompagner de principes concernant les modalités d'un retour graduel à la règle sans danger pour la reprise.

Plusieurs autres améliorations de la règle budgétaire sont envisageables. On pourrait ajuster le solde structurel en fonction des variations cycliques des dépenses, alors que l'ajustement ne porte aujourd'hui que sur les recettes. Les dépenses sont susceptibles de réagir plus rapidement au cycle qu'elles ne l'ont fait jusqu'à ces derniers temps, car le Chili a développé son système d'assurance-chômage. Le Chili pourrait aussi envisager d'ajuster le solde structurel en fonction des variations à court terme du taux de change, qui sont particulièrement importantes pour les recettes provenant du cuivre. Enfin, le taux de natalité ayant commencé de décroître au Chili, le pays pourrait compléter son système de notification budgétaire par des prévisions à long terme pour mieux appréhender les problèmes de viabilité.

Rendre plus efficace la protection contre le chômage

Le Chili pourrait aussi renforcer ses stabilisateurs automatiques pour amortir les chocs sur l'économie. À l'heure actuelle, on ne lance des programmes de création d'emplois que dans les périodes de chômage élevé pour compenser, dans une certaine mesure, les suppressions. Il existe aussi un système limité d'assurance-chômage, que les autorités ont, cependant, récemment développé. Cela devrait renforcer les stabilisateurs automatiques et protéger plus efficacement les sans-emploi, en permettant un meilleur appariement des travailleurs licenciés et des postes vacants. Le gouvernement devrait évaluer la récente réforme du régime d'indemnisation du chômage afin de déterminer si l'extension de la durée des prestations a été suffisante.

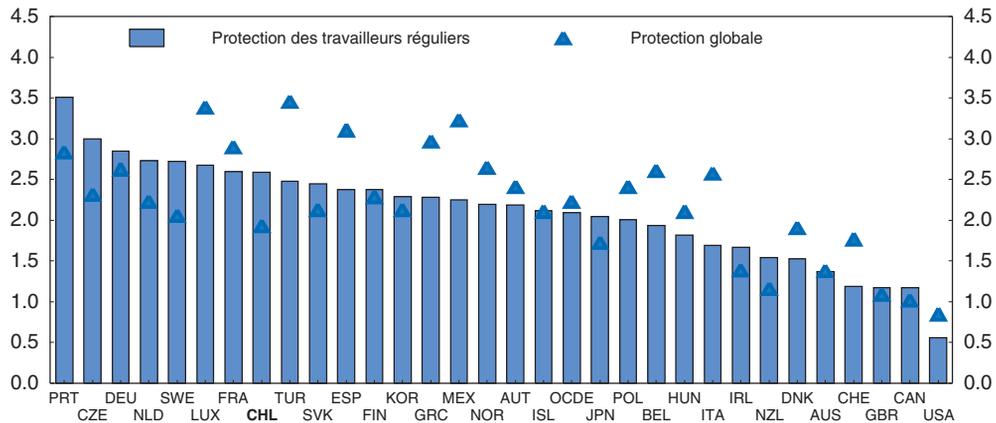
Les indemnités de chômage sont basées sur un système d'épargne forcée placée dans des comptes individuels, à quoi s'ajoutent de modestes compléments provenant d'un fonds de solidarité (*Fondo Solidario*), si le solde du compte est inférieur à un certain montant. Jusqu'à une date récente, seuls les salariés en contrat à durée indéterminée licenciés pour motif économique pouvaient demander à bénéficier de versements de ce fonds. Avant la réforme, le montant de l'indemnité s'élevait en moyenne à 30 % du salaire moyen et sa durée était limitée à 5 mois, mais pour de nombreux travailleurs elle était plus courte, faute d'une épargne suffisante dans leurs comptes (OCDE, 2009a). Les salariés en contrat à durée déterminée, qui sont les plus susceptibles d'être sans emploi, cotisent

moins régulièrement et pour de moindres montants, de sorte que les soldes de leurs comptes sont faibles. En fait, une minorité importante des comptes a accumulé un montant inférieur à un mois de salaire minimum. Une indemnisation du chômage assurant un taux de remplacement trop élevé et de longue durée peut affaiblir l'incitation à travailler. Mais l'indemnisation ne doit pas non plus être trop basse, car elle a un rôle important à jouer en donnant aux ménages une garantie contre une perte de revenu excessive en cas de licenciement, ce qui exerce un effet de stabilisation macroéconomique en période de récession. La durée de versement des prestations doit être suffisante pour permettre aux chômeurs de rechercher et de trouver un emploi correspondant à leurs compétences, faute de quoi la productivité est probablement inférieure (Acemoglu et Shimer, 1999 et 2000). Au Chili, le taux de remplacement et la durée de versement des indemnités de chômage sont relativement faibles en comparaison des pays de l'OCDE, notamment parce que de nombreux salariés ne peuvent épargner suffisamment. De plus, les conditions d'accès au *Fondo Solidario* ont été assez restrictives jusqu'à une date récente. Jusqu'en 2008, il a versé moins de 6 % des prestations (OCDE, 2009a).

Le gouvernement a développé dans une certaine mesure l'indemnisation du chômage, ce qui est judicieux. Après avoir évalué les effets de cette réforme, il pourrait envisager d'aller plus loin. La réforme a facilité l'accès au fonds de solidarité, et les travailleurs sous contrat à durée déterminée sont désormais assurés de percevoir des indemnités pendant 5 mois, le taux de remplacement des prestations passant de 50 % lors du premier versement à 25 % lors du dernier. Les versements peuvent se prolonger d'un mois lors des périodes de chômage élevé. En outre, le gouvernement a fait bénéficier du fonds de solidarité les salariés en contrat de courte durée et assoupli les conditions d'éligibilité, le minimum de douze cotisations mensuelles pouvant désormais être versé de façon discontinue. Les salariés en contrat à durée déterminée peuvent recevoir deux indemnités mensuelles du fonds de solidarité, avec des taux de remplacement des revenus antérieurs de 35 % et 30 %. Si le chômage est élevé, le gouvernement peut prolonger l'indemnisation pendant deux mois supplémentaires. C'est un progrès qui apporte une aide bienvenue aux revenus dans la crise actuelle et le fera dans les récessions futures. Le gouvernement devrait évaluer la réforme récente et examiner s'il convient d'augmenter les taux de remplacement des prestations, qui demeurent faibles en comparaison des pays de l'OCDE. Pour ce faire, il serait bon de donner plus de poids au fonds de solidarité, car l'assurance est plus efficace que l'épargne individuelle quand il s'agit de protéger les revenus contre des événements contingents tels que le chômage. On peut limiter l'aléa moral en maintenant une durée de versement assez courte et en continuant à laisser l'indemnisation diminuer progressivement.

En échange d'une meilleure protection au moyen de l'indemnisation du chômage, le gouvernement pourrait reconsidérer les dispositions qui régissent les indemnités de licenciement. Dans son ensemble, la législation de protection de l'emploi (LPE) n'est pas particulièrement rigide au regard des normes OCDE (graphique 2.7), mais c'est surtout dû à la protection relativement peu restrictive de l'emploi temporaire et à l'absence d'obligations spécifiques en matière de licenciement collectif. En revanche, la sécurité de l'emploi pour les salariés permanents a un score LPE très élevé, proche de celui de la France et supérieur à ceux du Mexique, de la Turquie et de la Corée. Cette situation est surtout imputable aux indemnités de licenciement relativement importantes versées à cette catégorie de salariés au Chili. Certaines données tangibles montrent que l'augmentation de l'indemnité de licenciement en fonction de l'ancienneté a des effets négatifs sur les

Graphique 2.7. **Protection de l'emploi en 2008**
Échelle de 0 (la moins restrictive) à 6 (la plus restrictive)



Source : OCDE, *Les indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776368355547>

taux d'emploi et d'activité de la main-d'œuvre jeune au Chili, tout en favorisant les travailleurs d'âge mûr et âgés, mais sans exercer d'effets significatifs sur l'emploi total et le taux d'activité global (Pages et Montenegro, 2009). L'étude constate que l'effet négatif sur l'emploi des jeunes résulte essentiellement du lien entre l'indemnisation des licenciements et l'ancienneté dans l'emploi. Caballero *et al.* (2006) montrent que dans les pays où la sécurité de l'emploi est plus strictement réglementée l'ajustement de l'emploi à son niveau optimal après un choc est plus lent, et que cela réduit aussi la croissance de la production et de la productivité. Prise au pied de la lettre, cette étude laisserait penser que l'indemnisation élevée des licenciements pourrait expliquer, dans une certaine mesure, pourquoi le chômage est plus important au Chili que dans les pays où les licenciements sont moins bien indemnisés. Micco et Pages (2006) arrivent à la conclusion que la législation relative à la sécurité de l'emploi réduit celui-ci et la production dans les secteurs très instables, surtout par l'intermédiaire d'une baisse des entrées nettes.

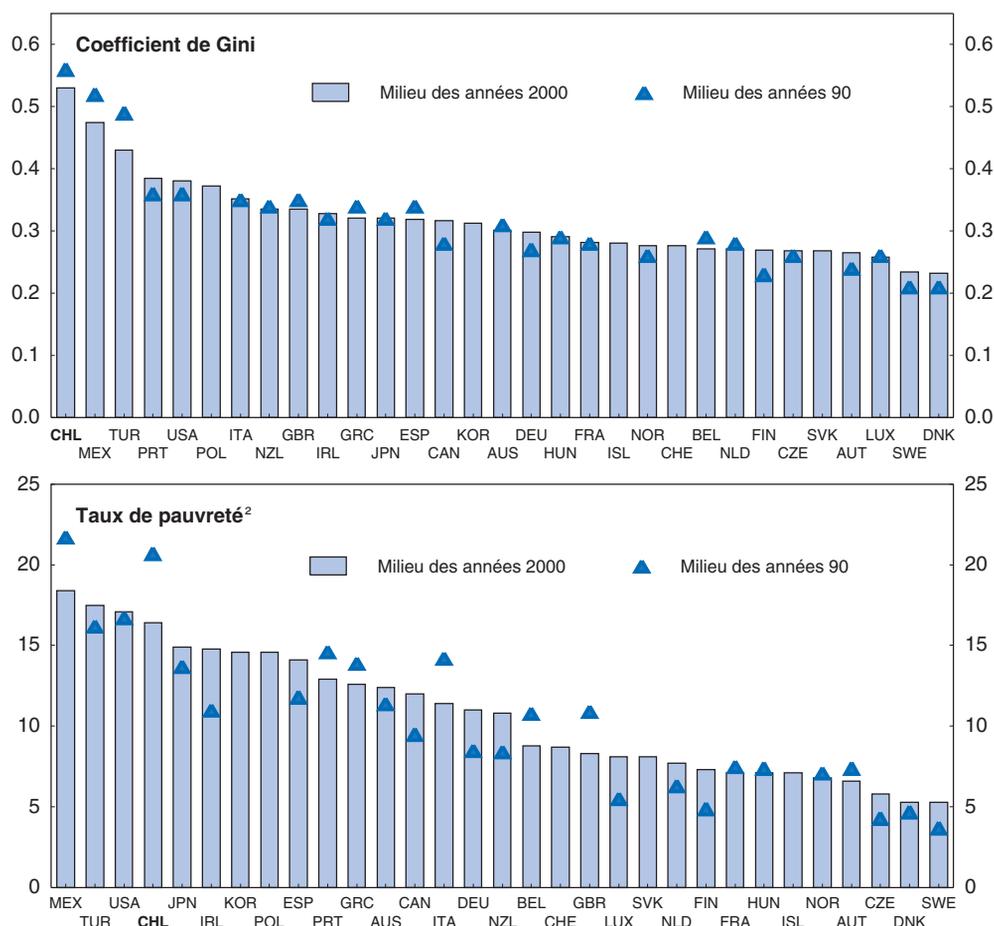
Toutefois, les indemnités de licenciement ne sont en fait versées qu'à une fraction relativement limitée de la population active. Seuls les salariés dont l'ancienneté dépasse douze mois en bénéficient et cette catégorie ne représente que 6 % de tous les salariés, formels et informels, qui perdent leur emploi. La raison en est que la rotation annuelle de la main-d'œuvre concerne pour 60 % les salariés en contrat à durée déterminée (Direction du travail, 2007), alors qu'à peu près 70 % des emplois formels sont à durée indéterminée. C'est le signe que les employeurs réagissent vivement à l'indemnisation du licenciement en congédiant surtout les salariés qui n'y ont pas droit. En outre, un pourcentage significatif des salariés licenciés qui sont bien éligibles à une indemnité de licenciement semblent soit ne rien recevoir, soit toucher un montant inférieur à ce à quoi ils ont droit. De nombreuses entreprises qui font faillite n'ont pas provisionné les sommes correspondantes, parce qu'elles ne sont pas obligées de le faire, et ne peuvent donc payer (Cowan et Micco, 2005). D'autres négocient, refusent de verser la totalité de l'indemnité ou ne paient rien, sans tenir compte de la loi. Selon certaines estimations, 1,25 % seulement de tous les salariés licenciés perçoivent effectivement des indemnités de licenciement (Escobar, 2009).

Dans les pays de l'OCDE, des données probantes conduisent à penser que la conjonction d'une indemnisation élevée du licenciement pour les contrats à durée indéterminée et d'une réglementation relativement libérale des contrats à durée déterminée, comme au Chili, peut donner naissance à un marché du travail dual (Blanchard et Landier, 2002 ; Dolado *et al.*, 2002 ; OCDE, 2004). C'est surtout parce que les employeurs sont incités à recruter par voie de contrats temporaires et à ne pas les transformer en contrats permanents, afin d'éviter de payer l'indemnité de licenciement. Tant pour les employeurs que pour les travailleurs temporaires eux-mêmes, l'incitation à investir dans la formation est réduite, en particulier s'il s'agit d'une formation propre à un emploi, puisque celui-ci prendra probablement fin avant que le rendement de l'investissement se réalise pleinement. Le résultat peut être une concentration de la rotation sur la main-d'œuvre occupant des emplois temporaires, avec l'éventualité qu'une partie de ces travailleurs occupent en permanence des postes caractérisés par une grande insécurité et un sous-investissement dans l'éducation et la formation ; cela a pour effet de gaspiller une partie de sa productivité potentielle. La rotation élevée des emplois temporaires au Chili en témoigne. Une limitation des indemnités de licenciement, notamment par rapport à l'ancienneté dans le poste, pourrait donc améliorer le fonctionnement du marché du travail et, en définitive, la qualité des emplois. Mais une réduction des indemnités de licenciement est extrêmement impopulaire, et pour des raisons d'économie politique le Chili aurait tout intérêt à envisager cette réforme dans le contexte d'un train de mesures prévoyant par exemple une augmentation des allocations de chômage ou, éventuellement, un renforcement du pouvoir de négociation des syndicats selon les modalités proposées au chapitre 1. Les employeurs pourraient être tenus d'effectuer un versement dans les comptes d'épargne assurance-chômage des travailleurs ayant des droits constitués, le cas échéant avec des subventions publiques complémentaires, pour compenser au moins une partie de la perte. Les travailleurs devraient juger acceptable ce rééquilibrage de la protection contre le chômage, car l'indemnisation de celui-ci bénéficierait à un plus grand nombre et serait plus fiable, même pour les salariés qui ont actuellement droit à une indemnité en cas de licenciement, sachant que souvent elle n'est pas versée.

Augmenter les recettes fiscales pour financer des dépenses sociales ciblées

Progression des dépenses consacrées à l'éducation et aux programmes sociaux

Malgré les bonnes performances récentes en matière de croissance, l'inégalité reste très marquée au Chili selon les comparaisons internationales (graphique 2.8). La pauvreté a sensiblement diminué, quel que soit le seuil de pauvreté choisi, et que la pauvreté soit définie dans l'absolu ou en termes relatifs. Néanmoins, une population nombreuse continue d'être proche du seuil de pauvreté (Larrañaga, 2009). Outre sa politique d'accélération de la croissance, le Chili recourt à des mesures sociales bien ciblées pour faire reculer la pauvreté, mais elles restent d'envergure limitée comparativement à la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.9), même si, comme dans certains pays membres, les dépenses sociales publiques sont plus élevées que ne l'indique le graphique 2.9. Les prestations de retraite découlant du régime obligatoire privé ont représenté environ 1.5 % du PIB en 2007, et les dépenses en soins de santé des assureurs privés ont représenté 1 % du PIB, encore que la totalité de ces dépenses ne corresponde pas à l'assurance-maladie obligatoire. En outre, les dépenses privées pour l'enseignement non supérieur, qui sont essentiellement publiques dans la plupart des pays de l'OCDE, ont représenté près de 1 % du PIB en 2006. Le Chili a récemment procédé à un relèvement substantiel des dépenses destinées aux

Graphique 2.8. Inégalité et pauvreté dans les pays de l'OCDE¹

1. Après impôts et transferts.

2. La définition du seuil de pauvreté correspond à 50 % du revenu courant médian.

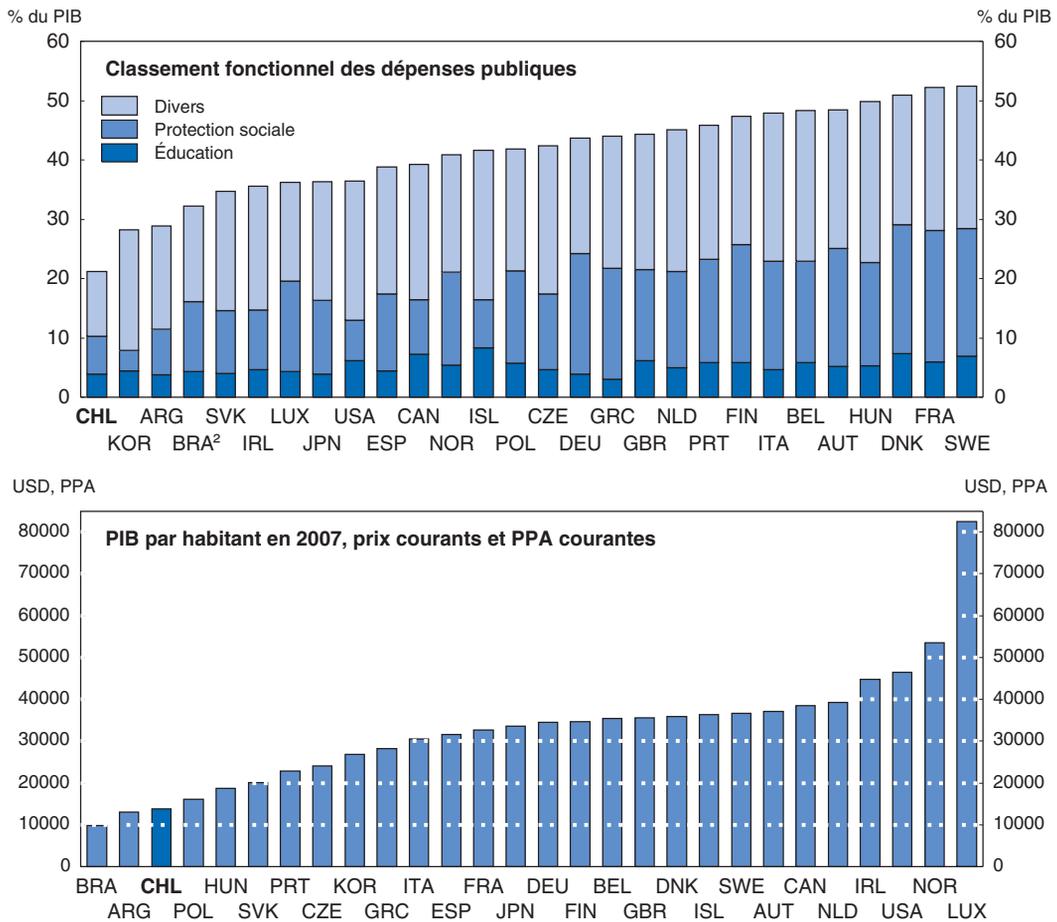
Source : OCDE, *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE* ; Documents de travail de l'OCDE : *Questions sociales, emploi et migrations* n° 85, « Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776378802605>

ménages les plus pauvres. Cet effort comprend : des subventions scolaires pour les enfants défavorisés ; des aides aux jeunes travailleurs à bas salaire ; un accès plus facile au système d'indemnisation du chômage dans le cadre du fonds de solidarité, qui est en partie financé par le budget général ; une nette augmentation des places subventionnées dans les crèches et jardins d'enfants ainsi qu'une majoration de la retraite minimum financée par l'impôt et le versement de compléments aux personnes non ou insuffisamment couvertes par le régime de retraite privé (70 % environ de la population active). Ces initiatives devraient faire encore reculer la pauvreté, améliorer les perspectives d'emploi des jeunes travailleurs à bas salaire et donner aux enfants pauvres des possibilités accrues de développer pleinement leur potentiel.

Au Chili, les recettes fiscales sont relativement limitées par rapport au PIB et, dans son ensemble, le système fiscal est légèrement régressif (Engel et al., 1998 ; Cantalopts et al., 2007). Cela s'explique par le rendement assez faible de l'impôt progressif sur le revenu et par la proportion élevée des impôts indirects dans les recettes totales (graphique 2.10), la combinaison de ces éléments n'étant pas rare dans les pays à revenu

Graphique 2.9. **Dépenses publiques et PIB par habitant**
2007¹



1. Ou dernière année disponible, 2008 pour le Chili.

2. A l'exclusion des charges du service de la dette.

Source : Ministère des Finances ; OCDE, Base de données des Comptes nationaux des pays de l'OCDE ; FMI, Base de données SFP ; STN.

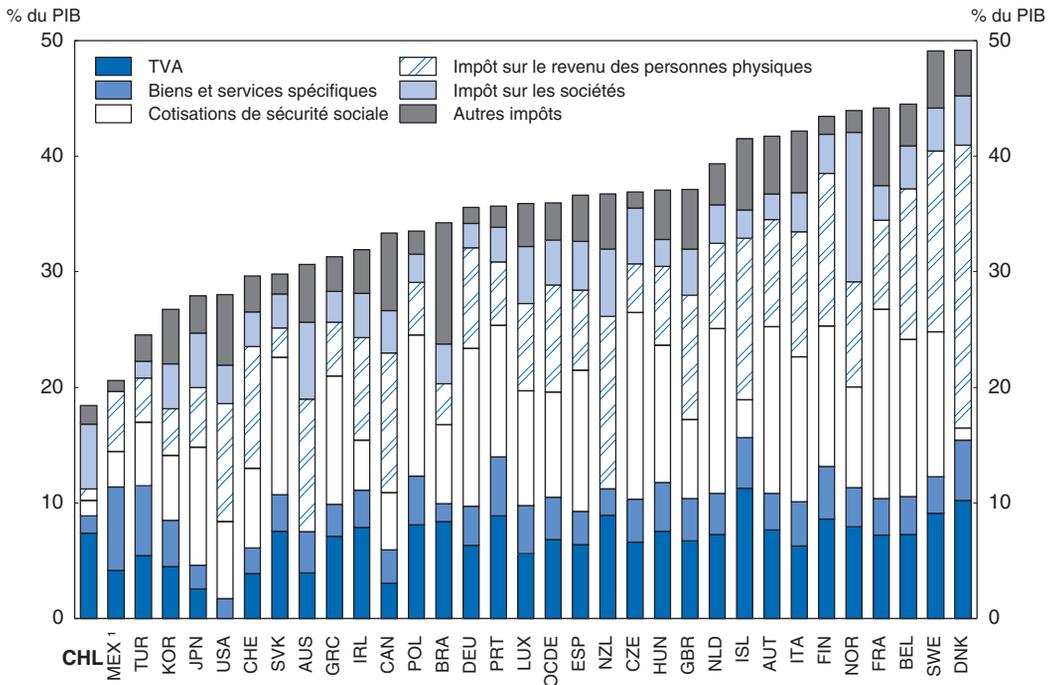
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/77638775851>

moyen. Mais il faut bien voir que les recettes fiscales, comme les dépenses publiques, sont quelque peu sous-estimées : en effet, le principal régime de retraite et certaines parties du système de santé sont privés, et les cotisations correspondantes ne sont pas comptabilisées dans les recettes publiques. En 2007, elles ont représenté plus de 6 % du PIB. La présente section suggère de limiter ou de supprimer certaines des dépenses fiscales les moins efficaces et les plus régressives. Les fonds ainsi libérés pourraient servir à mieux cibler les subventions correspondantes sur les ménages à bas revenu, à financer une hausse des crédits sociaux ou à abaisser les taux d'imposition, ce qui rendrait le système fiscal plus efficace.

Comme le système fiscal ne joue aucun rôle dans la redistribution au Chili, les dépenses au titre de l'éducation et des programmes sociaux resteront importantes pour réduire la pauvreté et l'inégalité. Il est prévu que les réformes sociales approuvées, y compris la réforme des retraites, seront financées par les recettes futures et, dans une moindre mesure, par les actifs accumulés dans les fonds souverains, notamment le

Graphique 2.10. **Les différentes sources de recettes fiscales dans une sélection de pays (2006)**

En pourcentage du PIB



1. Au Mexique, Les recettes de l'impôt sur les revenus personnels comprennent le produit de l'imposition des revenus/bénéfices des sociétés.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques, SII pour le Chili et SRFB pour le Brésil.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776401813781>

Fondo de Reserva de Pensiones, qui a été mis en place pour préfinancer une partie des futures prestations de retraite. La réduction des dépenses au titre du système public de retraite, qui va être progressivement supprimé, contribuera au financement des réformes. Cependant, l'évolution à long terme des recettes pourrait être inférieure aux prévisions si la hausse récente des prix du cuivre ne durait pas ou si l'effet à longue échéance de la crise sur le potentiel de production s'avérait supérieur à ce que l'on anticipe actuellement. Tout d'abord, le Chili doit veiller à ce que les dépenses soient efficaces et efficientes. Mais il faudra sans doute augmenter les recettes fiscales de l'État à moyen terme pour financer l'accroissement des dépenses en faveur des programmes sociaux et de biens publics importants tels que l'éducation, tout en maintenant les finances publiques sur une trajectoire viable. À cet effet, il conviendrait d'élargir l'assiette fiscale en supprimant certaines des exonérations les moins efficientes et les plus régressives et s'employer à accroître le rendement du système d'imposition des revenus. Comme le Chili accomplit des progrès importants dans la réduction des activités informelles, notamment en améliorant l'efficacité de son administration fiscale, il deviendra possible d'accroître à terme les recettes fiscales sans risquer une extension du secteur informel.

Le Chili pratique un système de présentation des dépenses fiscales digne de louanges. La nature et le montant de ces dépenses figurent chaque année dans le rapport sur le budget. On estime que leur coût, en terme d'abandon de recettes, est de l'ordre de 5 % du

PIB (ministère des Finances, 2009). Le coût des dépenses fiscales n'est pas comparable entre les pays, car les estimations dépendent de la définition de ce qui constituerait la référence. Mais, si l'on en juge par le montant du manque à gagner sur les recettes, les dépenses fiscales du Chili devraient être comparables à celles des autres pays (OCDE, à paraître). Il est souvent difficile de limiter ou d'abolir les dépenses fiscales qui ne sont pas considérées comme nécessaires, parce qu'elles favorisent des groupes d'intérêts bien organisés. Le Chili pourrait donc envisager de compléter son système d'information par une évaluation indépendante de l'efficacité comparée des dépenses fiscales et d'autres instruments pour atteindre leurs objectifs déclarés. Cela pourrait rassurer le gouvernement quand elles sont bien conçues. Dans le cas contraire, l'évaluation lui donnerait des arguments pour les limiter ou les supprimer. Il serait également souhaitable de publier plus régulièrement les caractéristiques des dépenses fiscales sur le plan de la répartition. Une analyse publiée dans le rapport budgétaire de 2006 montre qu'elles bénéficient surtout aux couches les plus riches de la population, en grande partie parce que peu de Chiliens paient effectivement l'impôt sur le revenu. Par exemple, 85 % des reports d'impôts sur le revenu, dont celui au titre des bénéficiaires non distribués des entreprises, bénéficient aux 5 % les plus riches de la population et 66.6 % bénéficient aux 1 % les plus riches (ministère des Finances, 2006).

Limiter les exonérations fiscales les moins efficaces contribuerait à financer une hausse des dépenses...

Le gouvernement pourrait souhaiter réexaminer les exonérations et les mesures fiscales préférentielles qui subsistent. Avec un taux unique de 19 % et peu d'exemptions, la TVA chilienne a une large assiette comparativement aux pays de l'OCDE, ce qui explique sa contribution assez importante aux recettes publiques totales (voir graphique 2.10). Toutefois, les quelques exonérations et crédits d'impôt, encore en vigueur, représentent un abandon de recettes d'à peu près 0.8 % du PIB. Le gouvernement a récemment plafonné pour les logements les plus chers le crédit de TVA en faveur de la construction résidentielle, afin de réduire le manque à gagner et de rendre ce crédit d'impôt moins régressif. On pourrait aussi réviser les exonérations des services de santé et d'éducation. Elles ont un effet régressif, car elles profitent surtout aux ménages aisés, alors que les moins favorisés consomment des services publics gratuits dans ces deux domaines. Limiter ces exonérations ou les supprimer complètement contribuerait au financement de l'augmentation récente des crédits pour l'éducation et des dépenses sociales ou permettrait d'abaisser le taux de la TVA, afin de rendre le système fiscal plus efficace et un peu moins régressif.

Le Chili pourrait reconsidérer le traitement fiscal de l'épargne retraite privée afin d'augmenter encore les subventions à l'épargne en faveur des titulaires de revenus faibles à moyens, tout en plafonnant les allègements fiscaux des titulaires de revenus élevés. Le système de retraite privé du Chili a contribué à étoffer le marché des capitaux. Toutefois, il se caractérise par une couverture réduite, puisque 55 % de la population en âge de travailler n'était pas couverte en 2005, et par la faiblesse des cotisations, un pourcentage bien plus élevé d'actifs cotisant pendant moins de la moitié de leur vie professionnelle. Le Chili a fait des progrès notables en majorant la retraite minimum financée par l'impôt, en versant des compléments de pension à cette catégorie et en instaurant des subventions en faveur des jeunes travailleurs à bas salaire et des mères de famille. Mais les déductions d'impôt sur le revenu visant à promouvoir le versement de cotisations bénéficient surtout

aux catégories à revenu élevé, étant donné que la majorité des travailleurs chiliens a une rémunération inférieure au seuil d'exonération et n'est donc pas redevable de l'impôt sur le revenu. Les cotisations obligatoires sont aussi subventionnées fiscalement, alors qu'il est sans doute moins nécessaire d'inciter les titulaires de revenus élevés à épargner quand l'adhésion est obligatoire. Une partie des recettes publiques auxquelles on renonce actuellement en raison des incitations fiscales au profit des personnes à revenu élevé seraient mieux dépensées en subventions pour encourager l'épargne des personnes à faible revenu. Les principaux problèmes que doit résoudre le système de retraite privé du Chili sont la faiblesse de la couverture et le montant modeste des cotisations des travailleurs à bas revenu, qui peinent à épargner suffisamment pour leur retraite. Il conviendrait de bien cibler les subventions sur cette catégorie.

Au Chili, les cotisations au régime de retraite privé et le produit des fonds investis sont exonérés d'impôt, alors que les prestations sont considérées comme un revenu imposable au moment du retrait. Ce régime est souvent qualifié de « double exonération-taxation » (EET, voir OCDE 2006, Antolin *et al.*, 2004 : OCDE, 2004b). Ce traitement fiscal de l'épargne retraite privée facultative est répandu dans les pays de l'OCDE. Au Chili, il s'applique à la fois aux cotisations obligatoires et aux versements complémentaires volontaires, dans la limite d'un plafond, y compris pour les dispositifs parrainés par les employeurs. On considère que c'est une fiscalité favorable par rapport à ce que l'on appelle le *régime d'imposition direct général*, qui met sur le même plan toutes les sources de revenu (Antolin *et al.*, 2004, de Serres et Yoo, 2004). Avec ce dernier, l'épargne et les rendements obtenus seraient soumis à l'impôt sur le revenu, alors que les prestations resteraient exonérées (« double imposition-exonération », TTE). Comparativement à ce système, le traitement des retraites au Chili implique un report d'impôt. Le principal atout du régime EET tient au fait qu'il ne fausse pas l'arbitrage entre consommation actuelle et consommation future. Dans la pratique, toutefois, les régimes fiscaux sont rarement neutres, d'autant plus que les autres instruments d'épargne sont rarement soumis à un régime EET. Il ressort des estimations du coût net des différents régimes fiscaux de l'épargne retraite dans les pays de l'OCDE que l'EET est un modèle particulièrement onéreux d'encouragement à l'épargne retraite (Antolin *et al.*, 2004 ; de Serres et Yoo, 2004). Les pays qui taxent dans une certaine mesure les cotisations ou les produits de placement abandonnent moins de recettes publiques que ceux qui suivent le modèle EET. Au Chili, le traitement de l'épargne retraite est, selon les calculs officiels, l'une des dépenses fiscales les plus coûteuses.

En principe, le Chili pourrait traiter l'épargne retraite privée comme tous les autres instruments d'épargne, puisque l'épargne obligatoire n'a pas à être soutenue par des incitations fiscales, du moins pour les individus qui sont en mesure d'épargner suffisamment sans bénéficier de subventions. Toutefois, l'État pourrait vouloir continuer à appliquer une fiscalité favorable aux retraites, en particulier à la partie qui dépasse le montant obligatoire, afin d'encourager l'augmentation de l'épargne retraite. Mais des preuves existent qu'un traitement fiscal privilégié de l'épargne retraite a probablement pour effet de fausser la composition de l'épargne, sans faire grand chose pour en augmenter le montant total, surtout quand les incitations fiscales profitent pour l'essentiel aux personnes à revenu élevé (OCDE 2006, Antolin *et al.*, 2004 : OCDE, 2004b). Au Chili, la faible couverture des travailleurs indépendants (3.3 % en 2007) en est l'illustration, puisqu'ils ont droit au régime fiscal favorable, or leurs cotisations étaient volontaires jusqu'à une date récente.

Rendre l'épargne retraite privée obligatoire pour des régimes et des catégories supplémentaires est probablement le moyen le plus efficace d'étendre la couverture du régime des retraites et d'accroître le montant des cotisations. Ainsi, à plus long terme, le Chili pourrait examiner la possibilité de rendre obligatoires les régimes de retraite professionnels, comme c'est le cas dans de nombreux pays de l'OCDE (Antolin *et al.*, 2004). C'est ce qu'a fait le gouvernement pour les travailleurs indépendants qui déclarent leurs revenus imposables, le dispositif devant entrer progressivement en vigueur de 2012 à 2018. Il s'agit d'une bonne initiative. La mise en application du régime de retraite obligatoire des travailleurs indépendants exigera en tout état de cause un renforcement des contrôles, car même ceux qui sont actuellement assujettis à l'impôt sur le revenu pourraient commencer à sous-déclarer. L'extension des retraites obligatoires permettrait à l'État de réduire les incitations fiscales à cotiser, ce qui libérerait des ressources pour subventionner les retraites des ménages à bas revenu.

On pourrait mieux cibler les subventions à l'épargne retraite en les concentrant davantage sur les travailleurs à revenu moyen et bas. Le gouvernement a déjà pris des mesures pour faciliter l'octroi de subventions à certains cotisants qui paient peu ou pas d'impôt sur le revenu, sachant que les personnes en activité qui versent volontairement peuvent désormais opter pour une subvention directe au lieu d'un avantage fiscal. Le gouvernement pourrait envisager de relever encore les subventions aux personnes à revenu moyen ou faible et de plafonner l'allégement fiscal en faveur des cotisations retraite, en le remplaçant par un crédit d'impôt forfaitaire récupérable ou par une subvention. De cette façon, la subvention serait versée aux détenteurs de revenus moyens et bas, inférieurs au seuil d'exonération de l'impôt, qui ont probablement le plus besoin d'être aidés à épargner suffisamment pour leur retraite. En même temps, l'incitation fiscale cesserait d'augmenter parallèlement aux taux marginaux d'imposition, et donc aux revenus. Il est justifié de limiter la subvention versée aux personnes les mieux rémunérées, car elles sont susceptibles de pouvoir épargner même en l'absence d'aide. Un accroissement des subventions d'épargne retraite en faveur des personnes à revenu faible ou moyen qui déclarent leurs impôts peut aussi créer une forte incitation à rejoindre le secteur formel.

Pour limiter plus encore les incitations fiscales à l'épargne, le gouvernement pourrait même envisager d'appliquer un taux forfaitaire modique aux produits des placements. Cela permettrait de diminuer sensiblement le coût budgétaire des incitations à l'épargne, même avec un taux de prélèvement relativement bas (Antolin *et al.*, 2004). Mais il faudrait calibrer soigneusement cet impôt, pour ne pas compromettre l'adéquation du revenu de retraite futur. Il serait toujours possible de consentir un crédit d'impôt pour les cotisations retraite et de taxer modérément les rendements, de sorte que la valeur actuelle nette de l'impôt payé soit plus réduite que pour les autres instruments d'épargne. Cela resterait vrai même si l'on continuait à soumettre les prestations au taux normal de l'impôt sur le revenu, car les revenus de remplacement sont censés être inférieurs aux gains antérieurs. Toutefois, si le gouvernement craint une double imposition, il peut appliquer aux prestations une forme d'allégement fiscal. En définitive, l'important est de faire baisser le coût budgétaire des incitations à l'épargne, tout en les ciblant sur ceux qui en ont le plus besoin.

Le revenu locatif tiré d'une grande partie des propriétés foncières est exonéré d'impôt et il serait bon de revoir cette mesure. Il y a également exonération des loyers des propriétés immobilières dont la superficie est inférieure à 140 mètres carrés et qui ont été

édifiées conformément aux dispositions du décret-loi n° 2 de 1959 (Decreto con Fuerza de Ley n° 2, DFL 2). À l'origine, l'objectif était d'encourager la construction de logements abordables. Selon les estimations du service des impôts directs, 20 % seulement des logements ne bénéficient pas de cette disposition. On pourrait en réexaminer la justification et l'efficacité, ne serait-ce que parce que le crédit de TVA en faveur de la construction de logements a le même but. En outre, il existe des programmes bien ciblés de subventions à la demande de logements (OCDE, 2007). Le gouvernement devrait procéder à une évaluation de l'efficacité des instruments qu'il emploie pour promouvoir des logements à prix abordable, en tenant compte de leur interaction. Il pourrait être préférable de ne conserver que le plus performant.

... et le Chili pourrait chercher à augmenter les recettes fiscales

Au Chili, la contribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques aux recettes fiscales totales est faible en comparaison internationale. Il y a trois raisons à cela : un seuil d'exonération relativement élevé, de faibles taux d'imposition pour la plupart des contribuables (encadré 2.2) et la difficulté d'imposer les détenteurs de revenus élevés aux taux prévus par le barème. Les bénéfices non distribués sont taxés au taux de l'impôt sur les sociétés, qui est de 17 %. Récemment, le produit de cet impôt a sensiblement augmenté, parce que les sociétés minières privées ont commencé à le payer après avoir bénéficié d'amortissements accélérés sur leurs investissements initiaux. Le taux de l'IRPP, qui est nettement supérieur à 17 % pour les revenus élevés, ne s'applique qu'après distribution des bénéfices. Cela incite les personnes à revenu élevé à en conserver la plus grande part sous forme de bénéfices de sociétés mis en réserve. En témoigne l'existence de plus de 30 000 sociétés d'investissement (*sociedades de inversión*), créées dans le seul but de gérer des bénéfices non distribués (Cantallop et al., 2007). On estime à quelque 2 % du PIB les pertes de recettes budgétaires découlant du report de l'imposition à l'IRPP des bénéfices de sociétés mis en réserve (ministère des Finances, 2009).

Le gouvernement pourrait envisager de supprimer les lacunes fiscales conduisant à créer des sociétés, par exemple les *sociedades de inversión*, dans le seul but de différer le paiement de l'impôt ou d'y échapper complètement. Il a récemment supprimé la possibilité de recourir à ces instruments pour retarder le paiement de l'impôt sur les sociétés jusqu'au moment où les bénéfices sont encaissés, traitement auquel ont droit certaines petites entreprises au Chili. Le gouvernement pourrait envisager d'aller plus loin en interdisant purement et simplement les *sociedades de inversión* ou en soumettant à l'IRPP l'épargne logée dans des entités de ce type. À titre de mesure complémentaire, les autorités pourraient aussi réfléchir à un rapprochement du taux de l'impôt sur les sociétés et des taux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour réduire les incitations à une optimisation fiscale agressive. Une baisse des taux les plus élevés de l'impôt sur le revenu serait politiquement justifiable, si l'on pouvait en même temps élargir l'assiette en supprimant les exonérations régressives. Toutefois, pour augmenter ainsi les recettes fiscales, il faudrait aussi majorer, au moins légèrement, le taux de l'impôt sur les sociétés.

Relever l'impôt sur les sociétés exige de prendre des décisions plus difficiles, mais, tant que la hausse n'est pas trop forte, les problèmes qui s'ensuivront devraient être limités. Le taux en vigueur au Chili se compare aux plus bas pratiqués dans la zone OCDE et le régime des amortissements est très généreux. La valeur des amortissements autorisés est d'autant plus grande que le taux de l'impôt sur les sociétés est élevé. Le gouvernement pourrait évaluer l'opportunité d'avoir en même temps un faible taux d'imposition des

Encadré 2.2. **Le système fiscal chilien**

Les impôts directs sur les personnes physiques et les sociétés, qui sont pleinement intégrés, rapportent ensemble à peu près un tiers des recettes fiscales. L'impôt sur les bénéfices des sociétés (Impuesto de primera categoría, IPC) a un taux forfaitaire de 17 %. L'impôt sur le revenu des travailleurs dépendants (impuesto de segunda categoría, ISC) et l'impôt général sur le revenu (impuesto global complementario, IGC) ont le même barème progressif. Ils sont déclarés individuellement.

Tableau 2.1. Nombre de contribuables chiliens par tranche du barème (total des impôts sur les personnes)

Unité fiscale annuelle (UFA)	2009		
	Taux marginal (%)	Nombre de contribuables	En % des contribuables
0 à 13.5	0	6 346 693	82.68
13.5 à 30	5	872 082	11.36
30 à 50	10	242 104	3.15
50 à 70	15	102 080	1.33
70 à 90	25	49 589	0.65
90 à 120	32	33 284	0.43
120 à 150	37	13 260	0.17
150 et au-dessus	40	16 898	0.22
Total		7 675 990	100

Note : Une UFA équivaut à 442 356 pesos (810 USD en novembre 2009).

Source : Servicio de Impuestos Internos – Chili.

Les bénéficiaires non distribués sont taxés au taux de l'impôt sur les sociétés. Une fois les bénéficiaires distribués, l'impôt sur les sociétés est imputable sur l'IGC ensuite dû par la personne physique. Les personnes physiques ou morales qui ne sont pas résidentes au Chili supportent un impôt supplémentaire de 35 % sur les dividendes, les retraits et/ou les rapatriements de bénéficiaires (sur lequel l'impôt sur les sociétés est imputable en tant que crédit d'impôt).

Les entreprises non constituées en sociétés bénéficient d'une imposition forfaitaire dans quelques secteurs (agriculture, petites industries extractives et transports) avec application d'un seuil de chiffre d'affaires. Il y a aussi des régimes spéciaux pour les petites entreprises, avec comptabilité simplifiée, et pour les petits contribuables (marchands ambulants, mineurs, artisans, etc.) en fonction du chiffre d'affaires.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au taux unique de 19 %, qui est le principal impôt indirect, rapporte plus de 40 % des recettes fiscales totales. Les services d'éducation et de santé, les services de transport public, les loyers fonciers et l'assurance-vie sont exonérés. Il n'existe pas de seuil d'enregistrement. Les autres taxes indirectes se composent des droits d'accise sur le tabac, l'alcool et les carburants.

En 2005, le Chili a instauré une légère redevance sur les bénéficiaires d'exploitation (après amortissement normal) des sociétés minières. Son taux augmente quand les ventes dépassent l'équivalent de 12 000 tonnes de cuivre (minerais métalliques et non métalliques) et peut atteindre 5 % pour les ventes en excédent de l'équivalent de 50 000 tonnes de cuivre.

Les impôts communaux représentent 1.5 % du PIB ; il s'agit d'un impôt immobilier, de licences et d'une taxe d'immatriculation des véhicules.

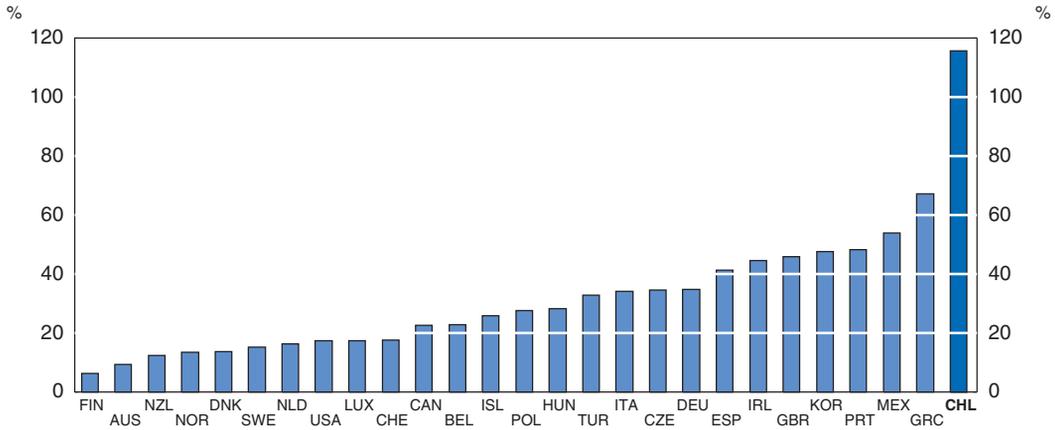
sociétés et la faculté de pratiquer des amortissements importants. En fait, diverses observations montrent qu'au moins dans les grandes sociétés qui n'ont pas de contrainte de crédit, le taux de l'impôt n'influe pas sur des décisions d'investissement au Chili (Bustos *et al.*, 2003), et cela surtout en raison du haut niveau des amortissements autorisés et de la déductibilité des taux d'intérêt. En revanche, selon certaines données – certes pas entièrement concluantes –, la réduction du taux d'imposition des bénéficiaires non distribués, décidée en 1984, a contribué à l'envolée postérieure des investissements ; c'est peut-être parce que cette mesure a aidé les entreprises soumises à une contrainte de crédit à financer leurs investissements (Hsieh et Parker, 2006), dans une situation de marchés financiers peu développés. Or, il convient de faire remarquer que le taux de l'impôt était alors passé de 40 % à 10 % et que les marchés financiers se sont développés depuis. Une hausse modérée du taux de l'impôt sur les sociétés ne devrait guère compromettre la capacité des entreprises à financer des investissements rentables, surtout si l'État continue à s'efforcer d'améliorer l'accès des PME aux marchés de capitaux. Il importe aussi de se demander si la faculté d'effectuer des amortissements allant au-delà de la dépréciation économique n'est pas de nature à fausser la répartition des ressources en faveur des secteurs à forte intensité capitalistique, comme les mines au Chili, ce qui risque d'être dommageable à l'emploi.

Augmenter le produit de l'impôt sur le revenu n'entraîne pas forcément une diminution de l'incitation à travailler pour le plus grand nombre. Il ressort de récents travaux de l'OCDE que, si les impôts sur le revenu sont préférables aux impôts indirects sur le plan de la répartition, un déplacement des premiers vers les seconds, neutre pour les recettes, peut avoir des effets légèrement positifs sur la croissance (Johansson *et al.*, 2009). La raison en est que les impôts sur la consommation ont souvent une assiette plus large, parce qu'ils s'appliquent à toutes les catégories de revenus et parce qu'ils sont proportionnels, alors que les impôts sur le revenu sont progressifs, ce qui s'avère moins bénéfique à la croissance. Mais ce résultat empirique est obtenu dans les pays de l'OCDE où existent des taux d'imposition marginaux comparativement élevés et progressifs, qui s'appliquent à de grandes parties de la population. Au Chili, accroître les recettes fiscales en rapprochant les taux de l'IRPP et de l'impôt sur les sociétés aurait peut-être un certain effet négatif sur les incitations à travailler et à épargner des détenteurs de revenus élevés, parce qu'ils pourraient effectivement payer davantage qu'avant. Toutefois, cet effet pourrait être relativement limité à condition d'abaisser suffisamment les taux supérieurs de l'impôt sur le revenu. En outre, une partie du surcroît de recettes de l'impôt sur le revenu et le produit de la suppression des exonérations de TVA encore en vigueur pourraient servir à réduire le taux de la TVA, ce qui aurait des effets compensateurs. De fait, la TVA diminue le pouvoir d'achat des salaires réels après impôt et affaiblit ainsi les incitations au travail de façon très analogue à l'impôt sur le revenu. Étant donné que, pour la plupart des Chiliens, les taux marginaux des impôts sur la consommation sont élevés en comparaison des taux marginaux de l'impôt sur le revenu, ce rééquilibrage pourrait rendre le système fiscal plus efficace.

Le Chili pourrait également envisager d'appliquer un taux très réduit d'imposition dans la tranche du barème qui se situe en deçà du seuil d'exonération, de façon à ce qu'un plus grand nombre de personnes à bas revenu acquittent l'impôt. À l'heure actuelle, ce seuil est très élevé en comparaison des autres pays (graphique 2.11). Des simulations laissent penser que, si le Chili appliquait un taux de prélèvement de 3 % aux personnes qui sont aujourd'hui exonérées, il pourrait augmenter les rentrées de l'impôt sur le revenu de

Graphique 2.11. Seuil d'exonération de l'impôt sur le revenu pour une personne seule

En pourcentage du PIB par habitant, 2008



Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2007-2008* ; Servicio de Impuestos Internos – Chili.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776406814823>

près de 2 % du PIB. Mais il s'agit là d'un exercice comptable qui ne prend pas en considération les réactions de la population (OCDE, 2009b). En outre, s'il est sans doute possible d'abaisser le seuil d'exonération, il ne serait pas souhaitable de le supprimer entièrement, comme c'est le cas dans cet exercice de simulation. Au demeurant, un abaissement du seuil d'exonération ne serait politiquement réalisable que s'il s'accompagnait d'importantes améliorations pour les personnes à faible revenu, par exemple un relèvement des indemnités de chômage ou une réduction de la fiscalité indirecte après un élargissement de son assiette. Si l'on pouvait abaisser suffisamment les impôts indirects, il pourrait bien en résulter une baisse du coin fiscal pour les détenteurs de bas revenus, car l'incidence d'un impôt sur le revenu à taux réduit serait sans doute inférieure à celle d'un taux de TVA de 19 %.

Pour augmenter les recettes fiscales, le recours à l'impôt immobilier serait aussi un bon choix. La taxation des biens immeubles est relativement favorable à la croissance, parce qu'elle a moins d'effets que les autres impôts sur les décisions d'offrir du travail, de produire, d'investir et d'innover. Par ailleurs, il est plus difficile de frauder, puisque les propriétés foncières et immobilières sont très visibles et ne peuvent être déplacées. Les impôts immobiliers pour lesquels on actualise périodiquement les valeurs sous-jacentes peuvent aussi contribuer à la progressivité du système fiscal (Johansson *et al.*, 2009). Ce devrait être le cas au Chili, où le seuil d'exonération des avoirs immobiliers correspond approximativement à la valeur médiane des logements possédés par le quintile de revenus le plus bas. La valeur médiane de l'immobilier résidentiel s'élève fortement dans les déciles de revenus supérieurs (Torche et Spilerman, 2004). Bien que le produit des impôts immobiliers soit versé aux communes, sa hausse pourrait libérer des ressources en faveur de l'État central, car les communes dépendent de ses transferts. À défaut, l'administration centrale pourrait majorer la surtaxe de l'impôt communal qui lui est attribuée.

Encadré 2.3. **Recommandations en vue d'améliorer la fiscalité**

- | Examiner les possibilités de renforcer encore la règle budgétaire.
- | Envisager un renforcement de la composante assurance du système d'indemnisation du chômage, en facilitant davantage l'accès au *Fondo Solidario* et en relevant, dans une certaine mesure, le montant des indemnités. En contrepartie, l'indemnisation des licenciements pourrait être réduite : à titre d'exemple, les indemnités pourraient être forfaitaires au lieu d'augmenter avec l'ancienneté.
- | Compléter les rapports sur le montant des dépenses fiscales par des évaluations de leur efficacité et de leur efficience.
- | Envisager de supprimer ou de limiter les exonérations de TVA qui subsistent.
- | Envisager d'augmenter encore les subventions à l'épargne retraite en faveur des personnes à revenu faible ou moyen, tout en plafonnant les avantages fiscaux des personnes à revenu élevé.
- | Éliminer les lacunes fiscales conduisant à créer des sociétés dans le seul but de différer le paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- | Envisager de relever si nécessaire le taux de l'impôt sur la propriété immobilière.

Bibliographie

- Acemoglu, D. et R. Shimer (1999), « Efficient Unemployment Insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 107, n° 5, pp. 893-928.
- Acemoglu, D. et R. Shimer (2000), « Productivity Gains from Unemployment Insurance », *European Economic Review*, vol. 44, n° 7, pp. 1195-1224.
- Antolin, P. A. de Serres, et C. de la Maisonneuve (2004), « Conséquences budgétaires à long terme des plans d'épargne retraite assortis d'avantages fiscaux », *Revue économique de l'OCDE* n° 39, OCDE, Paris.
- Blanchard, O. et A. Landier (2002), « The Perverse Effect of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France », *Economic Journal*, vol. 112, n° 480, pp. 214-244.
- Bustos, A., E. Engel et A. Galetovic (2004), « Could higher Taxes Increase the Long-Run Demand for Capital in Chile? Theory and Evidence for Chile », *Journal of Development Economics* vol. 73, n° 2, pp. 674-679.
- Caballero, R., K. Cowan, E. Engel et A. Micco (2004), « Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility », *NBER Working Paper* 10744.
- Cantalupto, J., M. Jorratt et D. Scherman (2007), « Equidad Tributaria en Chile: Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma », document non publié.
- Cowan, K. et A. Micco (2005), « El Seguro de Desempleo en Chile: Reformas Pendientes », *En Foco* 53, Expansiva, Santiago.
- Dirección del Trabajo (2007), *ENCLA 2006 – Resultados de la Quinta Encuesta Laboral*, Santiago.
- Dolado, J.J., C. Garcia et J.F. Jimeno (2002), « Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain », *Economic Journal*, vol. 112, n° 480, pp. 270-295.
- de Serres, A. et K.-Y. Yoo (2004), « Le régime fiscal de l'épargne retraite privée dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 39, OCDE, Paris.
- Engel, E.M.R.A., A. Galetovic et C.E. Raddatz (1999), « Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic », *Journal of Development Economics*, vol. 59, n° 1, pp. 155-92.
- Escobar, L.E. (2008), « El Seguro de Cesantía en Chile : Diagnóstico y Propuestas para Fortalecerlo », in Escobar et al., *Un Seguro de Desempleo Universal para Chile: El Inicio de un Debate*, Chile 21, Santiago.
- Hsieh, C. et J. Parker (2007), « Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom », *Economía*, vol. 8, n° 1, pp. 121-160.

- Jaeger, A. et L. Schuknecht (2004), « Boom-Bust Phases in Asset Prices and Fiscal Policy Behaviour », *IMF Working Papers* 04/54, Fonds monétaire international, Washington.
- Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys, L. Vartia (2009), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, OCDE, Paris.
- Larrañaga, O. (2009), « Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 85, OCDE, Paris.
- Micco, A. et C. Pages (2006), « The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data », *IZA Discussion Paper*, 2433, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Ministère des Finances (2009), *Informe de Finanzas Públicas*, ministère des Finances, Santiago.
- Ministère des Finances (2006), *Informe de Finanzas Públicas*, ministère des Finances, Santiago.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004b), Revue économique de l'OCDE, Numéro spécial : L'épargne retraite assortie d'avantages fiscaux, *Revue économique de l'OCDE*, n° 39, 2004/2.
- OCDE (2006), « Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques », *Études de politique fiscale de l'OCDE* n° 13, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies – Chile*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Tax Expenditure and Base-Broadening*, à paraître.
- Pages, C. et C. Montenegro (2007), « Job Security and the Age Composition of Employment: Evidence from Chile », *Estudios de Economía*, vol. 34, n° 2, pp. 109-139.
- Torche, F. et S. Spilerman (2004), « Parental Wealth Effects on Living Standards and Asset Holdings: Results from Chile », *Institute for Social and Economic Research and Policy Working Paper* 04-06, Columbia University, New York.

Chapitre 3

Renforcer sans tarder la concurrence, l'entrepreneuriat et l'innovation pour stimuler la croissance de la productivité

Le déclin de la croissance de la productivité observé depuis la fin des années 90 ralentit le processus de rattrapage. Des réformes structurelles visant à renforcer la concurrence, l'entrepreneuriat et l'innovation ouvrirait largement la voie à un raffermissement de cette croissance. Il convient désormais de mettre concrètement en œuvre les récentes réformes de la politique de la concurrence visant à consolider l'application de la législation sur les ententes. Il faut doter le Procureur économique national de ressources suffisantes et, peut-être, revoir de nouveau le plafond – déjà relevé il y a peu – des amendes frappant les auteurs d'ententes. L'entrepreneuriat doit être renforcé grâce à l'allègement de la réglementation qui pèse sur la création d'entreprise et à la simplification des procédures de faillite. Les toutes dernières réformes du cadre de la politique de l'innovation sont une bonne chose, mais il faudra assortir les pôles sectoriels prioritaires de procédures de suivi adaptées et de clauses d'extinction du soutien de l'État.

Ces deux dernières décennies, le Chili a connu une croissance plus rapide que la majorité des pays de l'OCDE. Entre 1986 et 2007, le PIB par habitant a progressé en moyenne chaque année de 4.3 %, contre 2.2 % dans l'ensemble de la zone OCDE. Rapporté à celui des États-Unis, le revenu par habitant (en PPA) est passé de 18 % en 1986 à 31 % en 2007, le Chili dépassant tous les autres pays latino-américains sauf le Mexique. Si la croissance exceptionnellement élevée de la deuxième moitié des années 80 doit être attribuée en partie à la reprise conjoncturelle qui a fait suite à la crise bancaire du début de la même décennie, elle résulte aussi de l'application de réformes ambitieuses attachées à libéraliser les échanges, à améliorer le fonctionnement des marchés du travail, de produits et de capitaux, et à restructurer le dispositif de retraite. La mise en œuvre de politiques macroéconomiques plus saines a également joué un rôle important (Ffrench-Davis, 2006).

L'écart de revenu avec maintes économies avancées de l'OCDE demeure néanmoins substantiel, et la croissance a marqué le pas depuis la fin des années 90. Le PIB par habitant du Chili avoisine le tiers de celui de pays avancés de l'OCDE. Après la crise asiatique, il a progressé de moins en moins rapidement, jusqu'à atteindre un rythme inférieur de plus de moitié à celui de l'âge d'or des années 1986-97 ; la grave récession de 2008-09 pourrait se solder par de nouvelles répercussions négatives de longue durée.

Dans la mesure où la convergence avec les pays de tête ralentit dès lors que s'amenuise l'écart de revenu avec eux, on doit s'attendre à ce que la croissance marque le pas. Quoique les conditions économiques mondiales mouvantes incitent à prendre avec quelques réserves les comparaisons avec d'autres pays dont le revenu est déjà passé de la catégorie « moyen » à la catégorie « élevé », il semble bien que la croissance n'ait pas été exceptionnelle durant la décennie qui précède le franchissement en 2007 du seuil de revenu par habitant de 13 000 USD (tableau 3.1). De plus, les pays ayant réussi par le passé à maintenir le rythme de la croissance au cours de la décennie précédant le franchissement de ce seuil sont peu nombreux.

La productivité explique la plus grande part du ralentissement récent de la croissance. Par rapport à la période 1986-1997, la contribution de la formation de capital à la progression du PIB n'a pas varié ces dix dernières années, mais la croissance de l'intrant de main-d'œuvre comme celle de la productivité totale factorielle (PTF) ont marqué le pas. Le ralentissement de la première représente un tiers environ de celui de la croissance du PIB de la dernière décennie, et la stagnation apparente de la PTF les deux tiers restants. Selon une décomposition de la croissance, alors que la productivité a augmenté de plus de 2 % par an entre 1986 et 1997, en 2008 elle était voisine de son niveau de 1998.

Le cadre chilien de l'action publique en matière macroéconomique, et notamment la règle structurelle budgétaire qui prévoit une banque centrale indépendante centrée sur un objectif d'inflation et un régime de change flexible, a largement ouvert la voie à la stabilité

Tableau 3.1. **PIB par habitant (PPA constantes, prix constants)**

	Année du franchissement	PIB par habitant (en PPA)	Taux de croissance de la décennie précédant l'année du franchissement	Taux de croissance de la décennie suivant l'année du franchissement
Chili	2007	13 108	2.6	n. d.
Australie	1961	13 291	3.0	3.3
Finlande	1970	13 070	7.1	3.3
Grèce	1971	12 784	9.4	2.8
Irlande	1983	13 020	2.5	3.7
Italie	1970	13 600	7.8	3.3
Japon	1970	13 541	12.5	3.3
Corée	1993	13 572	7.4	4.6
Nouvelle-Zélande	1965	13 371	5.0	3.0
Norvège	1966	12 795	4.8	5.8
Portugal	1987	13 078	2.2	3.4
Singapour	1979	12 326	14.5	6.4
Espagne	1972	13 156	8.2	1.5
Suède	1967	13 519	5.4	3.6

Note : l'année de référence pour les PPA et les prix est l'année 2005. L'année du franchissement désigne celle où le PIB par habitant s'est le plus approché du seuil de 13 000 USD.

Source : OCDE, *Banque mondiale (IDM)*, *Penn World Table Version 6.2*.

macroéconomique. Celle-ci ne suffit toutefois pas à assurer à elle seule une croissance solide de la productivité. En effet, c'est d'abord la vigueur de la concurrence sur les marchés de produits qui incite les entreprises à remédier à leurs insuffisances organisationnelles et managériales et à innover. Le cadre réglementaire de l'entrepreneuriat, y compris en matière d'entrée et de sortie, peut faciliter le redéploiement de la production au profit des entreprises les plus efficaces. Une action publique adaptée dans le domaine de l'innovation peut de son côté contribuer à relever la croissance de la productivité, car elle influe sur la propension des entreprises à moderniser leurs produits ou leurs techniques de production.

Différentes faiblesses du réglage de la politique structurelle ont contribué à ce que la productivité du Chili affiche des performances décevantes. Ainsi, par rapport à ce que l'on observe dans la zone OCDE, la concurrence reste faible sur les marchés de produits, comme le laisse deviner le niveau élevé des marges prix-coûts. En outre, les conditions-cadres existantes n'incitent pas à la prise de risques entrepreneuriaux, ni à la réaffectation de la production au profit d'activités inédites et plus productives. Par exemple, la réglementation applicable aux entrées et sorties d'entreprises est trop restrictive, et le montant relativement élevé des indemnités de licenciement peut peser sur la mobilité de la main-d'œuvre. Le cadre de l'action gouvernementale en matière d'innovation favorisait encore récemment la recherche fondamentale publique, au détriment de l'innovation dans les entreprises. Ainsi s'explique le fait que les taux de l'innovation tant technologique (produits et procédés) que non technologique (commercialisation et organisation) restent faibles, et que la production continue de se concentrer dans des activités peu productives.

La politique d'éducation et la formation de capital humain, qui sont d'autres goulots d'étranglement de la croissance de la productivité au Chili, sont principalement abordées au chapitre 4. La disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée modifie l'aptitude des entreprises à adopter des technologies nouvelles et des innovations en

matière d'organisation ou de commercialisation. Rehausser le niveau de qualification de la main-d'œuvre chilienne, notamment en améliorant et en développant l'éducation et la formation professionnelles et la formation tout au long de la vie, est aussi susceptible de favoriser le passage des emplois à faible productivité aux emplois à productivité élevée. Le niveau d'études des travailleurs chiliens a fait ces dernières décennies des progrès considérables, mais la qualité de l'éducation telle que la mesurent les tests normalisés de performance des élèves reste basse à l'aune des normes OCDE. De plus, les résultats éducatifs sont très inégaux d'un groupe socio-économique à l'autre, ce qui donne à penser que le potentiel de certains pans de la société est imparfaitement exploité. Tandis que les politiques visant à améliorer la qualité et l'équité de l'éducation de base sont examinées au chapitre 4, le présent chapitre analyse les politiques en matière d'éducation et formation professionnelles et de formation tout au long de la vie, car celles-ci sont très étroitement liées à la productivité.

Les réformes récentes des politiques de la concurrence et de l'innovation réduiront les possibilités de pratiques anticoncurrentielles et pourraient accélérer la cadence de l'innovation du secteur des entreprises. La profonde réforme de la politique de la concurrence adoptée en avril 2009 renforcera les voies d'exécution grâce à l'extension des pouvoirs d'enquête du Procureur économique national et au relèvement des amendes sanctionnant la participation à une entente. L'incitation fiscale en faveur de la R-D, qui a vu le jour en 2008, a pour objectif de mieux encourager les entreprises privées à innover, et le Conseil national de l'innovation de création récente a entamé l'élaboration d'une stratégie d'innovation à long terme.

Malgré les récentes réformes, il reste beaucoup à faire pour retrouver un rythme accéléré de rattrapage du niveau de productivité de pays de l'OCDE plus avancés. Nonobstant le respect plus strict de la loi sur la concurrence qu'a induit la réforme d'avril 2009, la puissance publique devra faire preuve de diligence dans l'application de ces règles si elle veut dissuader les comportements anticoncurrentiels de la part, notamment, des grandes entreprises. L'appui accordé par l'État à la constitution de différents pôles industriels sectoriels, qui s'intègre à la stratégie d'action à long terme en faveur de l'innovation proposée par le Conseil national de l'innovation, risque d'orienter des ressources publiques vers des secteurs qui finissent par se révéler incapables de survivre, ou qui se seraient développés sans l'aide des pouvoirs publics. La fixation d'objectifs clairs pour les pôles sectoriels et l'évaluation régulière des progrès vers leur réalisation contribueront à réduire le risque de gaspillage des ressources publiques. Les réglementations des marchés de produits applicables à l'entrée et la sortie restent restrictives. Retrouver le rythme réformateur des années 90 sur les marchés de produits afin de stimuler la croissance de la productivité doit constituer l'une des grandes priorités de l'action économique de l'État.

Faits marquants de l'évolution récente de la productivité

L'analyse des sources de la croissance montre qu'en moyenne, la contribution de la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) à la croissance du PIB est proche de zéro depuis 1998. Même si l'on excluait le secteur minier, dans lequel la PTF a en fait diminué, la contribution de la PTF serait à peine plus élevée (environ 0.2 % par an). Élément non négligeable de la croissance du PIB entre la fin des

Tableau 3.2. **Contributions à la croissance annuelle du PIB, 1986-2008**

Période	Pourcentage			
	PTF	Capital	Travail	Total
1986-1991	2.1	1.8	2.8	6.7
1992-1997	2.2	3.6	2.1	7.9
1998-2003	-0.7	2.2	1.2	2.7
2004-2008	0.0	3.1	1.6	4.7

Note : La PTF calculée est le résidu d'une fonction de production de Cobb-Douglas. Selon les calculs du ministère des Finances pour le groupe d'experts sur le PIB potentiel, le poids assigné au stock de capital est de 0.48, et celui de l'intrant de main-d'œuvre de 0.52. L'intrant de main-d'œuvre est mesuré en nombre effectif d'heures de travail, corrigé du niveau d'études de la main-d'œuvre.

Source : Calculs de l'OCDE d'après des données du ministère des Finances.

années 80 et le milieu des années 90, la progression de la PTF s'est notablement ralentie à la fin des années 90 (tableau 3.2). La contribution des heures travaillées a elle aussi marqué le pas cette dernière décennie, mais elle est restée positive, aux alentours de 1.5 % par an. Au cours des années récentes, la contribution de la croissance du stock de capital a connu une accélération et constitue la première composante de la croissance de la période 2004-08. La PTF étant calculée comme un résidu d'une fonction de production de Cobb-Douglas, elle peut dans une certaine mesure être affectée par des erreurs dans l'estimation du stock de capital. D'une part, le stock de capital du Chili est calculé selon la méthode de l'inventaire permanent, de sorte qu'il dépend des hypothèses concernant les taux d'amortissement. D'autre part, le stock de capital n'est pas corrigé du taux d'utilisation des capacités, qui peut varier au cours du cycle. Même s'il existe donc quelques incertitudes quant au niveau exact de la PTF et à son taux de croissance annuel, on peut raisonnablement affirmer que la croissance de la PTF a été proche de zéro au cours de la décennie écoulée : la même méthode étant utilisée d'une année sur l'autre pour calculer le stock de capital, les erreurs dans la mesure de son taux de croissance devraient être minimales, tandis que les effets cycliques de l'utilisation des capacités devraient s'annuler sur des périodes de 10 ans.

La faiblesse de la croissance de la PTF semble être un problème structurel. L'essor des investissements des années 2007-08 (avec une progression de la formation brute de capital fixe de 20 % en 2008) a entraîné une hausse substantielle du stock de capital mais pas nécessairement une augmentation immédiate de la production, ce qui a diminué la PTF mesurée car il n'est pas opéré d'ajustement en fonction du taux d'utilisation du stock de capital. Mais cela ne peut expliquer pourquoi la croissance moyenne de la PTF a reculé de plus de 2 points de pourcentage au cours de la période 1998-2008 après avoir progressé de plus de 2 % durant la période 1986-1997. Il se peut en fait qu'une partie du ralentissement soit l'épilogue des réformes structurelles des années 80 et 90, qui avaient contribué à maintenir des taux élevés de croissance de la PTF (voir encadré 3.1).

L'écart de revenu par habitant par rapport à des pays plus avancés de la zone OCDE est imputable dans une large mesure à une moindre productivité de la main-d'œuvre. Bien que l'utilisation de celle-ci soit inférieure à ce que l'on enregistre dans la plupart des pays de l'OCDE, en raison pour l'essentiel d'un plus bas taux d'activité des femmes et des jeunes, cette faiblesse relative de la productivité explique 80 % environ du reliquat de l'écart de revenu (voir graphique 3.1).

Encadré 3.1. Principales réformes structurelles menées au Chili ces trois dernières décennies

Une série de réformes structurelles ont été mises en œuvre dans les domaines suivants à compter du milieu des années 70 :

- | Réforme fiscale : instauration de la taxe sur la valeur ajoutée et améliorations du recouvrement de l'impôt.
- | Réformes dans le domaine des échanges et de l'IDE : élimination de tous les obstacles non tarifaires, introduction de droits de douane multilatéraux forfaitaires, traitement non discriminatoire des porteurs d'IDE.
- | Privatisations de grande ampleur dans tous les secteurs économiques.
- | Réforme des retraites : passage d'un régime par répartition à un régime par capitalisation.
- | Réforme des marchés du travail : conventions collectives au niveau des entreprises (et non plus des branches) ; assouplissement des règles applicables aux licenciements.

Après la crise bancaire du début des années 80, les principales réformes de la fin des années 80 et des années 90 ont visé les domaines suivants :

- | Loi bancaire : renforcement du contrôle et de la régulation de l'État.
- | Déréglementation des industries de réseau : système multiopérateur dans les télécommunications, concessions d'infrastructures, privatisation des services d'alimentation en eau et d'assainissement.
- | Cadre macroéconomique : indépendance de la banque centrale, recours progressif au ciblage de l'inflation et à un régime de change flexible, adoption d'une règle d'excédent budgétaire structurel.

Les principales réformes engagées cette dernière décennie ont concerné :

- | Les marchés de capitaux : élargissement des possibilités d'investissement offertes aux fonds de pensions, élimination des plus-values réalisées dans un certain nombre d'opérations, gouvernement d'entreprise (entre autres, règles de publicité de l'information et droits de vote), réglementation des fonds de pensions (entre autres, assouplissement des restrictions applicables aux investissements).
- | À plusieurs reprises, la politique de la concurrence : création du Tribunal de la concurrence (*Tribunal de Defensa de la Libre Competencia*), renforcement des pouvoirs du Procureur économique national, instauration d'un programme de clémence.

La décomposition sectorielle des origines de la croissance de la productivité du travail montre une diminution des gains transitoires tirés des redéploiements de main-d'œuvre de secteurs à faible productivité (agriculture, services à la personne, etc.) vers des secteurs à la productivité plus élevée (services financiers, industries manufacturières). De fait, il se peut que ces gains se soient déjà largement concrétisés. La croissance future de la productivité du travail devra donc être essentiellement intrasectorielle. La faible contribution de l'élément « intersectoriel » est une caractéristique générale d'économies à haut revenu telles que l'Australie et les États-Unis (graphique 3.2), où les gains transitoires liés au transfert de ressources de l'agriculture et d'autres secteurs à faible productivité vers des branches à la productivité plus forte sont en grande partie épuisés. Au Chili, le recul de l'élément « intersectoriel »

Graphique 3.1. Origine des écarts de PIB réel par habitant, 2007



1. Moyenne simple des 15 premiers PIB par habitant (sur la base des PPA 2005).
2. La productivité du travail est mesurée en termes de PIB par salarié.
3. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est mesurée en termes de taux d'emploi par rapport à la population d'âge actif.

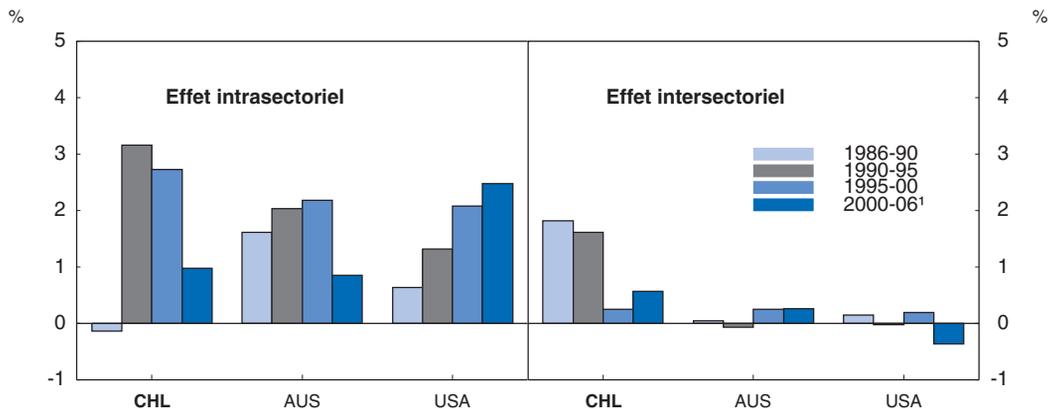
Source : Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776414281673>

résulte de l'extinction des effets transitoires liés à la reprise intervenue après la crise bancaire du début des années 80. Une grande part de l'effet « intersectoriel » positif de la fin des années 80 et du début des années 90 est en effet due au fait que le secteur financier, dont la productivité mesurée du travail est élevée, a accueilli des ressources venues d'autres branches de l'économie. En ce sens, il est très probable que la forte contribution des mutations structurelles industrielles à la productivité du travail observées au Chili au début et au milieu des années 90 a été un événement ponctuel, et que le maintien à l'avenir de taux de croissance de la productivité du travail élevés nécessitera surtout des innovations technologiques et non technologiques intrasectorielles. Néanmoins, il est possible d'engranger des gains de productivité « intersectoriels » inexploités en améliorant les qualifications de la main-d'œuvre, ce qui accroîtrait sa mobilité et faciliterait ainsi son redéploiement des secteurs à faible productivité (notamment le secteur « autres services », encore très étendu) vers les secteurs à productivité élevée.

Graphique 3.2. **Analyse structurelle-résiduelle**

Contributions annuelles moyennes



1. 2000-08 pour le Chili.

Source : Banco Central de Chile ; Base de données EUKLEMS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776462032717>**Encadré 3.2. Décomposition sectorielle de la croissance de la productivité du travail**

La croissance de la productivité du travail peut se décomposer en trois éléments. L'élément « intrasectoriel » est la somme des taux de croissance de la productivité sectorielle du travail pondérés de la part dans la valeur ajoutée totale. Cet élément mesure le taux de croissance de la productivité du travail que connaîtrait théoriquement l'économie en l'absence de changement structurel. L'élément « intersectoriel » est la somme des variations des parts sectorielles en termes d'emploi pondérées de la productivité relative de chaque secteur. Il mesure le taux de croissance de la productivité du travail que connaîtrait théoriquement l'économie en l'absence de croissance intrasectorielle de la productivité du travail, c'est-à-dire l'effet pur du changement structurel. Même si certains secteurs ne connaissent pas de hausse de la productivité, la productivité globale de l'économie peut progresser si des ressources se déplacent vers les secteurs affichant les meilleurs niveaux de productivité. Le troisième élément, dit « transsectoriel », est le produit des éléments « intrasectoriel » et « intersectoriel » et mesure la croissance de la productivité du travail imputable aux déplacements de ressources vers les secteurs affichant les meilleurs taux de croissance de la productivité. L'élément « transsectoriel » étant concrètement négligeable sur l'ensemble de la période 1986-2008, il n'apparaît pas au graphique 3.2.

Politiques visant à renforcer le jeu de la concurrence sur les marchés de produits**La concurrence sur les marchés de produits s'exprime plus faiblement au Chili que dans certains pays de l'OCDE**

Croissance soutenue de la productivité rime avec vigueur de la concurrence sur les marchés de produits. De fortes pressions concurrentielles peuvent en effet inciter les entreprises à remédier aux imperfections de leur organisation et à se moderniser sur le plan technologique. Pour Nickell (1996), par exemple, des pressions concurrentielles insuffisantes peuvent conduire les dirigeants d'entreprises ou les travailleurs à se relâcher. Différentes

études empiriques (entre autres Nickell, 1996, Blundell *et al.*, 1996 et Aghion *et al.*, 2008) constatent que les entreprises confrontées à un plus grand nombre de concurrents et bénéficiant de rentes plus faibles affichent une plus forte croissance de la productivité. Dans la même veine, plusieurs études empiriques indiquent que les réglementations restreignant la concurrence sur les marchés de produits réduisent la croissance de la productivité au niveau de l'entreprise et du secteur (Conway *et al.*, 2006, Arnold *et al.*, 2008, etc.). La concurrence peut également stimuler la croissance de la productivité en évinçant les entreprises les plus inefficaces et en ne permettant qu'aux plus efficaces de survivre. Cette hypothèse s'est vue solidement corroborée par de récentes études sur la libéralisation des échanges, qui ont montré empiriquement que les gains de productivité tirés du renforcement de la concurrence au niveau des importations pouvaient être imputés pour partie à des effets de redéploiement de ressources (par exemple Pavcnik, 2002, ainsi qu'Esclava *et al.*, 2009).

Dans une économie en phase de rattrapage comme le Chili, l'intensification de la concurrence peut avoir des répercussions positives particulièrement notables sur la croissance de la productivité. De récentes données empiriques indiquent que l'effet de la concurrence sur l'innovation dépend de l'écart technologique entre concurrents (Aghion *et al.*, 2005). Lorsque l'écart entre l'entreprise en pointe et ses concurrents est vaste, une pression concurrentielle relativement faible peut renforcer les incitations à innover pour les entreprises à la traîne, car les rentes à tirer de l'innovation sont alors élevées. À l'inverse, lorsque cet écart est réduit, une plus forte pression concurrentielle diminue les rentes préinnovation et, partant, accroît les incitations à innover dans le but d'échapper à la concurrence. Au fur et à mesure que les entreprises chiliennes rattrapent les capacités technologiques de la concurrence étrangère sur le marché, cet effet d'« échappement » gagne en importance. Le renforcement de la concurrence augmentera les incitations à innover, ce qui pourra se solder par de larges gains de productivité.

Quoique le Chili soit bien classé à l'aune des indicateurs de la compétitivité globale, et malgré l'ouverture du pays aux échanges et à l'IDE, la concurrence mesurée par les marges prix-coûts des entreprises cotées semble moins intense que dans un groupe de comparaison constitué de pays de l'OCDE à forte intensité de ressources. Le Chili fait bonne figure dans les palmarès de la compétitivité globale établis par des groupes d'experts et des organisations internationales afin d'apprécier la qualité de la réglementation et le cadre macroéconomique général¹. Avec des droits de douane multilatéraux à 6 %, la multiplication des accords de libre-échange, qui a ramené à près de 2 % le taux effectif moyen des droits appliqués aux importations, et la libre entrée des investissements étrangers, le pays est aussi très ouvert aux échanges internationaux et à l'IDE. Néanmoins, la structure des marges prix-coûts, c'est-à-dire du ratio moyen résultat d'exploitation/chiffre d'affaires total, dans l'ensemble des secteurs d'activité est similaire à celle d'un groupe de comparaison composé de pays de l'OCDE riches en ressources (voir à l'encadré 3.3 des explications sur le calcul des marges prix-coûts). Ce constat correspond aux attentes, dans la mesure où ces marges sont partiellement déterminées par les techniques de production d'une industrie, et par exemple par l'ampleur de ses coûts fixes. Le taux de marge chilien est toutefois plus élevé que celui des pays de comparaison dans tous les secteurs sauf celui des industries extractives. Les marges prix-coûts sont même plus fortes encore dans le secteur manufacturier qui est ouvert au commerce international, et dans le secteur de détail qui a une réputation bien établie de compétitivité (voir par exemple EIU, 2008). Mais les écarts les plus marqués se rencontrent dans les transports et télécommunications et dans les « autres services », qui

Encadré 3.3. Calcul des marges prix-coûts à l'aide des données Worldscope

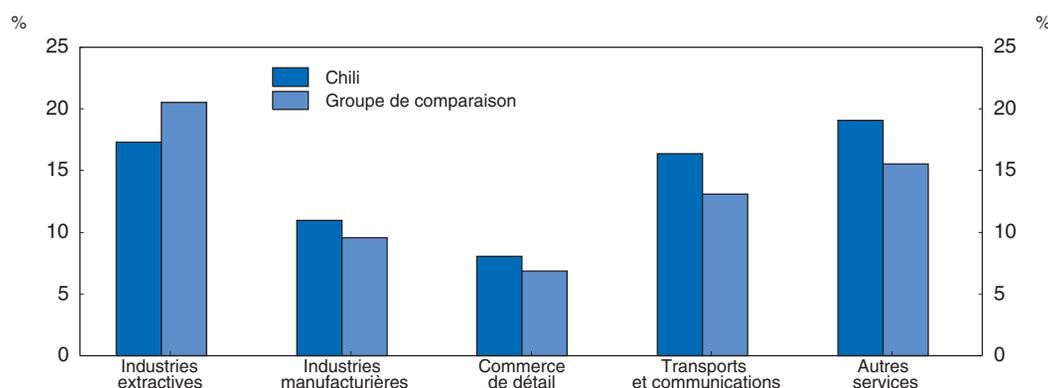
- ▮ Le calcul des marges prix-coûts fait appel aux données des états financiers d'entreprises cotées en bourse tirées de la banque de données Worldscope (Thomson Financial). Cette dernière contient des éléments de bilan annuel et des informations sur les grandes caractéristiques des entreprises.
- ▮ Selon Aghion *et al.* (2008), la marge prix-coûts (ou indice de Lerner) est choisie comme mesure de la concurrence sur les marchés de produits. La théorie la définit comme étant le rapport du prix (p) moins le coût marginal (mc) au prix, c'est-à-dire $(p-c)/p$. Plus $(p-c)/p$ est grand, plus grand est l'écart entre le prix et le prix concurrentiel. Dans un contexte empirique de mise en œuvre, la marge prix-coûts est représentée approximativement par le rapport entre le résultat d'exploitation (chiffre d'affaires total – coût des biens vendus – amortissement – frais commerciaux, généraux et administratifs) et le chiffre d'affaires total.
- ▮ L'échantillon se limite à des entreprises des secteurs suivants : industries extractives, industries manufacturières, services de vente au détail, services de transport et de communications, services rendus aux entreprises, autres services (essentiellement à la personne) au Chili, en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande pour les années 1990-2008. Les résultats regroupent les services aux entreprises et les autres services dans une catégorie unique dénommée « autres services ». Les entreprises dont les marges prix-coûts moyennes sont négatives sur la période d'échantillonnage sont considérées comme des valeurs aberrantes et sont rejetées de l'échantillon. L'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont été choisis comme pays de référence car ce sont des économies riches en ressources affichant une structure industrielle assez proche de celle du Chili, mais des réglementations des marchés de produits que l'indicateur RMP 2008 de l'OCDE estime plus favorables à la concurrence. L'échantillon final comprend 8 257 observations de couples année-entreprise.
- ▮ Les résultats ne sont pas sensibles à l'utilisation, dans l'approximation des marges prix-coûts, du résultat net d'exploitation (revenu brut + revenu net d'intérêts + produits exceptionnels) à la place du résultat brut.

englobent pour l'essentiel les services rendus aux entreprises. Il faut en déduire que la concurrence au Chili est faible – notamment dans les secteurs de services.

La réglementation applicable à la création d'entreprise et à certains secteurs de services est restrictive

L'une des raisons des fortes marges bénéficiaires des entreprises chiliennes est la relative restrictivité, par rapport à ce que l'on observe dans la zone OCDE, de la réglementation des marchés de produits (RMP) applicable dans certains domaines au Chili. À l'aune des indicateurs RMP 2008 de l'OCDE (Woelfl *et al.*, 2009) et à cette réserve près que l'indicateur relatif au Chili reste provisoire, seuls la Pologne, la Turquie et le Mexique ont une réglementation des marchés de produits plus restrictive (voir graphique 3.4). Si les grands indicateurs de la compétitivité globale situent favorablement le Chili, les indicateurs RMP de l'OCDE ou *Doing Business* de la Banque mondiale, qui mesurent plus précisément la réglementation concernant la concurrence sur les marchés de produits, indiquent que la réglementation chilienne devrait être assouplie pour rallier la moyenne OCDE (le Chili se classe 49^e au palmarès de l'indicateur *Doing Business* de la Banque mondiale, Banque mondiale, 2009).

Graphique 3.3. Marges prix-coûts au Chili et dans le groupe de comparaison¹
2000-08

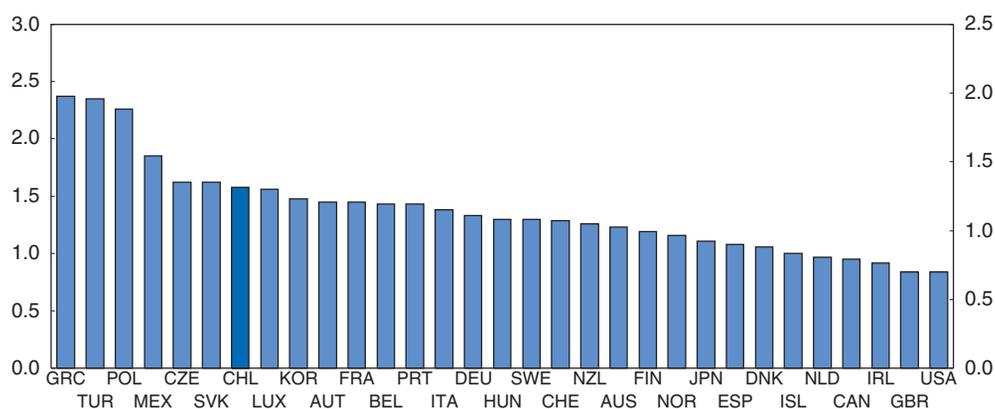


1. Ratio moyen résultat d'exploitation/chiffre d'affaires total. Le groupe de comparaison comprend l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande.

Source : Thomson Financial, Base de données *Worldscope*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776473054282>

Graphique 3.4. Réglementation des marchés de produits¹
2008



1. Indicateur global.

Source : OCDE, Base de données des réglementations des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776537473858>

Si, selon l'indicateur RMP de l'OCDE, le Chili dresse moins d'obstacles aux échanges et à l'investissement que la plupart des pays de l'OCDE, les charges administratives imposées à la création d'entreprise sont plus lourdes que dans presque tous les pays de l'OCDE, ce qui contrecarre l'effet disciplinant que peuvent avoir de potentielles entrées sur les entreprises déjà en place. Le Mexique est le seul pays à imposer aux entreprises individuelles des charges administratives plus lourdes que le Chili, et aucun pays de l'OCDE ne surcharge davantage les sociétés anonymes d'obligations longues et coûteuses en matière, notamment, d'immatriculation et de déclaration. Selon les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale, au Chili il faut 9 procédures (contre 5.8 dans la zone OCDE) et 27 jours (contre 13.4) pour créer une entreprise, et le coût correspondant atteint 7.5 % du RNB par habitant (contre 4.9 %). L'État ne demande pas aux autorités sectorielles de réglementation de recourir à de nouvelles formes de réglementation, ni ne les conseille sur celles-ci.

La réglementation applicable aux services de vente au détail et aux services professionnels est plus stricte que dans la plupart des pays de l'OCDE. Le Chili semble notamment présenter des obstacles à l'entrée plus forts que dans tout autre pays de l'OCDE dans le secteur du commerce de détail, en raison principalement d'exigences plus sévères d'immatriculation et de déclaration. On peut faire un constat du même ordre dans les services professionnels (comptables, architectes, ingénieurs et avocats), qui connaissent des obstacles à l'entrée comparativement élevés. Si le niveau d'études exigé pour embrasser ces professions avoisine la moyenne OCDE, l'exclusivité accordée pour la prestation de ces services évince nombre d'entrants potentiels, et l'interdiction de la publicité vient encore entraver la concurrence. Compte tenu de l'ampleur de la marge prix-coûts dans les services (voir graphique 3.3), les autorités devraient envisager d'assouplir ces réglementations.

Le cadre réglementaire des industries de réseau est sain

Le cadre réglementaire des industries de réseau est sain (OCDE, 2005), mais celui du secteur de l'électricité pourrait être encore amélioré. Les prix de la distribution de l'électricité sont fixés en application de la norme de l'entreprise efficiente. Pour résumer, cette norme calcule les actifs et les coûts d'une entreprise exemplaire par son efficacité et fixe les tarifs de telle sorte que cette entreprise puisse atteindre un certain taux de rendement sur le marché (pour de plus amples détails, voir OCDE, 2005). Les tarifs étant révisés tous les quatre ans, l'entreprise se trouve être le créancier résiduel de toute économie sur les coûts réalisée dans l'intervalle. Sous cet angle, la norme de l'entreprise efficiente peut être considérée comme un mécanisme raisonnable de régulation incitative. Spécificité du dispositif chilien, les études tarifaires sont menées par les opérateurs et par les autorités, et sont assorties d'une pondération respectivement fixée à un tiers et deux tiers. Ainsi les entreprises régulées sont-elles fortement incitées à surestimer les coûts d'une entreprise efficiente, afin de décrocher des tarifs régulés plus élevés. Les autorités prévoient de confier la résolution des différends à un groupe indépendant d'experts ; cette mesure atténuerait le problème de l'incitation, mais l'État pourrait, à moyen terme, envisager de laisser la fixation des prix entièrement à la charge de l'autorité de régulation, comme le font certains pays de l'OCDE.

La production, le transport et la distribution de l'électricité sont dégroupés, mais distribution et vente au détail sont verticalement intégrées. Ainsi, ce sont des entreprises distinctes qui assurent la production, le transport (à haute tension) et la distribution (du réseau de transport à haute tension au consommateur final), mais les compagnies de distribution se chargent à la fois de fournir l'électricité et de l'acheter auprès des producteurs pour la revendre (au détail) à l'utilisateur final. Les prix de détail, sauf pour certains grands clients finals, sont réglementés. Ce dispositif est identique à celui rencontré dans la plupart des pays de l'OCDE, même si certains d'entre eux ont aussi dégroupé la distribution et la vente de détail, y compris pour les petits clients (tel est notamment le cas, entre autres, du Royaume-Uni et des pays scandinaves). La majorité des consommateurs finals acquittent un tarif regroupant une redevance fixe, le prix de la distribution, un élément relatif à l'énergie et un élément relatif à la puissance de pointe. Le principal inconvénient de ce mode tarifaire réside dans l'absence d'incitation, pour le consommateur final, à réduire sa consommation électrique lorsque la demande est forte ou l'offre faible.

L'autorité sectorielle (*Comisión Nacional de Energía*) se penche actuellement sur la possibilité de dégroupier la distribution et la vente au détail afin de rendre la consommation d'électricité plus efficiente. Un tel dégroupage permettrait aux compagnies de distribution d'exploiter les lignes, tandis que des compagnies distinctes de vente au détail signeraient avec les producteurs des contrats d'approvisionnement électrique en vue de la revente aux consommateurs finals. Les prix de distribution resteraient réglementés et les prix de détail seraient libéralisés. La logique économique de cette évolution est que la distribution d'électricité demeure un monopole naturel, alors que la vente au détail concerne un marché potentiellement concurrentiel. Si les détaillants étaient autorisés à fixer librement leurs prix, ils seraient incités à rechercher des consommateurs désireux de réduire leur consommation aux heures de pointe ou en période de pénurie d'énergie pour réduire le plus possible leurs coûts. Il faudrait assortir les prix de détail de réglementations prudentielles garantissant que les compagnies de vente au détail soit acquièrent suffisamment d'électricité pour répondre à la demande de pointe, soit établissent leurs tarifs de manière à inciter le consommateur à réduire sa demande en cas d'approvisionnement insuffisant. Faute de mesures de ce type, certaines compagnies pourraient choisir de casser les prix en proposant une électricité bon marché aux heures de pointe, et de faillir à leur mission d'approvisionnement en cas de déficit énergétique. Tous les usagers étant raccordés au même réseau, de tels choix peuvent provoquer des pannes d'électricité.

Dans les télécommunications, la concurrence dans le domaine de la téléphonie fixe a principalement dépendu de l'arrivée sur le marché local d'un nouveau concurrent de l'opérateur historique, qui a bâti son propre réseau, se livrant ainsi à une concurrence dite « fondée sur les installations ». À l'inverse, dans le mode concurrentiel basé sur les services, les concurrents disposent d'un accès indiscriminé au réseau et luttent par la qualité et le prix du service offert. Au Chili, la concurrence fondée sur les installations de téléphonie locale s'est affermie cette dernière décennie. Ainsi, en 2000, l'opérateur historique (*Telefónica*) détenait une part de marché avoisinant 80 %, tandis que celle de son premier concurrent (*VTR*) tournait autour de 4 %. En 2008, leurs parts de marché respectives étaient de 60 et 17 %. En dépit de cette amélioration, les autorités devraient envisager de réglementer les tarifs de l'accès au réseau de l'opérateur historique de façon à éviter une duplication coûteuse du réseau et à accélérer la baisse des prix dans les localités où il est le seul exploitant. L'organe de tutelle du secteur a déjà commencé à emprunter cette voie en commandant une étude sur les avantages relatifs de la concurrence fondée sur les services et de la concurrence fondée sur les installations.

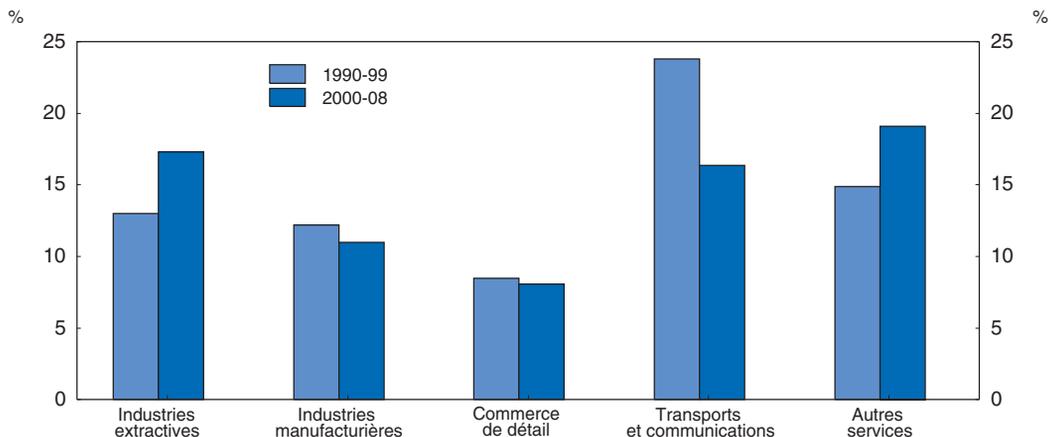
Les réformes récentes de la politique de la concurrence renforcent les voies d'exécution

Si l'on excepte une réglementation trop stricte des marchés de produits dans certains domaines, c'est surtout l'application imparfaite du droit de la concurrence, en matière notamment d'ententes, qui explique le niveau élevé des marges prix-coûts. La structure institutionnelle de ce droit et de ses voies d'exécution est aujourd'hui saine. Le Procureur économique national (*Fiscalía Nacional Económica*, ou FNE) enquête sur les cas de pratiques potentiellement anticoncurrentielles, et le Tribunal de la concurrence prend des décisions éventuellement assorties de peines d'amende. La loi stipule que tout acte ou accord, contrats compris, qui « empêche, restreint ou entrave le jeu de la libre concurrence », ou qui tend à le faire, est punissable. Comme dans les droits de la concurrence de pays de l'OCDE, les pratiques anticoncurrentielles couvertes par la loi chilienne sur la concurrence

sont les accords collusifs tels que les ententes (portant par exemple sur les prix ou la répartition de parts de marché) ; l'abus (unilatéral) de position dominante ; et les comportements abusifs visant à acquérir, préserver ou renforcer une position dominante (au moyen par exemple de prix d'éviction). Jusqu'aux récents amendements, les pouvoirs d'enquête du Procureur économique national étaient restreints. Celui-ci pouvait lancer une enquête, mais pas perquisitionner sans préavis, ni intercepter des communications ou saisir des documents. En raison des difficultés rencontrées pour rassembler des preuves factuelles directes, les affaires dont était saisi le Tribunal de la concurrence reposaient souvent sur des indices indirects tels que des comportements parallèles pour s'efforcer de démontrer que les protagonistes avaient conclu un accord anticoncurrentiel.

Il importe tout particulièrement, pour renforcer le respect du droit de la concurrence, d'amplifier les pressions concurrentielles exercées sur les secteurs de services, qu'aucune importation ne vient concurrencer. Comme le montre le graphique 3.3, les marges prix-coûts sont en général plus élevées dans les services (qui, pour l'essentiel, ne peuvent donner lieu à des échanges) que dans les activités manufacturières. Bien entendu, cette situation ne résulte pas seulement de la faiblesse de la concurrence, mais aussi de différences dans les techniques de production, avec par exemple un niveau élevé de coûts irrécupérables dans les industries de réseau telles que les transports et les télécommunications. Le graphique 3.5 montre toutefois que les marges prix-coûts non

Graphique 3.5. Marges prix-coûts au Chili¹



1. Ratio moyen résultat d'exploitation/chiffre d'affaires total.

Source : Thomson Financial, Base de données *Worldscope*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776544105672>

seulement sont généralement supérieures dans les services, mais ont même augmenté dans certains secteurs depuis 2000. Et dans un secteur de vente au détail considéré comme concurrentiel et où les marges prix-coûts sont relativement basses, plusieurs affaires d'ententes et de comportements préjudiciables à la concurrence ont récemment éclaté au grand jour (voir à l'encadré 3.4 des détails sur le procès en cours contre des officines).

Le renforcement de l'application du droit de la concurrence et l'amélioration de la transparence des marchés revêtent une importance particulière sur des petits marchés tels que le Chili. En effet, un marché étroit ne peut supporter qu'un faible nombre d'entreprises produisant à l'échelle minimale d'efficacité. Les marchés des petites

Encadré 3.4. Le procès contre les pharmacies

- | Mai 2008 : le ministère de la Santé annonce avoir détecté des cas de fixation coordonnée des prix dans les principales chaînes de pharmacies (*FASA, Cruz Verde, Salcobrand*), qui contrôlent plus de 90 % du marché. Le Procureur économique national ouvre une enquête.
- | Décembre 2008 : le Procureur économique national conclut qu'il y a bien eu fixation coordonnée des prix pour 222 spécialités pharmaceutiques entre décembre 2007 et avril 2008, et intente une action en justice auprès du Tribunal de la concurrence.
- | Mars 2009 : la *FASA* reconnaît s'être livrée à de tels actes et conclut un accord avec le Procureur économique national par lequel elle consent à s'acquitter d'une amende d'un million d'USD en échange de l'abandon des poursuites à son encontre par le Procureur. Le Procureur économique national ayant déjà saisi le Tribunal de la concurrence, on peut assimiler le cas à un règlement transactionnel en matière d'entente, mais il est sans rapport avec le nouveau programme de clémence instauré en 2009.
- | Actuellement : *Cruz Verde* et *Salcobrand* n'ont pas reconnu les faits ; le procès est en cours devant le Tribunal de la concurrence.

économies ont donc tendance à présenter une structure productive plus concentrée dans laquelle quelques entreprises seulement desservent un large pan de l'économie (voir au tableau 3.3 les chiffres de la concentration dans certaines branches de l'économie chilienne). Leur efficacité peut bien entendu s'avérer plus forte qu'avec une structure moins concentrée. Mais une structure très concentrée peut aussi entraîner une inefficacité allocative. Dans un marché oligopolistique où les agissements de chacun ont une incidence directe sur la concurrence, les prix peuvent grimper au-delà des niveaux concurrentiels même si les parties ne nouent pas explicitement des accords collusifs (Tirole, 1988). L'existence d'un régime commercial libéral contribue à dissuader les comportements anticoncurrentiels, mais ne peut se substituer à un droit de la concurrence, bien conçu et appliqué, et à la transparence du marché, en particulier dans

Tableau 3.3. Concentration dans quelques secteurs

Secteur	Part de marché des trois premières entreprises (%)	Indice de Herfindahl-Hirschman
Services d'accès à Internet	81.9	0.269
Engrais azotés granulés	83	0.268
Engrais phosphatés granulés	78	0.252
Engrais potassiques granulés	71	0.221
Service de téléphonie locale de base (ligne fixe)	86.4	0.451
Télévision par câble et satellite	94.2	0.525
Gazole ¹	62 ²	0.384
Essence ¹	81.9 ²	0.671
Produits pharmaceutiques	92.1	0.304
Allumettes	92.9 ²	0.868
Bière ¹	98.3 ³	0.714

Note : L'indice de Herfindahl-Hirschman est la somme des carrés des parts de marché. Il oscille entre 0 et 1, 1 désignant une situation de monopole total.

1. Informations 2006.

2. Part de marché de la première entreprise du secteur.

3. Part de marché des deux premières entreprises du secteur.

Source : Procureur économique national.

les secteurs de services qui, souvent, ne font pas l'objet d'échanges internationaux. Le gouvernement prévoit de prendre plusieurs mesures pour améliorer la transparence des marchés et la protection des consommateurs : i) faciliter le règlement des litiges impliquant des consommateurs, en particulier par des procédures d'action collective ; ii) renforcer la protection des consommateurs sur les marchés financiers (information, clauses abusives, renégociation de prêts, changement d'établissement financier) ; iii) faire obligation aux établissements de crédit d'offrir au moins un produit standard qui soit aisément comparable d'une institution à l'autre (réforme des marchés de capitaux, MK III, voir chapitre 1) ; et iv) créer un registre consolidé du crédit pour les banques et les autres entreprises afin d'améliorer la transparence sur les marchés du crédit (voir chapitre 1).

Au Chili, les difficultés rencontrées pour prouver l'existence d'ententes à partir d'éléments indirects a incité la politique de la concurrence à se focaliser sur l'abus unilatéral de position dominante. En 2007 par exemple, le Procureur économique national a ouvert 66 dossiers d'abus de ce type, contre seulement 13 dossiers de collusion horizontale ou verticale. Les plus récentes des affaires d'entente fondées sur des preuves indirectes se sont soldées par des acquittements, soit en première instance auprès du Tribunal de la concurrence, soit en deuxième instance à la Cour suprême. On note toutefois certains signes de changement dans ce domaine, car une récente décision de la Cour suprême a confirmé la décision du Tribunal de la concurrence dans l'affaire dite de la « guerre des écrans plats », qui reposait sur un élément indirect, à savoir le nombre de coups de téléphone passés entre deux détaillants liés par un accord anticoncurrentiel². Mais il est trop tôt pour savoir s'il s'agit là d'une véritable tendance.

L'absence de programme de clémence et la relative modicité des amendes ont également contribué à affaiblir l'application du droit de la concurrence. Les pays de l'OCDE sont nombreux – on citera notamment les États-Unis et l'Union européenne – à recourir à des programmes de clémence pour détecter les ententes. Au Chili, les entreprises prenant part à des ententes ne pouvaient pas, récemment encore, demander l'immunité en échange d'une coopération avec le Procureur économique national. Cette situation a rendu encore plus difficile le recueil de preuves directes concernant des accords collusifs. De plus, le niveau des amendes est relativement bas. La plus lourde amende jamais infligée – aux deux contrevenants de l'affaire de la « guerre des écrans plats » – avoisine 11.2 millions d'USD. Si l'on en croit le compte de résultat de l'un des deux détaillants impliqués (*Falabella*), l'amende qui le concerne représente moins de 0.1 % de son chiffre d'affaires 2008³.

Une réforme de 2009 traite quelques-uns des problèmes d'exécution, mais pourrait nécessiter un complément de ressources au profit du Procureur économique national (encadré 3.5). Elle relève de 15 à 23 millions d'USD environ l'amende maximale pour entente, renforce les pouvoirs d'enquête du Procureur économique national (autorisation des perquisitions-surprises, des écoutes téléphoniques et des perquisitions de locaux pour saisie de documents), et prévoit un programme de clémence en matière d'infraction à la législation sur les ententes (le Procureur économique national peut accorder une immunité totale à la première entreprise qui dénonce une entente, et réduire de moitié les amendes des autres contrevenants). Ces dispositions devraient conduire à multiplier les affaires d'entente traduites devant le Tribunal de la concurrence, ce qui pourrait nécessiter l'octroi de ressources complémentaires au Procureur économique national.

Encadré 3.5. Évolution du cadre de la politique de la concurrence au Chili

Le cadre chilien de la politique de la concurrence a évolué : autrefois centré sur la « liberté économique » (autonomie des entreprises), il privilégie aujourd'hui l'efficacité et le bien-être des consommateurs.

- | 1973-1993 : la *Fiscalía Nacional Económica* (Procureur économique national), la Commission de la concurrence et les Commissions consultatives (sanctions et recommandations) jouaient un rôle moins important que les réformes macroéconomiques (libéralisation des échanges, privatisation, déréglementation).
- | 1993-2003 : réforme microéconomique des industries de réseau et des marchés financiers. Les limitations de leurs pouvoirs d'enquête et d'exécution ne permettaient pas aux institutions existantes de traiter efficacement les gros dossiers.
- | 2003 : réforme. Le nouveau Tribunal de la concurrence (*Tribunal de Defensa de la Libre Competencia*) se substitue à la Commission de la concurrence et aux Commissions consultatives. Le montant moyen des amendes passe de 13 500 d'USD entre 1973 et 2002 à 840 000 d'USD depuis 2004. Certains pouvoirs nouveaux sont attribués au Procureur économique national.
- | 2009 : outre un relèvement du plafond des amendes pour infraction à la législation sur les ententes, un renforcement des pouvoirs d'enquête du Procureur économique national et l'instauration d'un programme de clémence, la réforme promulguée en avril comprend :
 - √ Des mesures visant à garantir l'indépendance du Procureur économique national : procédure publique de sélection et règles strictes de révocation, avec entre autres une décision de la Cour suprême à la majorité.
 - √ Des mesures visant à renforcer le professionnalisme du Tribunal de la concurrence : augmentation de la rémunération des juges et du temps qu'ils consacrent au Tribunal ; règles d'incompatibilité professionnelle strictes.
 - √ Rationalisation des règles de procédure du Tribunal de la concurrence : notification des résolutions ; prescription ; communication des pièces, dépositions des témoins et autres preuves.

On pourrait encore améliorer la politique de la concurrence. Les entreprises soupèsent d'un côté les gains qu'elles comptent tirer de pratiques anticoncurrentielles et de l'autre les inconvénients potentiels, c'est-à-dire la probabilité de se faire prendre multipliée par l'amende encourue. En ce sens, le renforcement des pouvoirs d'enquête du Procureur économique national alourdit le coût attendu d'un comportement anticoncurrentiel en augmentant les pertes consécutives potentielles. Il semble toutefois, au moins pour les grandes entreprises, que le nouveau montant maximal des amendes reste insuffisant, dans la mesure où il ne représente qu'une très petite fraction du surcroît de chiffre d'affaires généré par la constitution d'une entente.

La suppression du plafond actuellement prévu pour les amendes infligées aux auteurs d'ententes et la criminalisation des ententes sur les prix renforceraient le caractère dissuasif de l'arsenal des mesures possibles. D'un point de vue théorique, il est souhaitable de lier les amendes aux gains tirés par les entreprises de leur participation à une entente, car des amendes même élevées peuvent s'avérer peu dissuasives si les bénéfices attendus sont très importants. Dans la pratique, il est difficile d'évaluer précisément ces profits. Certains pays de l'OCDE calculent donc l'amende en pourcentage du chiffre d'affaires des

participants à l'entente. Aux États-Unis, par exemple, l'amende de base est de 20 % du chiffre d'affaires des entreprises sur le marché concerné par la collusion (Viscusi et al., 2005). Le plus simple serait de supprimer carrément le plafond et de laisser le Tribunal de la concurrence et les cours d'appel fixer librement le montant des amendes. Si cela n'est pas possible légalement, l'amende maximale pourrait être fixée en pourcentage du chiffre d'affaires des entreprises sur le marché concerné par la collusion. Les autorités prévoient par ailleurs de requalifier les ententes sur les prix en infraction pénale, ce qui renforcerait le caractère dissuasif des sanctions potentielles.

Le programme de clémence est bien conçu et conforme à maints égards aux meilleures pratiques de la zone OCDE. Son efficacité dépendra toutefois en partie de la sécurité juridique apportée aux postulants. Les pratiques optimales en la matière suggèrent que les autorités de la concurrence ne jouissent que d'une latitude limitée en matière d'octroi de l'immunité, et que les entreprises puissent encore y prétendre même après le début de l'enquête. Un tel dispositif a le mérite de donner une certaine sécurité juridique à l'entreprise, ainsi que la possibilité de postuler même lorsque l'enquête, ayant débuté, modifie l'équilibre entre les gains et les coûts escomptés de la constitution d'une entente⁴. À titre d'exemple, les États-Unis ont réformé leur programme de clémence en ce sens en 1993, faisant passer le nombre de postulants d'environ un par an à deux par mois (Motta, 2004). Depuis 2002, l'Union européenne applique un programme de clémence qui prévoit l'immunité automatique et la possibilité de se porter candidat une fois l'enquête commencée. Aligné sur ces pratiques optimales, le programme chilien prévoit lui aussi cette dernière disposition. Le Procureur économique national a par ailleurs publié la première mouture d'un guide précisant les conditions dans lesquelles il pourrait accorder l'immunité. Sa version finale devrait l'automatiser si différentes conditions clairement énoncées sont remplies, et serait ainsi un gage de sécurité juridique pour les éventuels postulants.

L'utilisation de concepts et de définitions dissemblables par les instances judiciaires peut créer une insécurité juridique et affaiblir le caractère dissuasif des réformes de 2009. Par le passé, la Cour suprême a infirmé des décisions du Tribunal de la concurrence en utilisant des concepts divergents pour définir les comportements anticoncurrentiels. En 2006 par exemple, elle a utilisé un concept de prix d'éviction différent de celui du Tribunal, et décidé de revenir sur l'acquiescement qu'avait prononcé celui-ci au profit d'une entreprise produisant des plaques de fibrociment⁵. Ces disparités de concepts et de définitions ont créé une certaine insécurité juridique qui peut diminuer les pertes escomptées par les contrevenants du fait de leurs infractions au droit de la concurrence. Si l'existence d'un double degré de juridiction est clairement souhaitable à des fins de contrôle, le Tribunal de la concurrence et la Cour suprême doivent collaborer plus étroitement pour harmoniser concepts et définitions. Les analyses économiques de la Cour suprême pourraient aussi gagner en qualité en sollicitant des économistes consultants.

On pourrait préciser encore les règles de procédure applicables au contrôle des fusions. Sauf en matière de télévision et de radio, aucune exigence de notification ou d'examen préalable ne s'applique. Les entreprises peuvent proposer spontanément le contrôle d'une fusion programmée, ce qu'elles font d'ailleurs de plus en plus depuis 2003. Ce système semble fonctionner de manière satisfaisante sans imposer de charge administrative excessive aux autorités de la concurrence et aux entreprises. Des mesures correctives, comportementales ou structurelles (cession), sont prises régulièrement. Mais

le Procureur économique national et le Tribunal de la concurrence ne s'expriment pas d'une même voix sur les méthodes d'analyse des fusions. Le Procureur économique national a publié un guide interne sur l'analyse des fusions en 2006, mais le Tribunal de la concurrence s'en est écarté dans l'affaire récente concernant la fusion de deux grands détaillants (*D&S* et *Falabella*).

Politiques visant à stimuler l'entrepreneuriat et l'innovation dans les entreprises

L'entrepreneuriat et l'innovation sont des déterminants importants de la croissance de la productivité. L'entrepreneuriat peut renforcer cette dernière en transférant des ressources d'entreprises peu productives vers des entreprises plus productives, à condition que les entrepreneurs porteurs d'idées prometteuses rencontrent de faibles obstacles à l'entrée et que les entreprises défaillantes puissent quitter le marché relativement facilement. L'innovation ne rehausse pas la productivité par des réaffectations intersectorielles de facteurs de production, mais par la mise au point de nouveaux produits, par l'amélioration de procédés de production et par l'adoption de techniques inédites de commercialisation ou d'organisation. Comme les pionniers de l'innovation sont souvent des entrepreneurs qui apportent des idées nouvelles au marché, entrepreneuriat et innovation sont étroitement liés.

À l'aune des dépôts de brevets, l'innovation à la frontière technologique mondiale (innovation « à la frontière ») est limitée, ce que laisse présager le niveau de revenu par habitant d'un pays tel que le Chili (encadré 3.6). Bien que le nombre de brevets déposés mesure imparfaitement ce type d'innovation car de nombreuses entreprises préfèrent garder le secret sur des informations sensibles commercialement, on l'utilise quand même

Encadré 3.6. Innovation « en deçà de la frontière » et « à la frontière »

Sur le plan conceptuel, il est utile de faire la distinction entre l'innovation « en deçà de la frontière » et l'innovation « à la frontière » (Klinger et Lederman, 2009). La première concerne la découverte de produits exportables qui ont été inventés à l'étranger mais sont nouveaux pour l'entreprise ou le pays. Pour la mesurer, on procède souvent à un décompte du nombre de produits apparaissant pour une année donnée dans le panier d'exportations d'un pays. L'innovation « à la frontière », elle, se définit comme l'invention de produits nouveaux non seulement pour le pays, mais aussi à l'échelle internationale, et se mesure habituellement par le nombre de brevets qu'un pays dépose au cours d'une année donnée. Lorsque les pays s'enrichissent et se rapprochent de la frontière technologique mondiale, l'innovation « en deçà de la frontière » a tendance à décroître, et l'innovation « à la frontière » à progresser.

Pour évaluer la pertinence des innovations « en deçà de la frontière » et « à la frontière » à différents niveaux de revenu par habitant, on calcule la régression des flux d'exportations nouvelles et des dépôts de brevets par rapport aux variables suivantes : PIB par habitant, PIB par habitant au carré, population (pour tenir compte des effets induits par la taille du pays)¹. Les résultats sont présentés au tableau 3.4. Le graphique 3.6, qui illustre les valeurs estimées de ces régressions, montre que pour un pays affichant le revenu par habitant du Chili, la pertinence de l'innovation « à la frontière » est faible par rapport à celle de l'innovation « en deçà de la frontière ». L'enrichissement progressif du Chili devrait toutefois renforcer l'importance de l'innovation « à la frontière ».

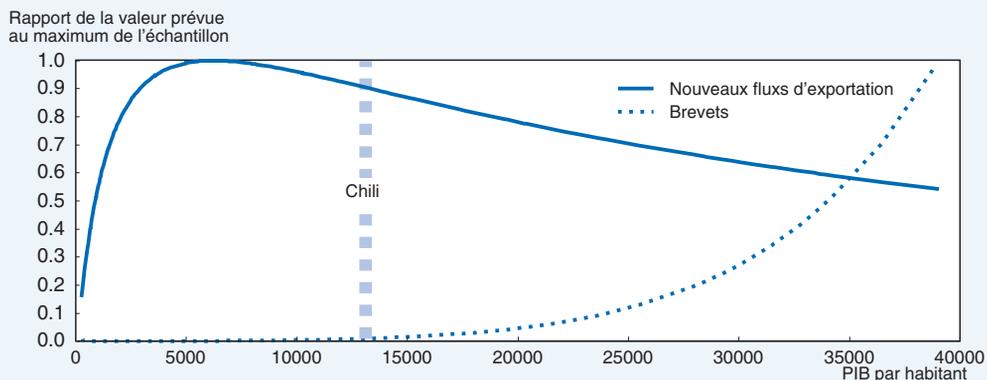
Encadré 3.6. Innovation « en-deçà de la frontière » et « à la frontière » (suite)

Tableau 3.4. Régressions binomiales négatives pour les brevets et les nouvelles exportations

Variable dépendante	Brevets (1)	Flux d'exportations nouvelles (2)
Ln (PIB par habitant)	-12.723*** [3.471]	3.157*** [0.817]
Ln (PIB par habitant)	0.846*** [0.189]	-0.181*** [0.048]
Ln (population)	0.961*** [0.084]	0.174*** [0.052]
N	79	172
Log-vraisemblance	-315.49	-481.64

Note : Erreurs types entre crochets. *** significatif au seuil de 1 %. Les régressions binomiales négatives servent à rendre compte du caractère quantitatif (décompte) des variables dépendantes. Les régressions incluent une constante.

Source : Calculs de l'OCDE utilisant les données de l'OCDE sur les brevets triadiques, COMTRADE (BACI-CEPII).

Graphique 3.6. Flux d'exportations nouvelles et brevets¹
Moyennes annuelles

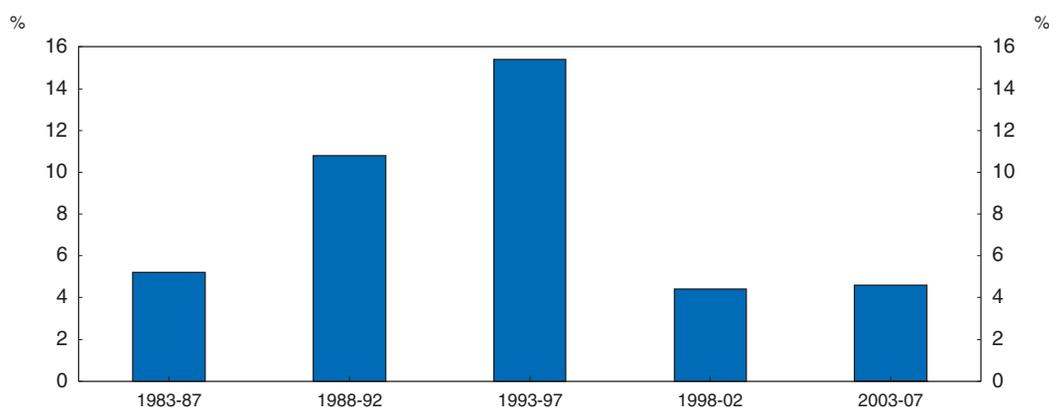
1. Les flux d'exportations nouvelles représentent le nombre de produits apparaissant dans le panier d'exportations d'un pays pour une année donnée (au seuil de 1 million d'USD en prix constants 2005). On utilise la moyenne des variables sur la période 1998-04.

Source : Calculs spécifiques fondés sur les données commerciales de COMTRADE (BACI-CEPII), nombre de brevets tiré des Familles de brevets triadiques de l'OCDE, PIB par habitant (en PPA) issu de l'OCDE et de la Banque mondiale (WDI)

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776556077001>

fréquemment (Griliches, 1990 ; OCDE, 2007a). Le brevetage triadique du Chili – c'est-à-dire les dépôts déposés simultanément aux États-Unis, dans l'Union européenne et au Japon – est presque négligeable (23 dépôts entre 1996 et 2004). Malgré un stock d'IDE relativement conséquent, les filiales étrangères d'entreprises multinationales situées au Chili ne représentent qu'une très petite part de la R-D. La part détenue par les filiales étrangères dans l'ensemble de la R-D des entreprises était de 3.6 % en 2002, contre 47.9 % au Brésil, 32.5 % au Mexique et 23.2 % en Argentine (CNUCED, 2005), ces trois pays ayant un PIB par habitant similaire. L'innovation à la frontière gagnera en importance en même temps que le Chili s'enrichira, et un cadre d'innovation adapté aidera à combattre le risque qu'une innovation à la frontière faible ne vienne freiner à terme la croissance de la productivité.

Graphique 3.7. **Flux d'exportations nouvelles**¹
Moyennes annuelles



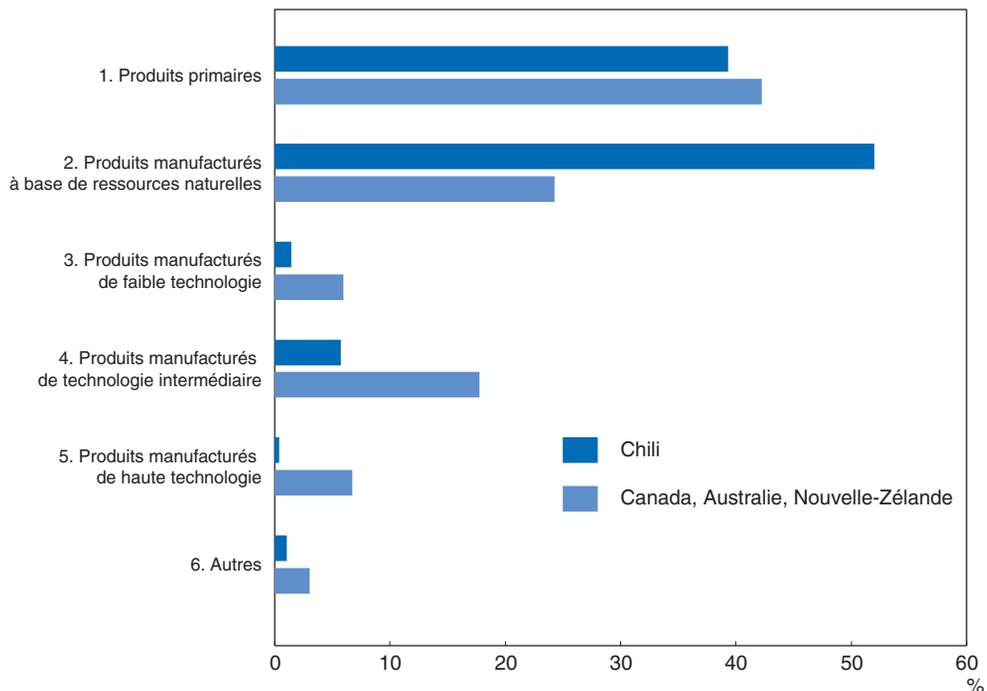
1. Classification de produits CTCI Rév. 2. Le seuil de prise en compte des flux d'exportations nouvelles est fixé à 1 million d'USD.

Source : COMTRADE (BACI-CEPII).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776558680516>

Le nombre de nouveaux produits apparaissant dans le panier d'exportations du Chili s'est récemment mis à progresser moins vite (graphique 3.7), tendance classique des pays qui s'enrichissent (encadré 3.6). Mais il est aussi possible que cette évolution soit la conséquence d'un ralentissement de l'innovation « en deçà de la frontière ». Compte tenu du niveau résiduel de la concentration des exportations du Chili, le fort recul du nombre de produits apparaissant dans le panier d'exportations semble difficile à expliquer par la seule croissance du revenu par habitant. Alors que, sur un total de 1 836 catégories de produits (dans la nomenclature à cinq chiffres), la Nouvelle-Zélande – riche en ressources – affiche des exportations supérieures à un million d'USD (prix de 2005) dans 527 catégories de produits, sans parler de la Norvège (637 catégories), de l'Australie (848) ou du Canada (1 268), le Chili se limite à 374 catégories, soit un cinquième seulement de toutes les catégories disponibles.

Même examinées par rapport aux pays de l'OCDE jouissant de ressources naturelles abondantes, les exportations chiliennes restent fortement axées sur les produits du secteur minier et les produits à forte intensité en ressources naturelles, ce qu'explique en partie le faible niveau d'innovation en deçà de la frontière. La spécialisation des exportations du Chili résulte notamment des avantages comparatifs du pays et de la stratégie de libéralisation des échanges et de croissance tirée par les exportations qui est appliquée depuis 30 ans. La libéralisation des échanges des années 70 et 80 a entraîné une spécialisation dans des activités à forte intensité de ressources naturelles dans le secteur primaire, et dans des branches manufacturières transformant des ressources – conformément à ce que la théorie traditionnelle des échanges peut suggérer pour un pays où les ressources naturelles abondent. Le profil de spécialisation traduit aussi, néanmoins, un ralentissement de l'innovation en deçà de la frontière, dans la mesure où le nombre de produits ajoutés ces dix dernières années au panier d'exportations du Chili est inférieur à ce que l'on peut attendre d'un pays dont le revenu par tête atteint celui du Chili. Si la concentration des exportations s'est atténuée au cours des dernières décennies, en 2006 la part des 10 premiers produits d'exportation dans l'ensemble des exportations chiliennes restait supérieure à 65 % (tableau 3.A1.1). Ce chiffre est inférieur à celui de la Norvège et de la Russie, mais supérieur à celui d'autres pays de l'OCDE riches en ressources tels que

Graphique 3.8. **Composition des exportations en 2006**¹

1. La ventilation des exportations a été calculée à l'aide d'une moyenne simple dans le groupe de comparaison. Classification des produits de Lall (2000).

Source : COMTRADE (BACI-CEPII).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776555361847>

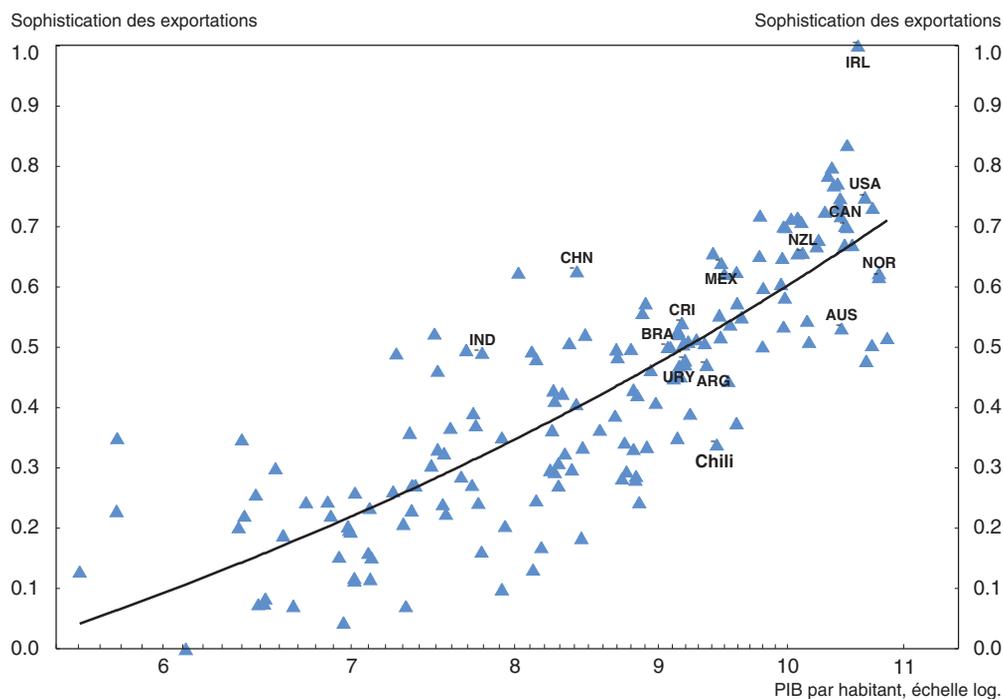
l'Australie, le Canada ou la Nouvelle-Zélande. Ainsi, 90 % des exportations chiliennes continuent de concerner des produits primaires (du cuivre essentiellement) et des produits manufacturés utilisant des ressources naturelles (graphique 3.8). Par rapport à un groupe de contrôle composé de pays de l'OCDE aux ressources abondantes, la part des produits manufacturés ne faisant pas appel à des ressources naturelles est faible, quel que soit le niveau de sophistication technique.

Compte tenu de sa spécialisation, la sophistication du panier d'exportations du Chili est plus faible que dans d'autres pays émergents et dans les pays de l'OCDE, y compris ceux qui exportent des ressources naturelles. Hausmann *et al.* (2007) proposent un indicateur de la sophistication du panier d'exportations d'un pays qu'ils calculent en additionnant ses produits exportés pondérés par le revenu moyen par habitant des pays exportant ces produits. Le graphique 3.9 montre que la sophistication du panier chilien est inférieure à ce que laisse présager son revenu par habitant. Ce résultat est dans une certaine mesure imputable au poids du cuivre, mais il faut souligner que des pays de l'OCDE riches en ressources naturelles tels que l'Australie, le Canada, la Norvège et la Nouvelle-Zélande affichent un panier d'exportations plus sophistiqué.

Tandis que les données empiriques tendent à confirmer qu'il existe un lien entre diversification et sophistication accrues et croissance de la productivité plus élevée, orienter activement les mesures gouvernementales vers des secteurs précis ne va pas sans danger, car on risque alors de gaspiller des ressources publiques. De récentes études sur données de panel montrent que la diversification a un effet positif sur la croissance

Graphique 3.9. **Sophistication des exportations**¹

2006



1. L'indicateur de sophistication des exportations correspond à EXPY dans Hausmann et al. (2007), normalisé de 0 à 1. Source : Base de données WDI de la Banque mondiale ; COMTRADE (BACI-CEPII) ; Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776562514288>

du revenu par habitant (Hesse, 2009 ; Ledermann et Maloney, 2009). Feenstra et Lee (2004) constatent que la diversité des produits d'exportation explique 13 % des gains de productivité d'un échantillon de pays industrialisés et en développement. De leur côté, Herzer et Nowak-Lehmann (2006) montrent que la diversification des exportations intervenue dans le passé a stimulé la croissance au Chili. Hausmann et al. (2007) observent que la sophistication accrue des exportations a des effets positifs sur la croissance ultérieure du PIB. Amplifier la diversification et la sophistication des exportations chiliennes peut certes accélérer les gains de productivité, mais il ne faut pas sous-estimer le danger qu'il y a à cibler les actions publiques sur certains secteurs, car le risque est grand de gaspiller des ressources publiques pour des secteurs se révélant non viables ou qui se seraient développés sans l'aide de l'État. En tout état de cause, les politiques de pôles d'activités devraient être complétées par des mesures destinées à assouplir les réglementations sur l'entrée et la sortie des entreprises qui ankylosent le redéploiement des ressources par leur restrictivité excessive, ce qui serait une manière relativement peu risquée et peu coûteuse d'aiguillonner la diversification et la sophistication des exportations. Rehausser le niveau de qualification de la main-d'œuvre chilienne, notamment en améliorant et en développant l'éducation et la formation professionnelles et la formation tout au long de la vie, est aussi susceptible de favoriser le passage des emplois à faible productivité aux emplois à productivité élevée (encadré 3.7).

Encadré 3.7. L'éducation et la formation professionnelles (EFP) et la formation tout au long de la vie au Chili

Au Chili, le deuxième cycle de l'enseignement secondaire va de la 9^e à la 12^e année, avec un cursus général les deux premières années. Pour les deux années suivantes, les élèves ont le choix entre la filière générale et la filière professionnelle, qui offre 46 options de spécialisation dans 14 secteurs professionnels (voir OCDE, 2009b). Pour obtenir un certificat d'EFP en complément du certificat d'études secondaires, les élèves doivent accomplir une période de formation en entreprise, qui a lieu normalement après l'obtention du diplôme secondaire. Une faible minorité des élèves (4.5 %) suit une filière duale qui fait alterner les périodes d'études scolaires et de formation en entreprise. L'EFP tertiaire comporte des programmes de deux ans dans des centres de formation technique (CFT) et des programmes de quatre ans dans des instituts professionnels (IP). Le gouvernement est résolu à améliorer l'EFP, et une commission de l'EFP a récemment évalué ce système. Selon l'OCDE (2009b), les principaux problèmes sont les suivants :

- ▮ **Les compétences de base insuffisantes des élèves de la filière EFP :** Au Chili, 36 % des enfants de 15 ans (ceux dont le niveau est égal ou inférieur au niveau 1 du PISA) n'ont pas les compétences de base en lecture et écriture requises pour tirer parti des possibilités éducatives tout au long de leur vie, et 55% d'entre eux éprouvent de sérieuses difficultés en mathématiques. Cela semble être le cas surtout chez les élèves qui choisissent la filière professionnelle du deuxième cycle du secondaire. Étant donné que les postes de travail modernes exigent de bonnes compétences en lecture, écriture et en calcul, les employeurs valorisent de plus en plus les compétences générales. Naturellement, l'amélioration de ces compétences incombe principalement au système d'éducation de base (chapitre 4), mais en donnant aux compétences de base une importance suffisante dans les programmes d'EFP et en corrigeant les lacunes initiales par des cours de soutien spéciaux, on accroîtrait l'employabilité et la mobilité professionnelle.
- ▮ **Un engagement médiocre de la part des employeurs :** À l'heure actuelle, il n'y a guère d'efforts systématiques pour associer les employeurs au système EFP, par exemple à la définition des compétences exigées pour certains emplois ou au développement des politiques d'EFP. Le Conseil national pour l'éducation et la formation professionnelles (CNFP) récemment mis en place pourrait améliorer les consultations entre le système EFP et les employeurs. Encourager la formation en entreprise est un moyen de nouer des partenariats avec les employeurs. On pourrait accroître la qualité de cette formation en créant par exemple des contrats d'apprentissage spéciaux fixant les droits et obligations des employeurs et des élèves. Quelques pays de l'OCDE, comme l'Allemagne, la Suisse et la Norvège, ont une expérience satisfaisante de la formation en entreprise sur une grande échelle, qui implique étroitement les employeurs et les associations professionnelles et qui a contribué au niveau relativement bas du chômage des jeunes.
- ▮ **Une faible interaction entre les divers éléments du système :** Le ministère du Travail et le ministère de l'Éducation ont tous deux des responsabilités essentielles dans la politique d'EFP et supervisent différents programmes dans ce domaine. Afin d'améliorer la coordination entre les éléments du système, les autorités prévoient de mettre en place un cadre de qualifications. Cela augmenterait la mobilité des élèves d'un segment à l'autre du système, par exemple des CFT vers les IP, tout en améliorant la transparence aux yeux des employeurs.

L'EFP peut certes améliorer les compétences professionnelles et la mobilité dans l'emploi des jeunes, mais l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (OCDE, 2000) a montré que les compétences d'une forte proportion d'adultes étaient insuffisantes pour leur permettre de maîtriser des tâches élémentaires (chapitre 4, graphique 4.1). Le gouvernement met en place un Système national de certification des compétences professionnelles (*Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales*) dans le contexte du programme *ChileCalifica*, qui vise à offrir un cadre pour la reconnaissance des qualifications professionnelles, qu'elles aient été acquises sur le tas ou à la suite d'une formation formelle. Ce dispositif peut aider des adultes dépourvus de diplôme officiel à s'inscrire dans des programmes d'EFP ou dans d'autres programmes d'éducation et à améliorer leur employabilité dans les divers secteurs grâce à la formation tout au long de la vie.

Le poids de la réglementation applicable à la création d'entreprise et l'inefficacité de la procédure de faillite freinent l'entrepreneuriat

Les obstacles dressés au Chili par la réglementation ont entravé l'activité entrepreneuriale et le transfert des ressources d'activités peu productives vers des activités innovantes et favorables à la productivité. La réglementation trop restrictive de la création d'entreprise a empêché l'éclosion d'idées entrepreneuriales novatrices, et la procédure de faillite en vigueur, par son inefficacité, a ralenti la sortie du marché d'entreprises inefficaces. La toute première mesure optimale qui pourrait être prise pour renforcer l'innovation consisterait donc à assouplir ces réglementations, comme le laissent à penser différentes études récentes selon lesquelles il faut, pour créer des gains de productivité, assortir la libéralisation des échanges et de l'IDE d'une liberté d'entrée sur le marché et de sortie de celui-ci (voir une enquête à ce sujet dans Harrison et Rodriguez-Clare, 2009).

Les réglementations qui restreignent la création d'entreprise non seulement freinent la concurrence, mais aussi peuvent contrarier l'innovation en limitant l'entrée d'entreprises porteuses d'idées novatrices. Les autorités sont en train d'étudier différentes réformes visant à desserrer ce carcan réglementaire. Parmi elles figureraient l'assouplissement des procédures administratives permettant d'obtenir les autorisations nécessaires, ainsi qu'une initiative dont l'objectif est l'intégration des différentes procédures administratives au sein d'une seule et même plate-forme électronique (PISEE, Plateforme intégrée des services électroniques de l'État). À moyen terme, cette plate-forme pourrait servir de guichet unique pour la création d'entreprise.

Par son inefficience, la procédure de faillite freine la prise de risques de type entrepreneurial et complique l'accès au crédit. Selon les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale, elle est plus longue et coûteuse au Chili que dans la plupart des pays de l'OCDE. Quatre ans et demi et 15 % du patrimoine de l'entreprise sont nécessaires pour obtenir sa fermeture, contre 1.7 année et 8.4 % en moyenne dans la zone OCDE. Ces délais et coûts importants peuvent dissuader les entrepreneurs de se lancer en leur faisant craindre qu'un échec ne soit une opération coûteuse (White, 2005). De surcroît, en cas de faillite, la protection des créanciers semble faible, puisqu'ils ne recouvrent que 21.3 cents par USD, contre 68.6 cents en moyenne dans la zone OCDE. Or, si les créanciers s'attendent à un faible taux de recouvrement, ils peuvent se montrer peu enclins à prêter des fonds à des entreprises potentiellement très productives, mais risquées. Plusieurs initiatives destinées à rendre la loi sur les faillites plus efficiente sont en cours. Le gouvernement a facilité la réorganisation ou la fermeture en bon ordre des PME grâce à une procédure extrajudiciaire (*Estatuto Pyme*). Les autorités ont aussi instauré un groupe de travail interministériel chargé d'évaluer les possibilités de réforme, qui envisage notamment la création de tribunaux spécialisés dans les faillites.

L'innovation en deçà de la frontière et le déplacement de ressources vers des activités plus productives pâtissent également du niveau élevé des indemnités de licenciement, qui peut cantonner la main-d'œuvre à des emplois à faible productivité dans des secteurs économiques traditionnels. La législation chilienne en matière de protection de l'emploi est moins rigide que dans le pays médian de l'OCDE. Mais les employeurs qui licencient pour raison économique un salarié bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée ayant au moins un an d'ancienneté doivent lui verser des indemnités égales à un mois de salaire par année de service (voir le chapitre 2). Comme les travailleurs perdent leurs droits lorsqu'ils rompent leur contrat, le niveau élevé des indemnités de licenciement peut les bloquer dans des emplois à faible productivité, car même si on leur propose un emploi plus

productif et mieux rémunéré, ils peuvent préférer conserver un emploi peu productif dans l'espoir de toucher des indemnités en cas de licenciement pour raison économique⁶. De plus, des éléments empiriques récents montrent que toute rigidité de la législation visant à protéger l'emploi – y compris des indemnités de licenciement élevées – est susceptible de diminuer la réactivité des entreprises face aux chocs, et donc d'abaisser la croissance globale de la productivité (Caballero et al., 2006).

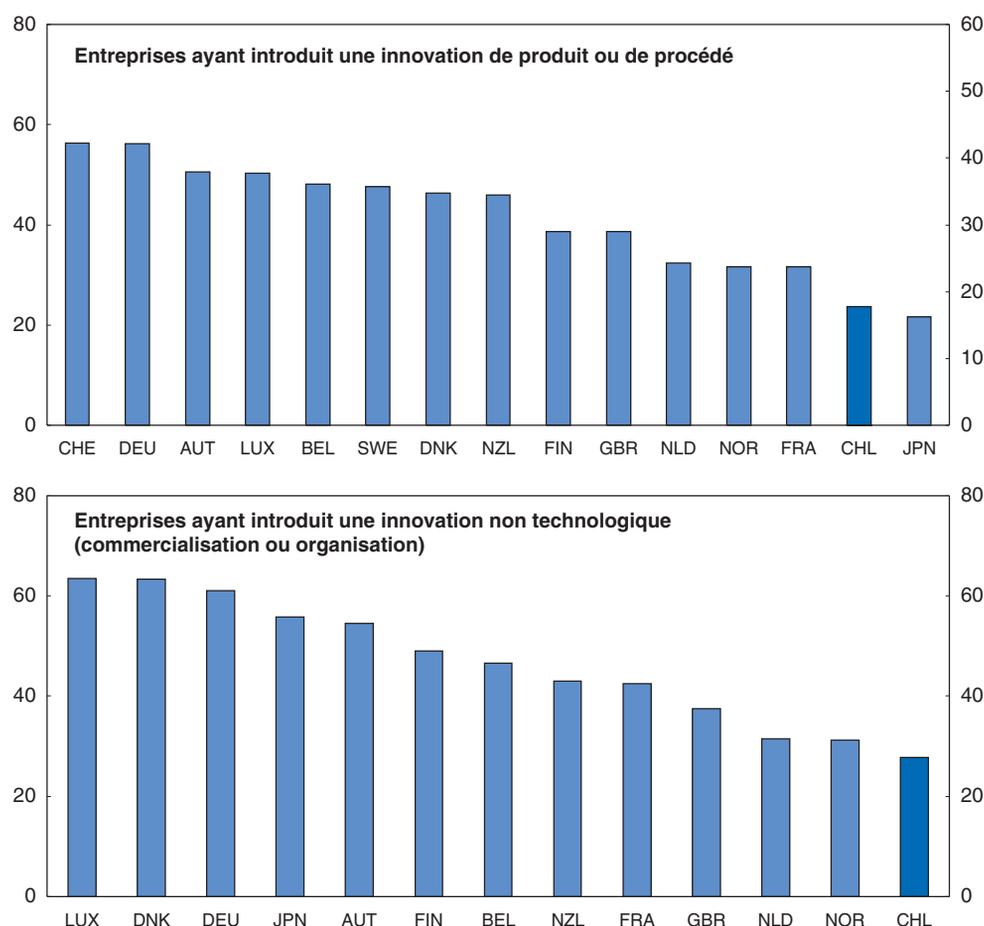
Le cadre de la politique de l'innovation s'est amélioré

Malgré plusieurs réformes récentes, la faiblesse de l'innovation s'explique aussi par divers éléments de fragilité de la politique menée dans ce domaine. Ainsi, la R-D est principalement financée par l'État et réalisée dans des universités et des organismes publics de recherche. À cette réserve près que les données sur la composition des dépenses de R-D ne sont pas disponibles pour le Chili au-delà de 2004, la R-D est financée à 46 % seulement par l'industrie, contre une moyenne de plus de 60 % dans la zone OCDE. Les liens entre les universités, les organismes publics de recherche et le secteur des entreprises privées sont ténus⁷. Il en résulte une faible propension du secteur privé à l'innovation par rapport à ce que l'on observe dans les pays de l'OCDE (voir graphique 3.10). La proportion des entreprises qui, dans l'enquête 2007 sur l'innovation, font mention d'innovations technologiques (produit ou procédé) ou non technologiques (commercialisation ou organisation) est respectivement de 23.7 % et de 27.8 % (SCL, 2008).

Pour les entreprises qui réalisent des innovations, technologiques ou non, les instruments de la politique de l'innovation et la coopération avec les organismes publics de recherche ou les universités ont un rôle mineur. Parmi ces entreprises, 5.2 % seulement indiquent avoir recouru à un instrument de l'action publique, et quelque 10 % seulement coopèrent avec des organismes publics de recherche ou des universités dans le domaine de l'innovation. En outre, cette forme de coopération est la jugée la moins utile après la coopération avec les concurrents.

Les autorités ont récemment pris plusieurs mesures visant à favoriser les liens entre la recherche publique (organismes, universités) et le monde de l'entreprise. Elles ont instauré un allègement fiscal pour R-D en 2008, en vertu duquel les entreprises peuvent demander un crédit d'impôt de 35 % des versements effectués à un institut public de recherche pour travailler pour leur compte, et déduire les 65 % restants de leur revenu imposable. Les centres de recherche et les contrats de R-D doivent être homologués par l'Agence de développement économique (CORFO), et la R-D interne à l'entreprise est exclue du champ de la mesure fiscale. Il reste à savoir si cette dernière générera un surcroît de R-D. Comme il est possible de demander un crédit d'impôt pour la totalité des versements effectués à un institut de recherche homologué, peut-être cette mesure aura-t-elle une faible incidence marginale sur les dépenses de R-D. Soucieux de s'assurer que les entreprises ne bénéficient de crédits d'impôt que pour la R-D complémentaire, certains pays de l'OCDE ont recours à un dispositif différentiel (Irlande, États-Unis) n'admettant au bénéfice de l'allègement fiscal que la R-D effectuée au-delà d'une base de référence, tandis que d'autres appliquent un dispositif à la fois différentiel et quantitatif (Corée, Espagne, France et Portugal). Bien entendu, un dispositif différentiel doit s'appuyer au préalable sur un mécanisme quantitatif, car celui-ci permet de collecter des données sur la R-D par entreprise, qui peuvent ensuite servir de référence pour le mécanisme différentiel. Dès que le mécanisme quantitatif actuel sera en place, les autorités chiliennes devraient étudier la possibilité d'opter pour un mécanisme différentiel.

Graphique 3.10. **L'innovation dans les entreprises**
En pourcentage de l'ensemble des entreprises¹



1. Période biennale de référence 2004-05 et 2005-2006 pour le Chili.

Source : OCDE (2009a) ; ministère de l'Économie, Indicateurs de la cinquième Enquête sur l'innovation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776582036837>

Depuis l'instauration du crédit d'impôt pour R-D en 2008, 56 centres de recherche se sont fait homologuer auprès de la CORFO, et huit contrats de R-D ont reçu l'agrément. Bien qu'il soit trop tôt pour apprécier le degré de réussite du dispositif fiscal, ce nombre de contrats semble relativement réduit. Peut-être doit-on ce constat à la procédure de double certification (l'agrément est exigé à la fois pour les établissements de recherche et pour les contrats) ou au fait que les entreprises ont une connaissance imparfaite du dispositif. La CORFO a déjà organisé des séminaires et des réunions avec le secteur des entreprises, mais une campagne d'information plus active est peut-être nécessaire pour toucher les entreprises susceptibles d'être intéressées. Autre cause possible de cette faible participation, dans les secteurs où se concentre aujourd'hui la R-D les entreprises œuvrent essentiellement en interne, dans leur propre département de recherche, et ne souhaitent pas nécessairement externaliser cette R-D, afin d'éviter la fuite de savoirs sensibles. On observe de fait que les contrats de R-D ayant été homologués ne concernent pas les secteurs minier ou manufacturier, où se concentre actuellement la R-D, mais plutôt ceux de la pêche et de l'aquaculture.

Afin d'encourager les liens entre entreprises privées et instituts publics de recherche, les autorités ont lancé d'autres initiatives prometteuses qui imposent un abondement paritaire public/privé. L'un de ces programmes est le Programme conjoint de consortiums technologiques de la Commission nationale pour la recherche scientifique et technologique (CONICYT), de l'Agence de développement économique (CORFO) et de la Fondation pour l'innovation agricole (FIA), qui impose aux entreprises privées et aux organismes de recherche de créer des consortiums technologiques s'ils veulent bénéficier d'aides publiques ; 24 consortiums de ce type sont aujourd'hui en activité. Le dispositif *InnovaChile* de la CORFO administre un programme de consortiums technologiques du même type (qui n'exige cependant pas la participation d'une université ou d'un institut technologique). Programme plus ancien remontant à 1991, le FONDEF (Fonds pour la promotion du développement scientifique et technologique) de la CONICYT impose aux instituts publics de recherche de mettre des financements privés en face des deniers publics pour mener des projets de recherche appliquée, faire de la recherche au stade préconcurrentiel et opérer des transferts de technologies.

Même si *InnovaChile* a récemment mis l'accent sur l'innovation dans les entreprises, la plupart des instruments publics de financement visaient jusqu'ici davantage la R-D que la diffusion des technologies. Si l'on en croit l'Enquête sur l'innovation, 30,9 % seulement des entreprises ayant lancé une innovation (technologique ou non) déclarent des dépenses de R-D, la majorité des entreprises innovantes privilégiant l'acquisition de machines et d'équipements. De fait, les entreprises ne consacrent que 20 % environ de leurs dépenses d'innovation à la R-D. Sur la base de la méthodologie standard de Crépon *et al.* (1996), Benavente (2006b) ne trouve aucune relation entre les dépenses de R-D et l'innovation au Chili. La décision prise par *InnovaChile* de soutenir tous les types d'innovations (produit, service, commercialisation, organisation) et pas exclusivement les dépenses de R-D pure pourrait contribuer à stimuler une innovation davantage tournée vers le marché, à l'instar du soutien de la formation de consortiums technologiques incluant des entreprises privées et des organismes publics de recherche qui développent des technologies à finalité commerciale.

La constitution de réseaux d'instituts technologiques et d'entreprises privées chargés d'assurer la diffusion des technologies est une idée prometteuse. Afin de renforcer la diffusion des technologies existantes, le Conseil national de l'innovation pour la compétitivité (2008) propose de créer une association des 15 instituts technologiques (*Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos*, SNITec) qui fournirait des services de R-D et de conseil technologique spécialement adaptés aux besoins des PME. Cette association aurait également pour mission d'agréer les entreprises privées ou les organismes publics de recherche chargés de jouer le rôle de « courtier de confiance » en matière de transfert de technologie. Le Comité ministériel pour l'innovation a approuvé la création, début 2009, d'un secrétariat de coordination. Compte tenu du faible niveau de coopération actuel entre le monde de l'entreprise et la recherche publique, l'État devrait poursuivre ce projet et mettre l'accent sur son volet relatif à la diffusion des technologies.

Jusqu'à la création du Conseil national de l'innovation pour la compétitivité, la détermination des priorités de la politique de l'innovation n'était pas séparée des questions de financement, et le cadre de cette politique manquait de cohésion. Plusieurs agences des ministères de l'Économie, de l'Éducation, de l'Agriculture et du Plan en fixaient les priorités de manière décentralisée, rendant difficile la formulation d'une stratégie d'innovation à long terme cohérente (voir l'encadré 3.8 consacré aux institutions

Encadré 3.8. Le cadre de la politique de l'innovation après les réformes de 2006

- I Le Conseil national de l'innovation pour la compétitivité (créé par décret en 2006 et en attente d'approbation par le Congrès) fixe les grandes lignes de la stratégie nationale d'innovation à long terme.
 - I Le Comité ministériel pour l'innovation présidé par le ministère de l'Économie conçoit les politiques de l'innovation et articule des plans d'action en partant des recommandations du Conseil national de l'innovation. Il administre en outre le nouveau Fonds pour la compétitivité, qui a pour tâche essentielle de financer les agences mentionnées ci-après*.
 - I Les principales agences de financement sont les suivantes :
 - i) La Commission nationale pour la recherche scientifique et technologique (CONICYT), qui est rattachée au ministère de l'Éducation et centre son action sur le soutien de l'État à la recherche scientifique et technologique, ainsi qu'à la valorisation du capital humain ; entre autres, la CONICYT gère le Fonds pour la promotion du développement scientifique et technologique (FONDEF), qui ne finance des projets de recherche appliquée qu'en cas d'abondement paritaire public/privé.
 - ii) Le département Innovation (*InnovaChile*) de l'Agence de développement économique (CORFO), qui est placé sous l'égide du ministère de l'Économie et s'attache à soutenir l'innovation dans les entreprises et l'entrepreneuriat ; entre autres, *InnovaChile* gère un programme d'innovation dans les entreprises qui vise à soutenir tous les types d'innovation (produit, service, procédé, commercialisation, organisation) dans les entreprises individuelles, ainsi que la formation de consortiums technologiques regroupant des entreprises privées et des instituts publics de recherche ; il administre également (par l'homologation de contrats de R-D et d'instituts de recherche) le dégrèvement fiscal pour R-D privée qui est entré en vigueur en 2008 et permet aux entreprises de bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 35 % des versements effectués à un institut public de recherche agréé chargé de mener des travaux de R-D pour leur compte.
 - I Les autres agences de financement concernées sont les suivantes :
 - iii) L'Initiative scientifique du Millénaire, qui est rattachée au ministère du Plan et finance les meilleurs centres de recherche dans des domaines utiles au développement économique du Chili.
 - iv) La Fondation pour l'innovation agricole, qui est rattachée au ministère de l'Agriculture et soutient l'innovation dans le secteur agricole.
 - I Selon le ministère de l'Économie (2009) et les informations fournies par le ministère des Finances, les dépenses consacrées en 2009 à la science, la technologie et l'innovation s'élèvent à 325 milliards CLP (0.38 % du PIB). Par rapport à 2008 et en termes réels, ce montant représente une progression de 41 % du budget de ces domaines, dont 31 % environ sont alloués via le Fonds pour la compétitivité, 5 % environ par l'intermédiaire du programme de bourses *Becas Bicentenario* et quelque 60 % au titre d'autres lignes budgétaires (CONICYT, CORFO et autres agences de financement). Les autorités prévoient d'affecter aux pôles prioritaires la moitié au moins du Fonds pour la compétitivité et une partie de *Becas Bicentenario* et des autres lignes budgétaires.
- * Bien que l'affectation nominative des deniers publics soit anticonstitutionnelle au Chili, on constate une réelle volonté politique d'utiliser les recettes tirées de la nouvelle taxe minière instaurée en 2006 au profit de la politique de l'innovation, par le biais du Fonds pour la compétitivité.

de l'État chargées de la politique de l'innovation). La création en 2006 du Conseil national de l'innovation est conforme aux meilleures pratiques internationales dans la mesure où les fonctions d'orientation et de financement sont séparées. Toutefois, la multiplicité des mécanismes de financement subsiste, et les crédits disponibles se recoupent en partie. Par exemple, le FONDEF administré par la CONICYT et le programme de la CORFO pour l'innovation dans les entreprises ciblent des entreprises et des carences du marché similaires.

Différentes politiques sectoriellement neutres, ou « horizontales », traitent les carences supposées du marché du point de vue de l'innovation, en particulier les restrictions financières dont souffrent les petits entrepreneurs innovants. La banque d'État *BancoEstado* garantit les emprunts des PME via le programme FOGAPE, qui aide les petits entrepreneurs ayant un potentiel d'innovation à contracter des prêts. Les instruments de capital-risque et de capital d'amorçage de CORFO assistent eux aussi les structures innovantes mais porteuses de risques à trouver des financements. Ce type d'entreprise pourrait également profiter d'une éventuelle réforme des marchés financiers (MK III, voir le chapitre 1) qui envisage d'assouplir les restrictions de nature réglementaire pesant sur les fonds de capital-risque nationaux et étrangers.

Il ne faut pas perdre de vue les risques potentiels d'une hiérarchisation des pôles sectoriels

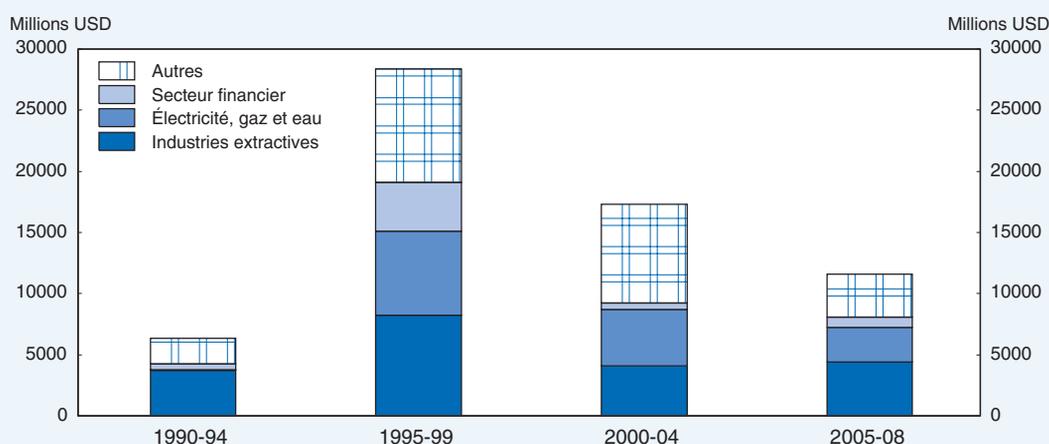
Les autorités ont commencé à s'éloigner d'une approche purement horizontale de la politique de l'innovation, pour adopter une démarche plus verticale consistant à privilégier certains secteurs (Conseil national de l'innovation pour la compétitivité, 2007, 2008). Dans d'autres domaines, elles se sont déjà départies de leur approche purement horizontale. L'Agence de développement économique gère ainsi un programme visant à attirer l'IDE dans les secteurs de haute technologie (encadré 3.9). La retenue à la source taxant les bénéficiaires rapatriés a également été réformée en 2007 afin de renforcer l'intérêt d'investir dans les services à forte intensité de savoir (cette taxe a été abaissée à 15 %, contre 35 % sur les autres bénéficiaires rapatriés).

Dans son premier Livre blanc, le Conseil national de l'innovation (Conseil national de l'innovation pour la compétitivité, 2007, p. 21-29) indique que la stratégie des pôles d'activités vise à renforcer la compétitivité et la diversification de la production. Tout en rejetant explicitement l'idée que des pays dotés de ressources naturelles abondantes soient tenus de délaissier une production très gourmande en ressources sans tenir compte de leur avantage comparatif (et d'appliquer des politiques industrielles absolues consistant à créer des avantages comparatifs *ex nihilo*), le Conseil insiste sur la nécessité de diversifier cette production vers des activités faisant davantage appel à la connaissance⁸. Il classe donc les pôles susceptibles de toucher des aides en fonction à la fois de leur éloignement par rapport à l'avantage comparatif révélé du Chili et de leur croissance potentielle sur les marchés mondiaux.

Le Conseil national de l'innovation a confié le recensement des pôles prioritaires pour l'aide de l'État à un cabinet mondial de consultants sélectionné par une procédure concurrentielle d'appel d'offres. Dans son étude, ce cabinet a évalué le potentiel de croissance sur les marchés mondiaux et l'avantage comparatif du Chili dans un grand nombre de secteurs par différents moyens : entretiens avec les principaux acteurs du secteur concerné, consultations de spécialistes sectoriels de premier plan, évaluations comparatives sectorielles, publications scientifiques, presse. Même si de fortes

Encadré 3.9. IDE et diffusion des technologies

En proportion du PIB, les entrées d'IDE au Chili, attirées par un environnement macroéconomique stable et un régime ouvert et non discriminatoire pour les investisseurs étrangers, sont les plus élevées du continent sud-américain. Si la part de l'IDE visant les services – en liaison principalement avec la privatisation et la déréglementation des industries de réseau – a progressé ces deux dernières décennies, le secteur minier en demeure le premier destinataire (graphique 3.11).

Graphique 3.11. Investissement direct étranger par secteur¹

1. Investissement au titre du décret-loi 600 sur l'investissement direct étranger.

Source : Comité de l'investissement étranger.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776600431420>

On considère en général que l'IDE dans le secteur minier offre des gains limités en termes de diffusion technologique car ce secteur est relativement déconnecté du reste de l'économie. Lorsque la multinationale Intel a choisi en 1996 de s'implanter au Costa Rica plutôt qu'au Chili – en raison essentiellement d'une insuffisance de main-d'œuvre qualifiée, mais aussi parce que le Chili avait rejeté sa demande de dégrèvement fiscal (Rodríguez-Clare, 2001 ; Agosin et al., 2009) –, un débat a surgi sur l'opportunité d'orienter l'IDE vers certains secteurs. Depuis 2000, la CORFO cible les secteurs de haute technologie par l'intermédiaire de son Programme de promotion des investissements dans les hautes technologies (rebaptisé *InvestChile*), qui prévoit des crédits pour les études de faisabilité, des investissements dans des biens de capital fixe et des actions de formation. Au début, ce programme ne visait que les secteurs produisant des biens de haute technologie. Mais cette stratégie a fait la preuve de son inefficacité en n'attirant pas les investissements. Aujourd'hui, le programme cible des secteurs qui utilisent les hautes technologies tels que l'édition logicielle et les centres d'appels. Agosin et al. (2009) indiquent qu'une quarantaine d'entreprises, sur les quelque 70 ayant bénéficié d'aides, ont décidé de s'implanter au Chili. Les autorités n'ont toutefois pas encore mené d'étude d'impact formelle, faute de quoi il reste difficile de savoir si la décision d'implantation est à mettre au crédit du programme de la CORFO ou si le choix se serait porté sur le Chili même en l'absence d'un tel programme.

Enfin, la politique en matière d'IDE ne doit pas être évaluée en termes de volume d'investissement dans les hautes technologies, mais de diffusion des technologies et de retombées cognitives qu'elle contribue à susciter. Différentes études constatent que cette diffusion et ces retombées ne sont pas automatiques (voir l'enquête proposée par Hoekman et Javorcik, 2006). En ce sens, les aides à la formation d'*InvestChile* semblent se justifier, car elles peuvent contribuer à diffuser les connaissances de l'entreprise multinationale au sein de la main-d'œuvre locale ; les aides concernant les études de faisabilité et les investissements en capital fixe semblent en revanche plus sujettes à caution. Toute montée en puissance future du dispositif, qui est aujourd'hui assez modeste (11 millions d'USD en 2008), devrait donc mettre l'accent sur les aides à la formation.

incertitudes entachent les estimations de croissance mondiale potentielle et d'avantage comparatif formulées par les consultants et que les modalités de la pondération des deux facteurs dans le classement final restent floues, l'externalisation du travail d'inventaire à un cabinet privé de consultants présente l'avantage de la transparence.

Le Conseil national de l'innovation a réduit à huit le nombre de pôles devant bénéficier d'aides prioritaires. Pour la plupart, ces pôles sont liés à des ressources naturelles pour lesquelles l'avantage comparatif du Chili a déjà été révélé. Les secteurs retenus sont l'aquaculture, certains créneaux touristiques, les mines de cuivre, les services globaux, la transformation de produits alimentaires, le secteur fruitier primaire, les élevages de porcs et de poulets, les services financiers. Le Conseil a aussi identifié cinq domaines « transversaux » : capital humain, recherche-développement, infrastructures et ressources naturelles, cadre réglementaire, juridique et politique, et services financiers.

Le Comité ministériel pour l'innovation a élaboré un plan d'action biennal pour 2009-10 en partant des lignes directrices établies par le Conseil national de l'innovation. Ce plan a réduit à cinq le nombre de pôles prioritaires (industrie agro-alimentaire, aquaculture, industries extractives, créneaux touristiques particuliers, services mondiaux) et redéfini les domaines prioritaires transversaux : environnement et ressources hydriques, biotechnologies, énergies renouvelables et TIC (ministère de l'Économie, 2009). La diminution du nombre de pôles prioritaires semble résulter du regroupement du secteur de la transformation de produits alimentaires, des élevages de porcs et de poulets et du secteur alimentaire primaire sous un seul et même intitulé – la transformation de produits alimentaires –, mais la mise en avant des biotechnologies, des énergies renouvelables et des TIC en tant que domaines transversaux semble peu conforme au principe du Conseil national d'innovation qui consiste à classer les secteurs en fonction de l'avantage comparatif du Chili et de la croissance potentielle sur les marchés mondiaux pour le secteur considéré. Au contraire, il semble que cette stratégie vise à soutenir les industries fondées sur le savoir, sans tenir compte de l'avantage comparatif du Chili. Afin que la sélection des pôles sectoriels prioritaires et celle des domaines transversaux reposent sur des principes similaires, il faudrait que le processus de sélection des domaines transversaux soit plus transparent.

Se départir de la neutralité sectorielle en matière de politique de l'innovation présente entre autres le risque de choisir des secteurs qui, même sans le soutien de l'État, auraient constitué des pôles prospères. Les politiques de sélection de pôles d'activité peuvent remédier au déficit de coordination entre les entreprises qui empêche d'apparition de pôles performants. Toutefois, les mesures peuvent aussi être ciblées à tort sur des secteurs dans lesquels les entreprises privées sont capables de résoudre elles-mêmes les problèmes de coordination. Une telle situation pourrait se produire même si les projections de la croissance mondiale du secteur et de son avantage comparatif effectuées par le Conseil national de l'innovation sont justes – voire surtout si elles le sont. En effet, les secteurs assortis d'un solide potentiel de croissance mondiale et d'un fort avantage comparatif peuvent devenir des pôles prospères sans intervention de la puissance publique. À titre d'exemple, au fil de l'explosion des perspectives d'exportation de cette dernière décennie, les viticulteurs chiliens se sont récemment attachés à promouvoir l'image de la production chilienne à l'étranger, et ont de plus en plus coopéré pour améliorer les cépages chiliens grâce à la R-D (encadré 3.10). Dans ce cas précis, des fonds publics ciblés n'auraient pas eu d'effet supplémentaire notable.

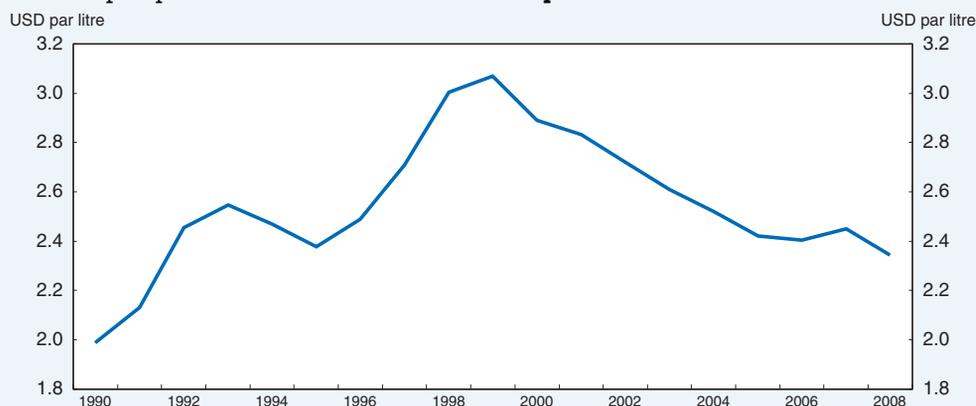
Encadré 3.10. La recherche de débouchés à l'exportation et la formation de pôles sans intervention de l'État : le cas de la viticulture chilienne

Le Chili a une tradition séculaire de production vinicole, mais la recherche de débouchés à l'exportation remonte à la fin des années 70 et à l'arrivée d'investissements directs étrangers. En 1978, la firme espagnole Miguel Torres a commencé à importer au Chili des technologies nouvelles dans le pays mais courantes sur des marchés à revenu plus élevé (petits fûts de chêne, cuves inox), et à produire des vins de qualité suffisante pour l'exportation. Plusieurs vignobles lui ont emboîté le pas, et les exportations ont commencé à décoller vers la fin des années 80. Après la tendance des années 80 consistant surtout à importer les technologies, on a assisté dans les années 90 à l'apparition de fournisseurs nationaux, et les viticulteurs ont commencé à accéder à des technologies étrangères et à des techniques de commercialisation plus avancées grâce à la création de coentreprises avec des firmes étrangères.

Le rôle du secteur public dans la recherche d'exportations et dans la modernisation technologique s'est limité à fournir les conditions-cadres appropriées : ouverture aux échanges et à l'IDE, et réglementation raisonnable du marché. Le régime ouvert en matière d'IDE a aidé Miguel Torres, et d'autres entreprises étrangères dotées de savoir-faire techniques et commerciaux de pointe, à s'implanter au Chili. Le faible niveau des droits de douane a permis de contenir les prix des technologies importées dans les années 80, et la multiplication des accords de libre-échange a assuré un accès préférentiel aux marchés étrangers essentiels. Du côté de la réglementation, la suppression des textes des années 70 restreignant la production vinicole (par la limitation des surfaces foncières cultivables en vigne) et la production agricole en général a instauré un climat plus favorable aux entreprises ; des règlements phytosanitaires adaptés ont contribué à préserver le Chili des maladies ; et la création d'appellations d'origine en 1994 a concrètement établi des normes qualitatives minimales.

Aujourd'hui, l'industrie viticole a pour principal défi d'aborder des segments plus qualitatifs des marchés mondiaux, car le prix par litre de vin exporté a baissé depuis la fin des années 90 (graphique 3.12). Des observateurs du secteur (Benavente, 2006a) estiment que l'élévation de la qualité de la production suppose de consolider la « marque Chili », de renforcer les capacités de recherche de l'industrie et de faire respecter les appellations d'origine. L'association professionnelle du secteur (*Vinos de Chili*) a pris des mesures importantes pour faire savoir au marché que le Chili produit des vins de grande qualité, et a entamé une coopération en matière de R-D. Quant aux autorités, leur tâche principale consiste à faire pleinement respecter les appellations d'origine.

Graphique 3.12. Valeur unitaire à l'exportation du vin en bouteille¹



1. En USD de 2000 corrigés à l'aide du déflateur implicite des prix des États-Unis (IPP) pour les vins d'appellation d'origine (code produit 22042110).

Source : ODEPA.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776600586843>

L'attitude inverse – à savoir soutenir des secteurs qui ne sont pas viables – est un autre risque que courent les autorités. Si les projections du Conseil national de l'innovation en matière de croissance mondiale et d'avantage comparatif du Chili se révélaient fausses, l'État gaspillerait des ressources pour des secteurs malades. En outre, on affecterait de la main-d'œuvre et des capitaux à des usages relativement improductifs, ce qui diminuerait la production et la productivité globales.

Le fait de sélectionner des secteurs qui seront destinataires de l'aide de l'État peut aussi poser un problème d'appropriation par certains groupes de pression, même si le schéma institutionnel prévu pour le Conseil national de l'innovation et le caractère temporaire des subventions limitent ce risque. Un projet de loi actuellement examiné par le Congrès prévoit que les membres du Conseil national de l'innovation soient indépendants (nommés par le/la Président(e) et confirmés par le Sénat) et que leur mandat ne coïncide pas avec celui de la présidence. Ils seraient ainsi déconnectés du cycle électoral et moins susceptibles de faire des concessions à des groupes de défense d'intérêts catégoriels pour améliorer leur situation personnelle. Par ailleurs, le recours prédominant aux mécanismes de financement existants de la CORFO et de la CONICYT, qui utilisent principalement des subventions temporaires pour réorienter les ressources vers les pôles prioritaires, fait courir un moindre risque d'appropriation par des groupes de défense d'intérêts catégoriels que des instruments absolus de la politique industrielle tels que les droits de douane ou les allègements fiscaux.

Les autorités ont recensé les objectifs des pôles industriels, qu'il convient de suivre attentivement. Bien qu'il soit ardu de fixer des objectifs quantitatifs de performance à des pôles, on peut en pratique en rechercher trois (Rodrik, 2004). Tout d'abord, on peut viser une certaine croissance de la productivité. Celle-ci est difficile à mesurer, mais les audits de projets par des consultants techniques ou en entreprise peuvent fournir des informations utiles. Ensuite, il est possible de procéder à l'évaluation comparative des pôles par rapport à des secteurs similaires d'autres pays émergents. Enfin, les objectifs peuvent être fixés pour la performance à l'exportation, qui donne une bonne idée de la façon dont le pôle se comporte face à des concurrents de niveau mondial. Les autorités chiliennes ont choisi de préciser les objectifs des pôles industriels principalement sous ce troisième angle⁹.

Il convient de revoir périodiquement le choix des pôles et d'instituer des protocoles clairs permettant de décider quand retirer l'aide de l'État. Ce retrait doit intervenir dès qu'un pôle rate ses objectifs de performance de manière répétée, afin de ne pas pérenniser l'échec (Rodrik, 2004). Même lorsque le pôle atteint ses objectifs, il faut réétudier le soutien qui lui est accordé au bout d'un laps de temps prédéterminé (et donc prévoir des clauses de caducité automatique), car la finalité d'un pôle prospère doit être de voir les financements privés se substituer, un jour, aux aides de la puissance publique.

De manière plus générale, le rôle du secteur public dans le choix des secteurs d'exportation ne doit pas être trop marqué, et l'action des autorités devrait se concentrer sur la mise en place de conditions-cadres adéquates : ouverture aux échanges et à l'IDE, ampleur adaptée de la réglementation. Telle est la principale leçon à tirer des études de cas concernant la viticulture et la salmoniculture (encadré 3.10 et 3.11). Dans le cas de la salmoniculture, le secteur public a joué un rôle dans la détection du potentiel exportateur du secteur au travers d'une institution à capitaux partiellement publics (*Fundación Chile*), mais le secteur vinicole s'est taillé une place de choix sur les marchés mondiaux sans l'aide

Encadré 3.11. **Salmoniculture : carences réglementaires et recherche de débouchés à l'exportation sous l'impulsion des pouvoirs publics**

La salmoniculture est généralement considérée comme un exemple probant de recherche de débouchés à l'exportation induite par le secteur public. En 1980, *Fundación Chile*, une institution privée à but non lucratif à capitaux partiellement publics, a institué un programme d'aquaculture dont la réussite a eu valeur d'exemple pour les entrepreneurs privés. Bien que certains observateurs aient estimé que la salmoniculture aurait trouvé des débouchés même sans l'intervention de *Fundación Chile* (Quiroz, 2006), on ne peut douter de son rôle dans le décollage et le développement du secteur. Après avoir transféré le projet pilote au secteur privé, *Fundación Chile* a continué à soutenir ce secteur en croissance par des initiatives cognitives et la création en 1986 d'une première association professionnelle nommée *SalmonChile*.

Les années 90 ont vu le secteur du saumon, aidé en cela par des droits de douane faibles et l'ouverture à l'IDE, prendre une place essentielle à l'exportation sur les marchés mondiaux. Le faible niveau des droits de douane a ainsi facilité l'importation d'intrants tels que des biens d'équipement et des œufs de saumon. Les conditions favorables à l'IDE ont attiré les entreprises étrangères, qui ont introduit au Chili de nouvelles stratégies telles que l'intégration verticale. En outre, la multiplication des accords de libre-échange a, sur certains marchés, donné aux exportateurs chiliens un avantage important sur leurs grands concurrents.

La hausse des exportations s'est accompagnée d'une chute des prix sur les marchés mondiaux et d'une dégradation des conditions sanitaires dans les élevages de saumons. Les exportations ont bondi de 50 millions d'USD en 1989 à 2.4 milliards d'USD en 2008, et le Chili est devenu le deuxième exportateur mondial de saumon d'élevage (derrière la Norvège), contribuant ainsi au recul des prix des marchés mondiaux. Les entreprises chiliennes ont réagi par une augmentation de leur production qui, à son tour, a entraîné une dégradation des conditions sanitaires des élevages et l'usage intensif d'antibiotiques.

La récente apparition de l'anémie infectieuse du saumon (AIS), maladie qui a mis le secteur à genoux en 2008 et 2009, est imputable en partie aux carences de la réglementation. L'un des principaux déterminants des conditions sanitaires des élevages de saumons est la proximité géographique des unités de production, dans la mesure où une forte densité favorise la propagation des maladies. La densité de production au Chili est plus élevée que dans d'autres pays salmonicoles (*The Economist*, 2008), en raison principalement de règlements inadaptés sur la distance minimale à respecter entre deux élevages et de la trop grande latitude laissée à l'autodiscipline. Le second déterminant important des conditions sanitaires est le contrôle exercé sur les importations d'œufs de saumon, qui n'a pas permis de détecter l'AIS de manière précoce. Les autorités ont pris des mesures d'urgence pour remédier à ces carences, mais il sera nécessaire à l'avenir de modifier le cadre réglementaire pour préserver la position enviable du Chili sur les marchés mondiaux.

de l'Etat. Certes, lorsqu'il existe de graves défauts de coordination, le secteur public peut s'avérer utile pour identifier des secteurs d'exportation, mais en général un solide avantage comparatif et des conditions-cadres adéquates suffisent pour réussir à l'exportation. Le secteur vinicole, par exemple, a bénéficié d'un régime ouvert en matière d'échanges et d'IDE ainsi que d'une réglementation appropriée. À l'inverse, la salmoniculture a souffert d'un recours excessif à l'autorégulation et d'une surveillance insuffisante par les autorités, ce qui a conduit à l'apparition d'une maladie évitable et à l'arrêt presque total de la production l'année dernière (encadré 3.11).

Conclusions

L'accélération de la croissance de la productivité aujourd'hui enrayée est l'un des principaux défis des autorités du Chili, et la consolidation de la concurrence devrait être un élément majeur de toute stratégie économique tournée vers cet objectif. La réforme récente du cadre de la politique de la concurrence est un grand pas en avant à cet égard, mais son efficacité dépendra de la diligence avec laquelle aura lieu sa mise en œuvre. La réglementation des marchés de produits, actuellement trop restrictive et néfaste au libre jeu de la concurrence dans certains domaines, doit constituer une autre priorité du travail de réforme.

Les politiques de stimulation de l'entrepreneuriat et de l'innovation peuvent elles aussi intensifier la croissance de la productivité. L'excès de restrictions réglementaires à l'entrée et à la sortie des entreprises limite l'éclosion d'idées entrepreneuriales novatrices et entrave la disparition des entreprises inefficaces. Le cadre de la politique de l'innovation s'est beaucoup amélioré ces dernières années, et de nombreux projets prometteurs ont été lancés. Les autorités ont raison de mettre l'accent sur les effets positifs potentiels d'une plus grande diversification des exportations sur la productivité et la croissance, mais les risques inhérents au ciblage de secteurs précis ne doivent pas être perdus de vue.

Encadré 3.12. **Recommandations en vue de renforcer la concurrence, l'entrepreneuriat et l'innovation**

Les principaux objectifs des politiques économiques ayant pour but d'intensifier la croissance de la productivité doivent être les suivants : renforcer la concurrence par des actions de nature juridique et réglementaire, supprimer les obstacles réglementaires à l'entrepreneuriat et consolider l'innovation dans les entreprises.

- | S'assurer que le Procureur économique national dispose de ressources suffisantes ; dissuader davantage toute participation à une entente en liant le montant maximal des amendes au chiffre d'affaires sur le marché concerné par la collusion.
- | Encourager la participation au nouveau programme de clémence et préciser, en publiant des lignes directrices transparentes, les conditions dans lesquelles les entreprises bénéficieront de l'immunité.
- | Renforcer la protection des consommateurs en améliorant le fonctionnement des marchés grâce à une plus grande transparence des prix.
- | Réduire les obstacles à l'entrée sur les marchés des services de vente au détail et des services rendus aux entreprises afin de discipliner les entreprises déjà présentes sur ces marchés.
- | Réduire la charge administrative liée à la création d'entreprise afin de renforcer la concurrence et l'éclosion d'idées entrepreneuriales inédites.
- | Réformer la loi sur les faillites pour favoriser la prise de risques entrepreneuriaux dans des secteurs non traditionnels.
- | En matière de politique de l'innovation, ne pas relâcher les efforts déployés pour renforcer les liens entre l'université et l'entreprise ; continuer à ne plus privilégier que la seule R-D et continuer à soutenir toutes les formes d'innovation dans les entreprises.
- | Publier les objectifs quantitatifs assignés aux pôles industriels et reconsidérer l'aide de l'État s'ils ne sont pas atteints ; instaurer des clauses de caducité automatique du soutien public.

Notes

1. Le Chili se classe au sixième rang mondial sur l'échelle de l'Institut Fraser mesurant la gouvernance, la gestion macroéconomique et la qualité de la réglementation au sein d'un indicateur synthétique de la « liberté économique » (Institut Fraser, 2008). Il est dix-neuvième pour le sous-indicateur « qualité de la réglementation » des indicateurs de la gouvernance de la Banque mondiale (Kaufmann et al., 2009). Le Forum économique mondial le place parmi les tout premiers pays émergents, et trentième dans le monde, sur son échelle de compétitivité mondiale qui mesure les conditions-cadres macroéconomiques et réglementaires, mais aussi le niveau de l'éducation et des infrastructures (Forum économique mondial, 2009).
2. Dans l'affaire de la « guerre des écrans plats », le Tribunal de la concurrence a conclu que deux détaillants (Almacenes Paris et Falabella) s'étaient entendus, et avaient fait usage de leur position dominante pour inciter leurs distributeurs à boycotter une manifestation promotionnelle organisée par un concurrent potentiel (Banco de Chile). Le tribunal a fondé sa décision sur une preuve indirecte, à savoir un trafic téléphonique inhabituellement élevé entre les deux contrevenants. La Cour suprême a en grande partie confirmé cette décision.
3. Le compte de résultat de Falabella indique pour 2008 un chiffre d'affaires de 3 727 186 millions de CLP, soit quelque 7.1 milliards d'USD (disponible sur www.google.com/finance), et l'amende prononcée s'élève à 8 000 unités imposables, soit en 2008 l'équivalent de 6.9 millions d'USD. L'autre détaillant impliqué, Almacenes Paris, est la propriété de Cencosud et ne publie pas de compte de résultat séparé.
4. Tant que l'enquête n'a pas débuté, l'existence d'un programme de clémence ne change pas l'équilibre entre les gains et les pertes escomptés par l'entreprise. Lorsqu'elle a été lancée, la probabilité de se faire prendre augmente, ce qui peut inciter l'entreprise à se dévoiler et à coopérer avec les autorités pour révéler l'entente si l'immunité peut lui être accordée (voir un modèle formel dans Motta et Polo, 2003).
5. La décision rendue par le Tribunal de la concurrence reposait sur le constat suivant : l'entreprise n'était pas en position dominante, ses prix étaient supérieurs à ses coûts variables moyens et ses investissements n'avaient pas pour objet de créer des obstacles à l'entrée. À l'inverse, la Cour suprême a estimé que la fixation de prix d'éviction ne nécessitait pas une position dominante, que les prix pratiqués étaient inférieurs aux « coûts » – sans les définir – et que le niveau des investissements créait un obstacle à l'entrée.
6. Selon l'étude de l'OCDE sur la politique du marché du travail et la politique sociale du Chili (OCDE, 2009), 6 % environ des travailleurs mis au chômage ont droit à des indemnités de licenciement, et moins encore en touchent. Ils peuvent néanmoins accorder une grande valeur de principe à de telles indemnités s'ils sont très réfractaires au risque de licenciement pour raison économique, ou mal informés quant à la véritable probabilité de les toucher en cas de licenciement.
7. Selon une communication adressée en 2008 par le gouvernement au Comité de la politique scientifique et technologique de l'OCDE, et OCDE (2007).
8. « Il est clair qu'initialement au moins, notre stratégie future doit concerner en priorité le développement d'activités économiques à forte intensité de ressources naturelles. Mais nous devons insister sur le fait qu'il ne s'agit pas pour autant de faire fi des avantages d'une plus grande diversification de la production (vers des services et des secteurs à forte intensité de connaissances) ou de l'argument selon lequel les activités manufacturières dégagent plus de possibilités d'innovation que le produit final. » (CNIC, 2007, p. 28.)
9. Selon les informations fournies par le ministère de l'Économie pour le pôle des délocalisations, celui-ci s'est vu assigner un objectif d'exportations d'un milliard d'USD d'ici 2010. Pour le pôle du tourisme, l'objectif est de faire passer la dépense moyenne par touriste de 2 700 d'USD à 4 000 d'USD. Le secteur minier doit accroître ses exportations de 300 millions d'USD à 1 milliard d'USD en 2012. Le secteur agro-alimentaire doit exporter 1.5 milliard d'USD d'aliments transformés d'ici 2010, et 1.5 milliard d'USD de fruits frais d'ici 2012. Enfin, les exportations du pôle aquaculture devront atteindre 4.5 milliards d'USD d'ici 2015.

Bibliographie

- Aghion P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith et P. Howitt (2005), « Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, n° 2, p. 701-728.
- Agosin, M., C. Larraín et N. Grau (2009), « Industrial Policy in Chile », *Serie Documentos de Trabajo*, n° 294, Faculté d'économie et de commerce, Université du Chili.

- 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.
- Banque mondiale (2009), *Doing Business 2010*, Banque mondiale, Washington DC.
- Benavente, J.M. (2006a), « Wine Production in Chile », dans V. Chandra (dir. publ.), *Technology, Adaptation and Exports. How some Developing Countries got it Right*, Banque mondiale, Washington DC, p. 225-242.
- Benavente, J. M. (2006b), « The Role of Research and Innovation in Promoting Productivity in Chile », *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 15, n° 4, p. 301-315.
- Blundell, R., R. Griffith et J. Van Reenen (1999), « Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms », *Review of Economic Studies*, vol. 66, p. 529-554.
- Caballero, R., K. Cowan, E. Engel et A. Micco (2006), « Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility », *Cowles Foundation Discussion Paper*, n° 1480, Université Yale.
- CNUCED (2005), *Rapport sur l'investissement dans le monde – Les sociétés transnationales et l'internationalisation de la recherche-développement, Vue d'ensemble*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, New York et Genève.
- Conseil national de l'innovation pour la compétitivité (2007), *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad – Volumen I*, Consejo Nacional de Innovación, Santiago.
- Conseil national de l'innovation pour la compétitivité (2008), *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad – Volumen II*, Consejo Nacional de Innovación, Santiago.
- 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, p. 45-88.
- Crépon, B., E. Duguet et J. Mairesse (1998), « Research, Innovation, and Productivity: An Econometric Analysis at the Firm Level », *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 7, n° 2, p. 115-158.
- EIU (2008), *Country profile Chile*, Economist Intelligence Unit.
- Eslava, M., J. Haltiwanger, A. Kugler et M. Kugler (2009), « Trade Reforms and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia », *NBER Working Paper*, n° 14935.
- Feenstra, R. et H.L. Lee (2004), « Export Variety and Country Productivity », *Policy Research Working Paper*, n° 3412, Banque mondiale, Washington DC.
- Ffrench-Davis, R. (2008), *Chile entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Reformas y Políticas desde 1973*, JC Saéz Editor, Santiago.
- Forum économique mondial (2009), *Global Competitiveness Report 2009-2010*, Forum économique mondial, Genève.
- Gal, M. (2003), *Competition Policy for Small Market Economies*, Harvard University Press.
- Griliches, Z. (1990), « Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey », *Journal of Economic Literature*, vol. 28, n° 4, p. 1661-1707.
- Harrison, A. et A. Rodríguez-Clare, « Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries », *NBER Working Paper*, n° 15261.
- Hausmann, R., J. Hwang et D. Rodrik (2007), « What you Export Matters », *Journal of Economic Growth*, vol. 12, n° 1, p. 1-25.
- Herzer, D. et F. Nowak-Lehmann (2006), « What does Export Diversification do for Economic Growth? An Econometric Analysis », *Applied Economics*, vol. 38, p. 1825-1838.
- Hesse, H. (2009), « Export Diversification and Economic Growth », dans R. Newfarmer, W. Shaw et P. Walkenhorst (dir. publ.), *Breaking into New Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*, Banque mondiale, Washington DC, p. 55-80.
- Hoekman, B. et B. Javorcik (2006), *Global Integration and Technology Transfer*, Banque mondiale et Palgrave Macmillan, New York.
- Institut Fraser (2008), *Economic Freedom of the World: 2009 Annual Report*, Institut Fraser, Vancouver, BC.
- Kaufmann, D., A. Kraay et M. Mastruzzi (2009), « Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008 », recherches de la Banque mondiale, juin 2009. Disponible à l'adresse <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

- Klinger, B. et D. Ledermann (2009), « Diversification, Innovation, and Imitation of the Global Technological Frontier », dans R. Newfarmer, W. Shaw et P. Walkenhorst (dir. publ.), *Breaking into New Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*, Banque mondiale, Washington DC, p. 101-110.
- Lall (2000), « The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports », 1995-98, *Oxford Development Studies*, vol. 28, n° 3, p. 337-369.
- Ministère de l'Économie (2009), *Política Nacional de Innovación para la Competitividad : Orientaciones y Plan de Acción 2009-2010*, Division de l'innovation, ministère de l'Économie, Santiago.
- Motta, M et M. Polo (2003), « Leniency Programs and Cartel Prosecution », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 21, p. 347-379.
- Motta, M. (2004), *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Newfarmer, R., W. Shaw et P. Walkenhorst (2009) (dir. publ.), *Breaking into New Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*, Banque mondiale, Washington DC.
- Nickell, S. (1996), « Competition and Corporate Performance », *Journal of Political Economy*, vol. 104, n° 4, p. 724-746.
- OCDE (2007a), *OECD Reviews of Innovation Policy: Chile*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale – Vers des pôles d'activités dynamiques : Politiques nationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Innovation in Firms: A Microeconomic Perspective*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Learning for Jobs: The OECD Review of Vocational Education and Training. Chile: A Report on Selected Policy Issues*, OCDE, Paris.
- Pavcnik, N. (2002), « Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvement: Evidence from Chilean Plants », *Review of Economic Studies*, vol. 69, n° 1, p. 245-76.
- Quiroz, J. (2006), « Fundación Chile: Historia e impacto », Rapport technique, Quiroz Consultores Asociados.
- Rodríguez-Clare, A. (2001), « Costa Rica's Development Strategy based on Human Capital and Technology: How it got There, the Impact of Intel, and Lessons for other Countries », *Journal of Human Development*, vol. 2, n° 2, p. 311-324.
- Rodrik, D. (2004), « Industrial Policy for the 21st century », Kennedy School of Government, Université Harvard. Document non publié.
- SCL (2008), « Análisis de la Quinta Encuesta de Innovación en Chile: Informe Final », SCL Econometrics, Santiago.
- The Economist* (2008), « Give a Fish a Bad Name. How to Rescue the Reputation of Chilean Salmon », 26 juin.
- Viscusi, K., J. Harrington et J. Vernon (2005), *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Cambridge, MA. (4^e édition).
- White, M. (2005), « Economic Analysis of Corporate and Personal Bankruptcy Law », *NBER Working Paper*, n° 11536, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Woelfl A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Ten Years of Product Markets Reform in OECD Countries – Insights from a Revised PMR Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 695, OCDE, Paris.

ANNEXE 3.A1

Les dix grands produits d'exportation

Le classement repose sur les données commerciales du Système harmonisé à six chiffres (HS6) issues de la version BACI-CEPII de COMTRADE. Les données BACI améliorent la fiabilité des données COMTRADE en harmonisant les déclarations d'importation et d'exportation des partenaires commerciaux.

Tableau 3.A1.1. Parts des principaux produits chiliens exportés dans les exportations totales

Classement	Produit ¹	Millions USD	Part dans les exportations	Marchés
1	740311 Cathodes ou sections de cathodes en cuivre sous forme brute	16 142	28.6	34
2	260300 Minerais de cuivre et leurs concentrés	11 450	20.3	22
3	740200 Cuivre non affiné, anodes en cuivre pour affinage électrolytique	2 797	5	18
4	261310 Concentrés de molybdène, grillés	1 367	2.4	22
5	290511 Méthanol [alcool méthylique]	1 032	1.8	20
6	261390 Minerais de molybdène et leurs concentrés (à l'excl. des produits grillés)	944	1.7	13
7	740319 Produits en cuivre affiné, sous forme brute, n.d.a.	912	1.6	19
8	080610 Raisins, frais	879	1.6	82
9	220421 Vins de raisins n.d.a., vins enrichis en alcool ou moûts, en récipients d'une contenance < 2 l	844	1.5	111
10	470321 Pâtes chimiques de bois, à la soude ou au sulfate, de conifères, blanchies	814	1.4	39
	Total	37 185	65.9	126 ²

1. Le classement se fonde sur les données commerciales du Système harmonisé à 6 chiffres (version 1989-92). La classification comprend 5 041 produits.

2. Toutes les destinations vers lesquelles sont exportés l'un ou l'autre des 10 produits.

Source : COMTRADE (BACI-CEPII).

Chapitre 4

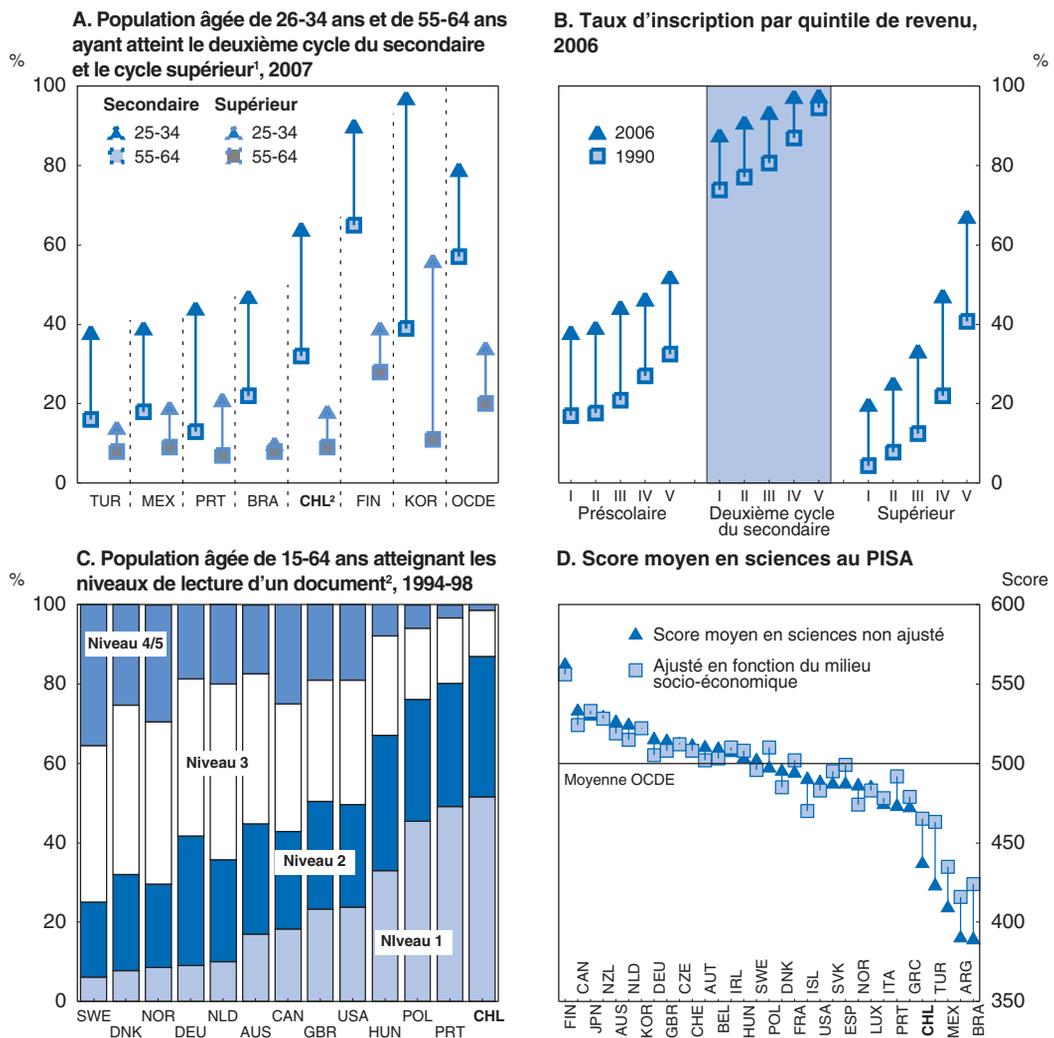
Un défi de taille : des écoles plus performantes pour tous les jeunes Chiliens

La progression des niveaux d'instruction au Chili est impressionnante. Pourtant, malgré des améliorations récentes, les résultats – mesurés dans le cadre du PISA – doivent encore rattraper ceux des pays de l'OCDE, et il faut aussi s'employer à résoudre les problèmes d'équité. Les enseignants auront dans ces domaines un rôle capital. Le Chili doit s'efforcer d'attirer des personnes qualifiées vers le métier d'enseignant et de soutenir les initiatives visant à améliorer leur formation initiale et en cours d'emploi. Il faut également renforcer les mécanismes d'assurance qualité. Depuis longtemps, le Chili recourt largement à la concurrence pour assurer la qualité des établissements scolaires, mais cette méthode n'a eu que des résultats limités, en partie à cause de règles du jeu très inégales entre écoles publiques et privées concernant la sélection des élèves, le recrutement des enseignants et le mode de financement. Le Chili a commencé à s'attaquer à ces problèmes en interdisant la sélection des élèves jusqu'à la 6^e année de scolarité. Le nouveau dispositif national d'assurance qualité, fondé sur une évaluation indépendante des résultats, est en cours de mise en œuvre et viendra utilement compléter l'ensemble. Enfin, il faudra aider les élèves en difficulté encore plus que les autres si le Chili veut améliorer les résultats scolaires moyens et renforcer l'équité dans le même temps. Les pouvoirs publics ont entrepris récemment des réformes d'envergure pour investir davantage en faveur des enfants de familles modestes. Ces ressources supplémentaires peuvent contribuer à obtenir des progrès considérables.

Le niveau d'instruction progresse rapidement, mais la qualité est toujours à la traîne

Le Chili a fait des progrès impressionnants en ce qui concerne le niveau d'instruction, c'est-à-dire le diplôme le plus élevé obtenu par ses citoyens. La scolarisation à l'école primaire est désormais quasiment universelle et les taux de réussite dans le secondaire et le supérieur s'accroissent rapidement (graphique 4.1, partie A), quel que soit le niveau de

Graphique 4.1. Niveau d'instruction et résultats scolaires



1. À l'exception des programmes courts de niveau 3C de la CITE.
2. Année de référence : 2004.
3. Le niveau de compétence 1 dénote une faible capacité de traitement d'informations élémentaires. Le niveau 4/5 indique une bonne capacité de traitement de l'information.

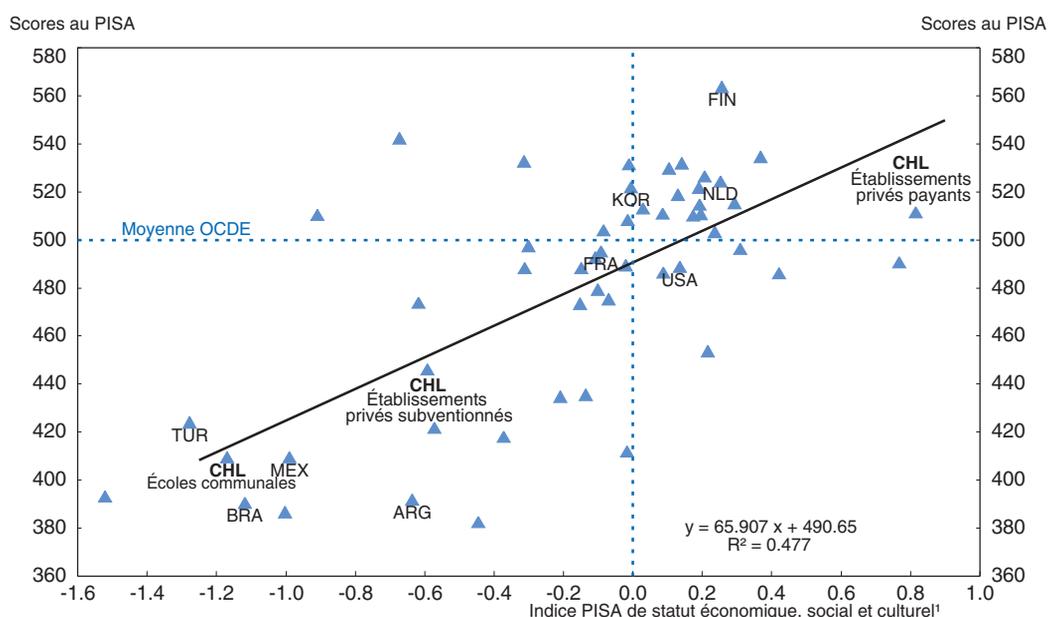
Source : OCDE, *La littératie à l'ère de l'information, 2000* ; *Regards sur l'éducation 2009* ; Base de données des résultats du PISA 2006 ; ministère de la Planification, Encuesta CASEN 1990 et 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/776636601227>

revenus (graphique 4.1, partie B), même si les taux d'inscription des enfants de familles modestes continuent d'accuser un retard par rapport aux autres. Ces améliorations interviennent dans le contexte d'un niveau de compétences relativement faible de l'ensemble de la population. L'Enquête internationale sur les capacités de lecture et d'écriture des adultes (OCDE, 2000), bien qu'un peu datée maintenant, montrait que les compétences d'une grande partie de la population chilienne étaient insuffisantes pour maîtriser des tâches basiques (graphique 4.1, partie C).

Les résultats au PISA se sont considérablement améliorés entre 2000 et 2006, mais les scores des élèves de 15 ans en sciences, en compréhension de l'écrit et en mathématiques sont toujours bien au dessous de la moyenne OCDE, y compris lorsqu'on tient compte du milieu socio-économique plus modeste des élèves chiliens (graphique 4.1, partie D). Même les enfants de milieu aisé, qui fréquentent des établissements privés consacrant plusieurs fois le montant des ressources allouées à chaque élève inscrit dans des écoles financées sur fonds publics (établissements municipaux et privés subventionnés), obtiennent des résultats à peine supérieurs à la moyenne OCDE (graphique 4.2).

Graphique 4.2. Milieu social d'origine et scores au PISA 2006



1. L'indice PISA de statut économique, social et culturel (SESC) résume divers aspects du milieu socio-économique d'origine. Il est établi à 0 pour la moyenne OCDE. Une valeur supérieure à 0 indique un milieu d'origine plus favorisé.

Source : OCDE, résultats du PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776665166832>

Après une telle progression du niveau d'instruction, il sera essentiel pour le Chili d'améliorer également les résultats scolaires. Le pays aura besoin d'accroître la qualité de son capital humain pour stimuler la croissance de sa productivité, développer les perspectives d'emploi et de gains de ses citoyens et réduire les inégalités de revenu au fil du temps. De très nombreuses données font apparaître que les acquis, mesurés par des tests sur les aptitudes cognitives, comptent bien davantage que le niveau d'instruction en tant que déterminants de la croissance économique et des perspectives d'emploi

(Hanushek et Wößmann, 2008). Il a également été démontré que les aptitudes cognitives étaient étroitement liées au revenu des personnes (Lazear, 2003) et à la répartition des revenus (Nickell, 2004).

Même lorsque le niveau inférieur du revenu par habitant est pris en compte, les dépenses d'éducation par élève au Chili sont faibles dans le primaire et dans le secondaire, malgré des dépenses privées comparativement élevées (graphique 4.3). De fait, la part des dépenses privées est importante à tous les niveaux d'enseignement. La grande place qu'occupent les dépenses privées dans le financement des établissements scolaires reflète principalement le mécanisme de partage du financement ainsi que l'existence d'écoles privées payantes (encadré 4.1). Des dépenses privées élevées ont l'avantage d'attirer plus de ressources dans le secteur éducatif, mais elles posent des problèmes d'équité dans un pays où la répartition des revenus est très inégale.

Une petite partie des élèves (7 % environ), issus pour la plupart de familles aisées, fréquentent des écoles privées payantes, alors que les élèves des ménages les plus pauvres sont inscrits dans les écoles municipales (encadré 4.1). Entre ces deux extrêmes, les établissements privés subventionnés accueillent des élèves de multiples horizons (graphique 4.5). Les résultats scolaires, mesurés par les notes aux examens, ont tendance à décliner selon le même ordre (graphique 4.2). La variance des résultats au PISA qui s'expliquait par le milieu d'origine des jeunes Chiliens était plus prononcée que dans toute la zone OCDE (graphique 4.6), ce qui indiquait que le système scolaire devait faire plus d'efforts pour aider les enfants de milieux défavorisés à rattraper leur retard. Cette situation s'explique probablement en partie par les effets combinés de la ségrégation des jeunes défavorisés, qui sont souvent regroupés dans les mêmes établissements, et des ressources moindres consacrées aux enfants dont les parents ne peuvent pas compléter ou remplacer le chèque-éducation (encadré 4.1). Le Chili vient à peine de commencer à améliorer en profondeur le mécanisme de financement des établissements scolaires mais, comme pour tous les investissements dans l'éducation, il faudra du temps pour obtenir des résultats meilleurs et plus justes.

Un enseignement de meilleure qualité permettrait d'améliorer les résultats de tous les élèves

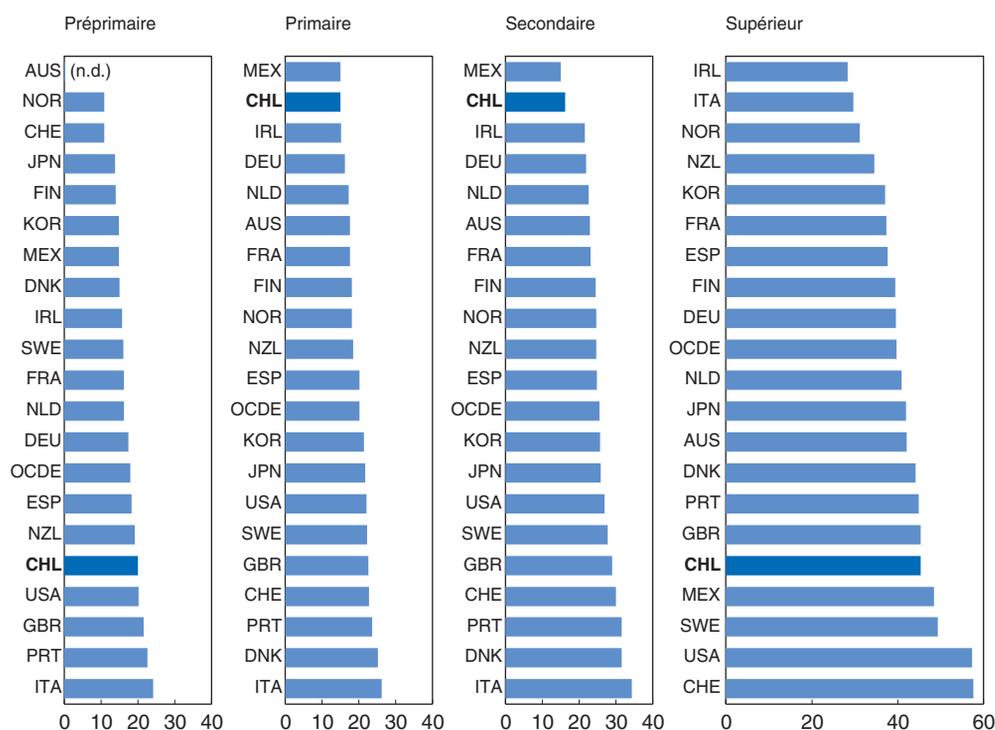
Les pouvoirs publics pourraient chercher à attirer plus de personnes qualifiées vers le métier d'enseignant...

Il sera essentiel, pour améliorer les résultats scolaires de tous les jeunes Chiliens, de relever la qualité de l'enseignement. Les enseignants constituent dans ce domaine l'élément le plus déterminant. Toutes les données montrent que les élèves sont plus performants lorsqu'ils sont suivis par des professeurs ayant obtenu de meilleurs résultats aux épreuves de compréhension de l'écrit et de mathématiques (Gustaffson, 2003 ; Rice, 2003). En outre, le niveau d'instruction des enseignants est en corrélation positive avec les performances de leurs élèves (Wößmann, 2003). Dans les meilleurs systèmes éducatifs, tels ceux de Finlande, de Corée, de Singapour et de Hong-Kong, les futurs enseignants sont systématiquement recrutés parmi le tiers supérieur de chaque cohorte de diplômés (Barber et Mourshed, 2007). Dans ces pays, les enseignants jouissent en outre d'un statut social élevé.

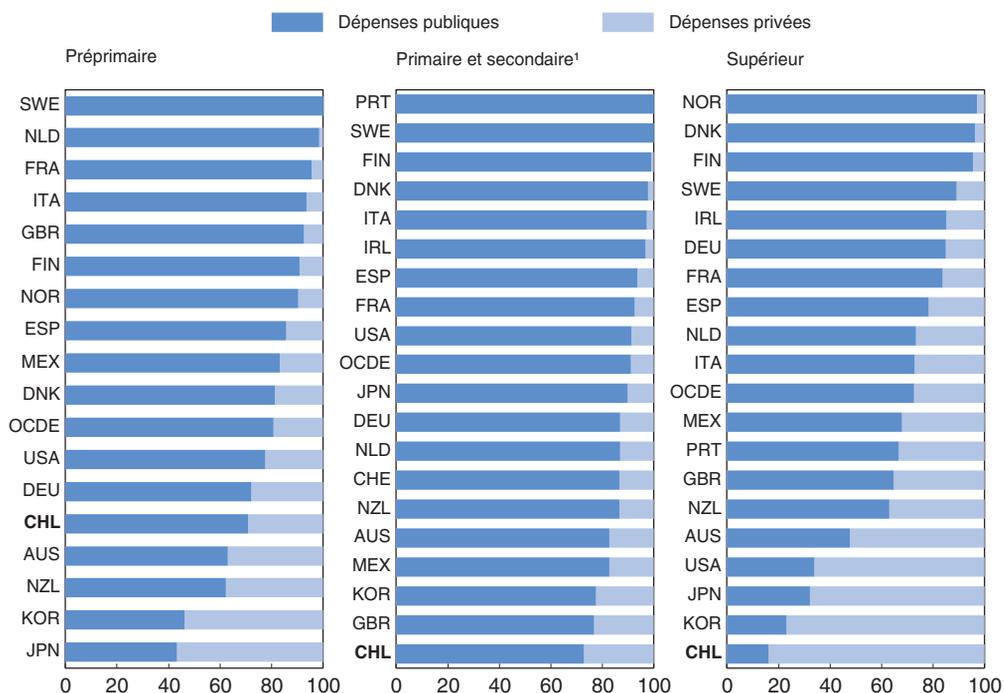
Le Chili parvient progressivement à attirer des candidats mieux préparés vers le professorat, mais ils sont encore trop peu nombreux à faire partie des meilleurs étudiants.

Graphique 4.3. Dépenses par élève

A. Dépenses par élève rapportées au PIB par habitant, 2006



B. Part des dépenses privées et publiques



1. Y compris enseignement postsecondaire non supérieur.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2009.

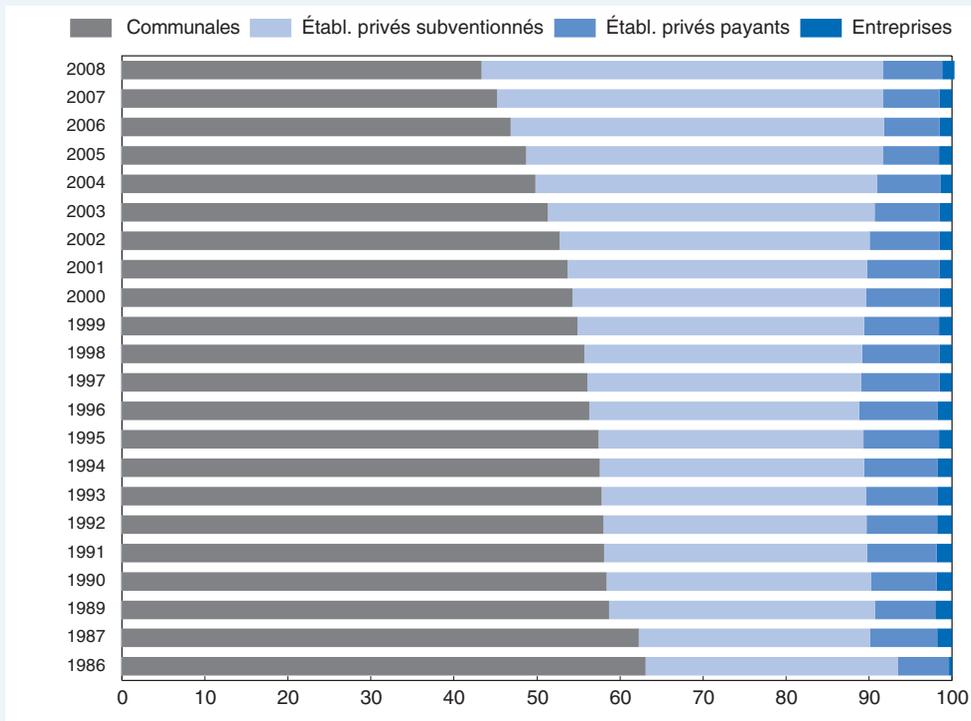
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776665861378>

Encadré 4.1. Le système scolaire chilien

Au début des années 80, le gouvernement Pinochet avait lancé une réforme radicale du secteur éducatif axée sur le marché, avec dévolution de la gestion des établissements scolaires aux communes et programme national de chèques-éducation. Cette réforme, qui s'est largement prolongée jusqu'à ce jour, a débouché, pour la part publique du financement des écoles municipales et privées subventionnées, sur l'application d'une subvention forfaitaire par élève. En outre, les parents ont été autorisés à inscrire leurs enfants dans l'école de leur choix et le marché des établissements scolaires a été ouvert à de nouveaux entrants. La réforme a entraîné l'arrivée massive d'écoles privées sur le marché, ce qui a eu pour conséquence un net recul des inscriptions dans les écoles municipales (graphique 4.4). Un certain nombre d'établissements privés ont choisi de refuser les subventions accordées sous forme de chèques-éducation afin de pouvoir continuer à imposer des droits de scolarité. Ces établissements sont appelés écoles privées payantes, par opposition aux écoles privées subventionnées, qui perçoivent la subvention sous forme de chèques-éducation. Récemment, l'aide sous forme de chèque-éducation a été fortement augmentée pour les enfants les plus pauvres.

Graphique 4.4. Taux d'inscription par type d'établissement scolaire (1990 et 2007)

En pourcentage



Source : Ministerio de Educación, Departamento de Estudios y Desarrollo 2007/Estadísticas Educativas (diverses années).

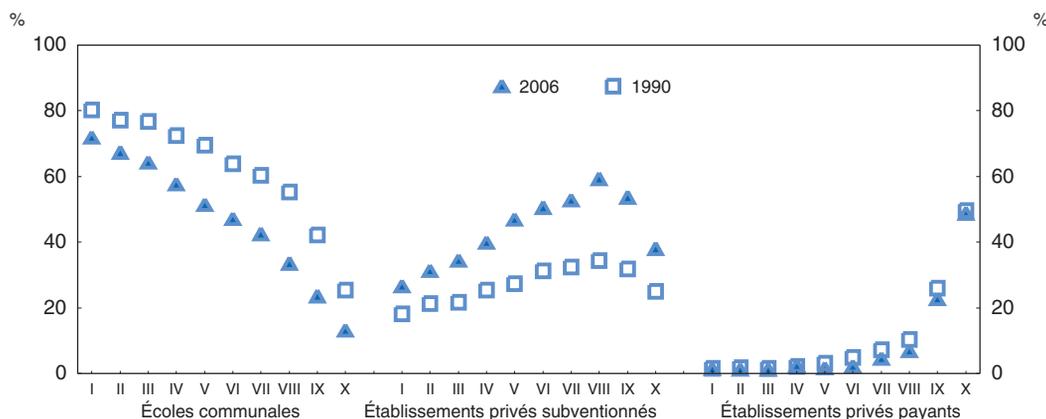
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776723256727>

Les modalités de fonctionnement des écoles municipales et privées sont très différentes. Alors que, jusqu'à une date récente, les établissements privés étaient libres de sélectionner leurs élèves, les écoles municipales en sous-effectifs d'élèves sont obligées d'accueillir tous les enfants. Le Chili a récemment interdit la sélection des élèves en fonction de leur

Encadré 4.1. **Le système scolaire chilien** (suite)

aptitude ou de leur milieu socioéconomique jusqu'à la 6^e année de scolarité. De plus, les contrats de travail des enseignants diffèrent : les salaires des professeurs d'écoles municipales sont établis dans le cadre de négociations collectives au niveau central et leur licenciement est soumis à restrictions. À l'inverse, les enseignants du privé relèvent du Code du travail comme tous les autres salariés du privé. Les écoles privées ont donc beaucoup plus de latitude concernant l'embauche et le salaire de leurs enseignants.

Depuis 1993, les écoles privées subventionnées – mais pas les écoles publiques – sont autorisées à appliquer des droits de scolarité jusqu'à un certain seuil. La subvention diminue de plus en plus à mesure que les droits de scolarité augmentent, et, lorsque ces droits atteignent un plafond correspondant à environ 125 USD, les subventions sous forme de chèques-éducation sont supprimées.

Graphique 4.5. **Taux d'inscription dans les différents types d'établissement scolaire¹ par décile de revenu (1990 et 2006)**

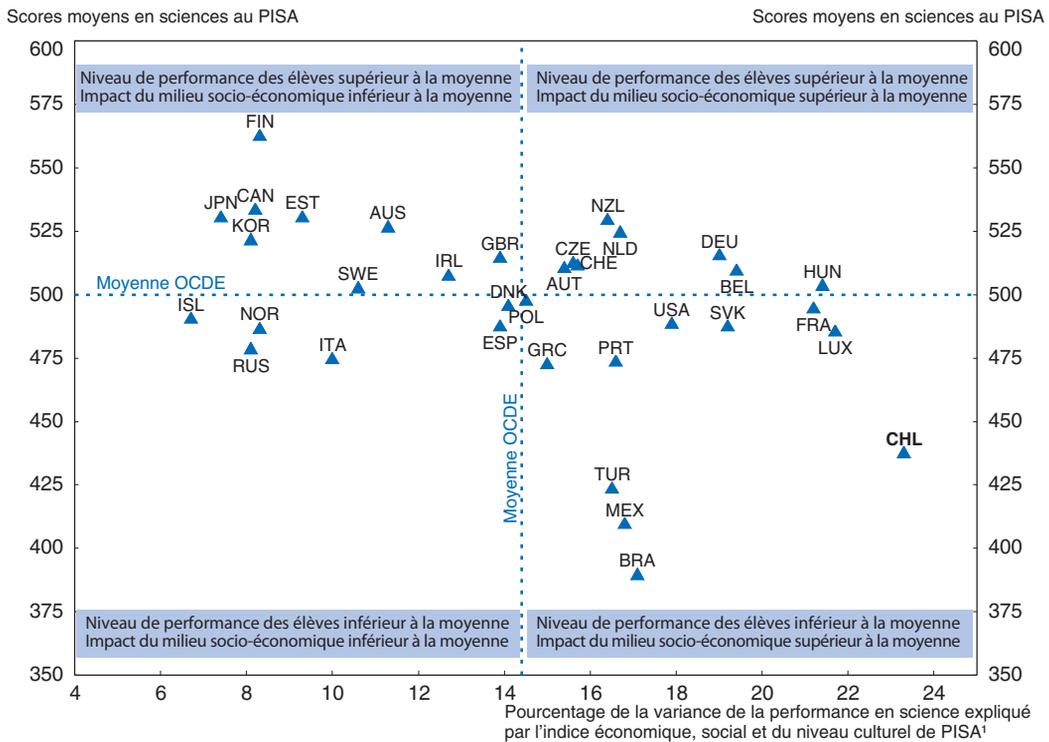
1. Établissements primaires et secondaires confondus.

Source : Ministère du Plan (Mideplan) – Encuesta CASEN 1990 et 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776752075748>

Des hausses de salaire sensibles depuis 1990 ont été complétées par une campagne de publicité incitant les étudiants à devenir enseignants et par un programme de bourses pour les meilleurs étudiants se destinant au professorat. Ces mesures ont contribué à augmenter notablement le nombre des demandes d'inscription aux programmes de formation des enseignants. Par la suite, les étudiants commençant cette formation ont obtenu de meilleures notes à l'examen d'entrée à l'université, du moins jusqu'en 2004 (OCDE, 2004), même si le métier d'enseignant est encore loin d'attirer de nombreux jeunes issus du tiers supérieur des diplômés du secondaire. Les enseignants sont généralement issus de milieux où le niveau d'instruction est inférieur à celui d'autres professionnels diplômés de l'université (Bravo *et al.*, 2006). Pour une majorité d'entre eux, l'enseignement n'était pas leur premier choix pendant la dernière année du secondaire, mais près de 70 % ont effectivement choisi l'enseignement comme premier choix lorsqu'ils se sont présentés pour entrer à l'université. De nombreux enseignants pourraient ainsi avoir choisi l'enseignement uniquement après avoir constaté que leurs résultats à l'examen d'entrée à l'université ne leur permettaient pas de choisir une voie répondant davantage à leurs

Graphique 4.6. Qualité et équité de l'instruction



Source : OCDE, Résultats du PISA 2006.

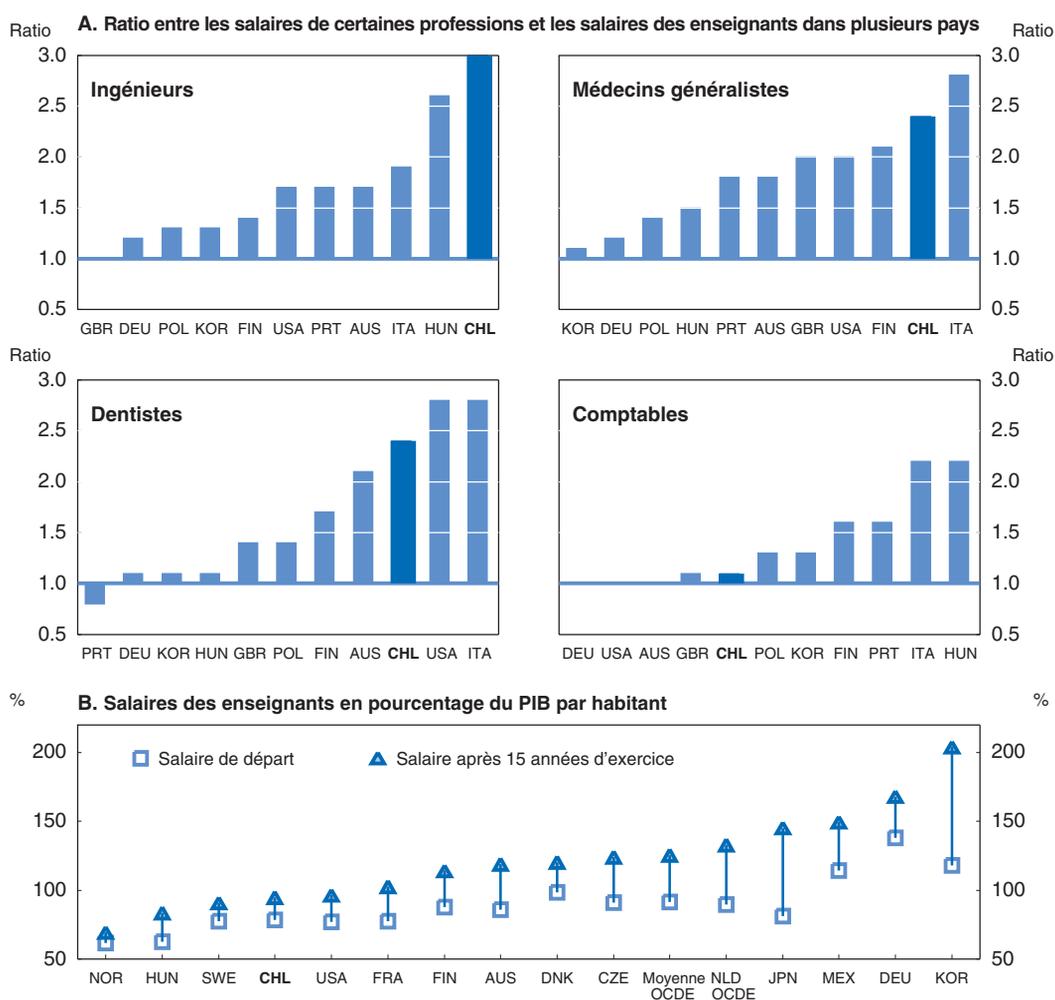
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/776718547142>

attentes. Cette situation est à l'opposé de ce qui se passe dans des pays tels que la Finlande et la Corée, où les meilleurs étudiants postulent aux programmes de formation des enseignants et sont peu nombreux à y être admis. Bien que les salaires aient été augmentés, le revenu moyen des enseignants au Chili est toujours inférieur de 40 % à celui des autres professionnels diplômés du supérieur (Bravo *et al.*, 2006) et certains faits indiquent que l'écart salarial entre les enseignants et certaines professions prestigieuses est plus important au Chili que dans plusieurs pays de l'OCDE (graphique 4.7, partie A). Il semble donc encore possible d'augmenter les salaires des enseignants pour rendre la profession plus compétitive. Les pays de l'OCDE dotés de systèmes scolaires performants proposent des salaires intéressants – sans être exceptionnels – aux enseignants novices (graphique 4.7, partie B).

Les compétences des enseignants doivent encore être améliorées. Un examen pilote a été récemment organisé dans le cadre du programme public INICIA visant à améliorer la formation initiale des enseignants ; cet exercice, qui portait sur les compétences élémentaires en langue, à l'écrit et en calcul ainsi que sur la connaissance des matières à enseigner, et qui s'adressait aux étudiants en passe de devenir enseignants dans le primaire, a mis en évidence des manques chez nombre d'entre eux.

La rémunération au mérite occupe déjà une place importante. La partie du salaire liée à des efforts et à des résultats particuliers peut représenter près de 40 % du salaire des enseignants (Vegas, 2007). Les professeurs assumant des tâches administratives ou travaillant dans des établissements difficiles bénéficient également de primes. Un programme bien pensé d'évaluation des enseignants (*Evaluación del Desempeño Docente*), qui

Graphique 4.7. Le salaire des enseignants



Source : OIT – LABORSTA, Base de données des statistiques du travail ; OCDE, Regards sur l'éducation 2009 ; Base de données des Perspectives économiques mondiales du FMI, 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776776550364>

contient des informations qualitatives détaillées, notamment un dossier, des références du chef d'établissement et un entretien dirigé, a été mis en place dans les écoles publiques et permet aux bons enseignants d'obtenir des primes de salaire, après avoir passé des examens sur le contenu des matières qu'ils enseignent et sur leurs compétences pédagogiques. Les enseignants mal notés bénéficient d'une formation professionnelle pour combler leurs carences et peuvent être licenciés dans les cas extrêmes si leurs résultats ne s'améliorent pas. Une autre évaluation approfondie des compétences des enseignants (*Asignación de Excelencia Pedagógica*) peut donner lieu à des indemnités, et les enseignants qui réussissent cette épreuve peuvent gagner davantage en formant des collègues (programme *Maestro de Maestros*).

Il existe également un bonus collectif fondé sur les performances pour les enseignants des établissements subventionnés, mais il n'est pas toujours facile d'utiliser cet outil pour encourager les enseignants à devenir plus productifs. Le dispositif, appelé *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Subvencionados* (SNED), récompense les résultats d'ensemble des enseignants, essentiellement à partir de la note moyenne

obtenue par les élèves de l'école à l'examen national *Sistema de Medición de Calidad de la Educación* (SIMCE) et de l'amélioration constatée depuis le dernier examen. Les résultats sont ajustés en fonction du contexte socio-économique dans lequel s'inscrit l'établissement, du fait qu'il renvoie ou non les élèves trop faibles et d'autres caractéristiques de l'école. Certains éléments semblent indiquer que dans les établissements qui, lorsqu'ils se présentent, ont des chances de remporter ce prix, les notes moyennes à l'examen augmentent légèrement (Mizala et Romaguera, 2005a). Cependant, il est difficile de produire des classements d'établissements pertinents à partir des résultats au SIMCE. Lorsque les résultats sont ajustés pour tenir compte des écarts de niveau socio-économique, les classements font penser à une loterie par les très nettes variations qu'ils présentent d'une année sur l'autre (Mizala et al., 2007). Il y a peu encore, l'examen SIMCE ne permettait pas de calculer les gains intracohorte, ce qui donnerait un indice de la valeur ajoutée, car la même classe ne passait jamais l'examen deux fois. Néanmoins, Carnoy et al. (2007b) ont pu montrer qu'en moyenne, les établissements qui recevaient le bonus SNED n'étaient généralement pas ceux qui avaient enregistré les gains intracohorte les plus élevés entre 1996 et 2000. Il semble donc préférable de fonder le mécanisme de rémunération au mérite sur des informations plus fournies que sur les seuls classements d'établissements réalisés à partir des résultats au SIMCE ajustés en fonction du contexte socio-économique. On pourrait par exemple privilégier des informations sur la valeur ajoutée. Le calendrier des examens SIMCE a été modifié de sorte que les enfants qui passent l'examen en 4^e année y sont à nouveau soumis quatre ans plus tard, en 8^e année – ce qui constitue une amélioration notable. Le Chili pourrait également envisager de produire des données sur la valeur ajoutée au niveau individuel en suivant les résultats au SIMCE de chaque enfant sur la durée, même si cela représente un investissement très lourd. Cependant, toutes les études menées s'accordent sur le fait que l'évaluation des performances des enseignants uniquement à partir de mesures quantitatives des résultats des élèves, même lorsque des indicateurs relatifs à la valeur ajoutée sont disponibles, risque de pénaliser ou au contraire de récompenser des enseignants pour des résultats sur lesquels ils n'ont pas de prise (Kane et Staiger, 2002). L'évolution de la carrière et du salaire devrait donc aussi être déterminée à partir de mesures qualitatives de l'enseignement.

Pour récompenser l'excellence de l'enseignement, le Chili pourrait définir, pour les enseignants des écoles financées sur fonds publics, un cheminement de carrière étroitement lié à la performance, prévoyant des possibilités de progression pour les meilleurs d'entre eux. Des hausses de salaire et un poste intéressant pourraient être attribués sur la base d'une évaluation approfondie des enseignants, analogue à celle qui a été mise en place dans les établissements publics (Castro, 2007). Dans ce but, les évaluations devraient aussi être étendues à toutes les écoles financées sur fonds publics – mesure souhaitable, même sans que soit défini un nouveau cheminement de carrière, étant donné qu'il est possible d'améliorer les performances des enseignants à tous les niveaux du système. Il pourrait être intéressant à cet égard de mettre davantage l'accent sur l'évaluation du chef d'établissement. Un bon dirigeant, qui observe régulièrement les enseignants en classe et suit les progrès des élèves, devrait être bien placé pour évaluer les performances des enseignants. Dans le cadre de l'évolution de carrière, une prime devrait également être accordée aux enseignants qui travaillent dans des établissements difficiles – ce qui est déjà le cas dans les écoles municipales – et ceux qui excellent dans des établissements difficiles devraient être promus, de manière à attirer dans ces écoles les meilleurs professeurs. Ceux capables de jouer un rôle moteur dans la pédagogie devraient

avoir la possibilité de devenir formateurs pour d'autres enseignants en exercice et tuteurs pour des novices. Ces postes devraient s'accompagner d'avantages salariaux ou horaires et pourraient devenir des étapes importantes en vue de devenir chef d'établissement ou superviseur pour l'administration scolaire. En outre, il y aurait ainsi plus de chances que ces postes soient occupés par des professionnels chevronnés, ayant des compétences pédagogiques avérées et la capacité d'aider les autres à développer leurs propres aptitudes, ce qui permettrait de privilégier pour ces fonctions le rôle de directeur pédagogique plutôt que celui de gestionnaire administratif. D'autres avantages accordés en fonction de l'excellence de l'enseignement pourraient inclure des bourses ou des congés d'études, ou encore la possibilité d'enseigner à l'étranger. En principe, un traitement plus égalitaire des écoles publiques et des écoles privées subventionnées serait souhaitable, et la mise au point d'un profil de carrière commun pour les deux types d'établissements s'avérerait utile à cet effet. Toutefois, le Chili pourrait commencer par définir des profils de carrière différents pour les écoles communales et pour les établissements privés subventionnés. De la sorte, on éviterait que la définition d'un profil de carrière commun n'aboutisse à introduire dans le secteur privé les rigidités que présente le secteur public en termes de recrutement et de rémunération des enseignants.

Le Chili projette d'ouvrir le métier d'enseignant à des professionnels d'autres secteurs afin d'attirer plus de personnes capables d'enseigner des disciplines données. Il s'agit là d'une initiative importante, dans la mesure où la connaissance limitée des matières enseignées constitue le talon d'Achille de la profession au Chili (OCDE, 2004 ; Cox, 2007). Cependant, l'expérience acquise dans d'autres pays montre qu'un processus de sélection et de tri efficace des candidats sera nécessaire. Les candidats doivent passer par des programmes de formation solides sur les méthodes pédagogiques et les principes fondamentaux de la prise en charge d'une classe, et ils devront être étroitement supervisés et encadrés au début de leur carrière (*Education Commission of the States*, 2003).

... et à améliorer la formation des enseignants

Le Chili a fait certains progrès en vue d'améliorer la formation initiale des enseignants, mais d'autres efforts sont nécessaires. Pour pouvoir enseigner dans les établissements financés sur fonds publics, les diplômés doivent désormais avoir suivi un programme de formation homologué. Les stages se généralisent et des dispositifs de tutorat ou d'encadrement pour les nouveaux enseignants sont envisagés et parfois instaurés. Cependant, l'homologation n'est obligatoire que depuis peu et ne parvient pas encore totalement à garantir la qualité des programmes de formation des maîtres. Ainsi, on sait que certains programmes spéciaux pour la formation initiale des enseignants (*Programas Especiales de Titulación*) comportent de graves défaillances concernant les critères d'admission, le niveau des formateurs et le contenu des cours de pédagogie (Ruffinelli et Sepúlveda, 2005). Il y a plus de candidats inscrits dans ces programmes que dans les universités classiques, ce qui est préoccupant. Les pouvoirs publics devraient appliquer des procédures d'homologation rigoureuses, fondées sur des normes établies permettant d'obtenir un niveau de formation initiale défini et de veiller à ce que les étudiants acquièrent des compétences essentielles à leur futur métier, telles que gérer une classe, connaître des méthodes d'enseignement et évaluer les résultats de leurs élèves. Le mécanisme d'homologation doit permettre de supprimer les programmes déficients.

De nombreux étudiants entrent encore dans les programmes de formation des maîtres alors qu'ils n'ont pas un niveau suffisant à l'écrit et en mathématiques – et la

formation devra combler ces manques. Pour surmonter ce problème, on peut par exemple renforcer la sélection à l'entrée en imposant des examens, conçus soit par le ministère, soit par les universités elles-mêmes, destinés à évaluer le niveau des candidats à l'écrit et en mathématiques, leur motivation et leurs qualités personnelles. Cette méthode est couramment appliquée dans certains des pays ayant les systèmes scolaires les plus performants, notamment la Finlande et Singapour. Au Chili, un dispositif de ce type pourrait avoir une double fonction : en premier lieu, les étudiants particulièrement doués pourraient être admis dans des programmes accélérés pour se destiner à des fonctions de direction pédagogique, à l'exemple d'Israël et de certaines villes aux États-Unis qui ont pu obtenir une rapide amélioration des résultats scolaires de leurs élèves (OCDE, 2005 ; Barber et Mourshed, 2007). Deuxièmement, les candidats ayant des manques à l'écrit et en mathématiques, mais qui sont suffisamment motivés, pourraient être admis dans des cours de remise à niveau. Pour le Chili, ce pourrait être plus intéressant que d'éliminer purement et simplement ces étudiants car il sera peut-être difficile à court ou moyen terme d'attirer un nombre suffisant d'étudiants bien préparés dans les programmes de formation des enseignants. La conception et la gestion des examens d'entrée représentent un investissement considérable, et une telle réforme ne peut être appliquée à brève échéance. Il convient néanmoins de l'envisager à plus long terme, car elle permettrait à la fois de sélectionner des individus hautement qualifiés pour des carrières rapides et de dispenser des cours de remise à niveau aux aspirants enseignants ayant besoin d'un soutien supplémentaire.

La préparation des enseignants concernant le contenu des matières à enseigner suscite toujours des préoccupations, en particulier pour les enseignants des dernières classes de l'école primaire. Les recherches effectuées mettent en évidence une corrélation positive entre des enseignants qui ont été bien préparés sur les matières qu'ils ont à enseigner et les résultats de leurs élèves (Wilson *et al.*, 2001 ; Monk, 1994). Au Chili, les enseignants du primaire reçoivent une formation initiale de type général qui ne prévoit pas suffisamment de cours sur le contenu des programmes de mathématiques, de langue et d'autres matières, même dans les petites classes (OCDE, 2004), mais ce problème est particulièrement aigu dans les dernières classes de l'enseignement primaire. Cela contribue aussi probablement à l'écart de résultats entre les élèves chiliens et ceux des pays de l'OCDE lorsqu'ils passent des tests tels que le PISA. Le problème est particulièrement préoccupant dans le secteur public, où la proportion des professeurs de 7^e année qui n'ont qu'une formation d'enseignant du primaire atteignait 80 % en 2006, contre 55 % dans le secteur privé subventionné. À l'opposé, plus de 68 % des enseignants de 7^e année des écoles privées payantes ont reçu une formation d'enseignant du secondaire (Cox, 2007). C'est un problème car les élèves des établissements publics sont généralement ceux qui ont le plus besoin d'enseignants bien formés. Le Chili a récemment voté une loi prévoyant de ramener le cycle d'enseignement primaire de huit à six ans. Cette décision va dans le bon sens, car les enseignants du secondaire, qui ont une formation plus spécialisée, devraient être plus à même de transmettre à leurs élèves des 7^e et 8^e années les connaissances nécessaires. Toutefois, ce changement devra s'accompagner d'un programme de recyclage de grande envergure pour les enseignants qui exercent à ces niveaux. À terme, une formation plus spécialisée sur le contenu des matières à enseigner sera également nécessaire pour les enseignants des cinquième et sixième années. Il existe un programme restreint, débouchant sur un diplôme de troisième cycle dans des disciplines scolaires spécifiques pour les enseignants en exercice (*Postítulos de Mención*),

mais il devra être étendu afin que les enseignants actuels améliorent rapidement leur connaissance des matières qu'ils doivent enseigner.

Parallèlement, les programmes de formation des enseignants doivent évoluer afin que les étudiants acquièrent une connaissance suffisante des matières à enseigner. Ils doivent également mieux préparer les enseignants du primaire à apprendre à leurs élèves la lecture, l'écriture et le calcul. Le programme de formation des enseignants de la 5^e à la 8^e année a pu être modifié dans 15 écoles de formation, mais on ne sait pas très bien si ces modifications ont dépassé le stade de la définition des compétences que les étudiants doivent acquérir. Il importe que les universités participantes améliorent maintenant leurs cours en conséquence. En outre, les autres organismes qui forment les enseignants devront être incités à faire des efforts analogues.

Les candidats au métier d'enseignant doivent aussi être mieux préparés à développer des compétences pédagogiques pratiques, qu'ils pourront appliquer avec succès en situation réelle dans leur classe. Les cours de pédagogie restent souvent très théoriques et les échanges entre les instituts de formation et les départements universitaires de formation des enseignants sont inexistantes ou presque (OCDE, 2004). Il serait souhaitable que cela change, dans la mesure où les études montrent que les cours de pédagogie n'ont un effet bénéfique sur l'efficacité des enseignants que s'ils reposent sur la connaissance des matières enseignées (Rice, 2003). Les périodes de formation pratique en établissement scolaire sont désormais plus nombreuses, mais elles ne constituent pas la règle. L'exemple d'autres pays montre que les enseignants considèrent les stages pratiques à l'école comme un élément important de leur formation initiale (Wilson et al., 2001) et les étudiants qui font des stages sur le terrain sont généralement plus nombreux à rester dans la carrière que ceux qui ont suivi des programmes de formation majoritairement théorique (Fleener, 1998). Au Chili, comme dans de nombreux autres pays, la pratique pédagogique est souvent assez éloignée du contenu théorique des programmes de formation des enseignants, avec la possibilité pour les étudiants de faire le lien entre ce qu'ils apprennent sur le terrain et le reste du cursus. Les autorités devraient chercher à faire des stages pratiques en classe une partie intégrante de tous les programmes de formation initiale des enseignants. À terme, les partenariats entre les instituts de formation et les établissements scolaires devraient devenir courants. Il serait souhaitable de retenir et de former des tuteurs ayant la capacité avérée de planifier et de donner des cours de didactique et d'évaluer les résultats des étudiants, afin qu'ils transmettent leurs connaissances aux futurs enseignants. Ils devront travailler en étroite collaboration avec les éducateurs au sein des universités. Les stages en classe des étudiants seraient examinés et évalués dans le cadre de cours spécialisés prévus dans les programmes de formation des enseignants, afin d'aider les étudiants à développer les compétences dont ils auront besoin pour aider leurs élèves à obtenir de bons résultats. Occuper des fonctions d'encadrement pour les futurs enseignants pourrait par la suite devenir une étape professionnelle intéressante pour les enseignants motivés.

Les enseignants doivent suivre une formation qui mette davantage l'accent sur la diversité des élèves et sur les approches permettant de combler les différences de niveau. Compte tenu de la stratification importante du système scolaire chilien, de nombreux enseignants sont confrontés à des écoles accueillant, dans des conditions pédagogiques difficiles, un grand nombre d'élèves de familles défavorisées. Aujourd'hui, les étudiants ne sont pas bien préparés à cette situation pendant leur formation initiale (Avalos et Aylwin, 2007). Ils doivent apprendre à reconnaître les élèves qui risquent de prendre du retard et à

leur apporter une aide supplémentaire. Les programmes de formation initiale des enseignants doivent comprendre des cours spécialisés liés aux stages pratiques dans les établissements scolaires afin de mieux préparer les futurs professeurs. Il devrait aussi y avoir davantage de cours de perfectionnement professionnel afin d'aider les enseignants en poste à développer ces compétences.

Pour mieux contrôler la qualité des programmes de formation initiale des enseignants, le ministère pourrait par exemple instaurer des examens de fin d'études donnant lieu à un certificat d'aptitude au professorat. Ce mécanisme d'assurance qualité pourrait être utile dans le système chilien, où la qualité des programmes de formation des enseignants est considérée comme très variable (OCDE, 2005). Le Chili a commencé à élaborer des épreuves de validation que les étudiants doivent passer avant d'être diplômés. Le programme INICIA vise à définir des normes applicables aux candidats à l'enseignement. Après l'examen pilote de 2008 déjà cité, un autre examen sera organisé en 2010 et portera notamment sur la connaissance du contenu pédagogique. Cette initiative devrait être étendue et déboucher sur un examen de fin d'études pour tous les futurs enseignants. Les compétences à l'écrit et en mathématiques devraient être évaluées, de même que la connaissance des matières et, dans l'idéal, la pratique, bien que celle-ci puisse également être évaluée lors d'un examen de titularisation des enseignants à l'issue d'une période d'initiation et d'une période probatoire en classe. Cela contribuerait à établir une norme professionnelle indépendante des programmes de formation des enseignants. Les taux de réussite et les résultats d'ensemble des examens permettraient également aux futurs étudiants éventuels d'évaluer la qualité du programme dans lequel ils souhaitent s'inscrire. Les instituts qui, année après année, se révèlent incapables de préparer correctement leurs étudiants aux examens, s'exposeraient à des sanctions pouvant déboucher en dernier recours sur le retrait de leur agrément.

... et à développer le système de perfectionnement professionnel et d'orientation pour les enseignants

À terme, le Chili pourrait chercher à concevoir un programme d'initiation pour les enseignants novices. Les faits montrent qu'entre les efforts qu'ils déploient pour motiver leurs élèves, s'adapter à leurs différences individuelles, les évaluer et gérer le dialogue avec les parents, les jeunes enseignants jugent souvent la tâche insurmontable pendant leurs premières expériences d'enseignement (Veenman, 1984 ; Britton et al., 1999 ; Avalos et Aylwin, 2007). On sait que des programmes d'initiation bien pensés permettent de réduire les taux de diminution des effectifs (*National Commission on Teaching and America's Future*, 1996) et qu'ils aident les enseignants à adapter ce qu'ils ont appris pendant leur formation à la complexité des classes dont ils ont la charge (voir par exemple Odell et Huling, 2000). Les faits montrent également que les tuteurs des enseignants débutants tirent aussi profit de cette tâche d'encadrement (Resta et al., 1997 ; David, 2000 ; Holloway, 2001, Yosha, 1991), car ils réévaluent la façon dont ils gèrent eux-mêmes leurs classes (Clinard et Ariav, 1998). Le système scolaire chilien tirerait ainsi de nombreux avantages d'un programme d'initiation, qui pourrait être élaboré à partir de programmes existants tels que *Maestro de Maestros*. Il pourrait également être utilisé pour valider les compétences pédagogiques des étudiants à l'issue du programme, validation qui serait requise pour obtenir un certificat d'aptitude au professorat. S'il se révèle difficile de mettre en place un programme d'initiation, la charge d'enseignement des débutants pourrait être allégée afin qu'ils puissent suivre des cours individuels ou en groupe les aidant à construire des unités

didactiques, à développer leur capacité de prise en charge d'une classe, à évaluer les résultats de leurs élèves et à s'efforcer de combler les différences de niveau.

De manière plus générale, il est possible d'améliorer la supervision de l'enseignement dans les écoles chiliennes et d'aider les enseignants à améliorer leur pratique. Malgré des progrès récents, la plupart des chefs d'établissement se consacrent toujours davantage à des tâches administratives qu'à la supervision du travail de leurs équipes et à la direction pédagogique. La classe est souvent considérée comme le sanctuaire des enseignants, et il n'est pas jugé approprié de contrôler leur travail. À l'opposé, la supervision et l'orientation du travail pédagogique pratique du personnel enseignant sont considérées comme les tâches essentielles des chefs d'établissement dans nombre des systèmes scolaires les plus performants, comme en Finlande (OCDE, 2008) et à Cuba (Carnoy *et al.*, 2007a) qui, d'après les résultats des élèves aux examens, obtient de loin les meilleures performances en Amérique latine (UNESCO, 2008). Dans ce contexte, l'initiative récente de l'État, qui vise à former 2000 chefs d'établissement pour qu'ils deviennent des directeurs pédagogiques, va dans le bon sens. Les qualités pédagogiques et managériales des chefs d'établissement, ainsi que leur capacité à conseiller leur personnel sur la prise en charge d'une classe, devraient constituer les critères principaux pour leur sélection, et des formations spécifiques devraient leur être proposées.

Le Chili a mis en place un système très développé de perfectionnement professionnel pour ses enseignants et de nombreuses avancées ont été réalisées ces dernières années, mais des progrès restent possibles. Les programmes pourraient être davantage axés sur l'amélioration des connaissances des enseignants sur les matières enseignées et être mieux adaptés à des situations souvent particulièrement difficiles. L'évaluation systématique des enseignants qui a été mise en place dans les établissements publics constitue un excellent point de départ pour recenser les points forts et les faiblesses des professeurs et les orienter vers des programmes de perfectionnement professionnel personnalisés. L'exemple des écoles regroupées dans la *Sociedad de Instrucción Primaria* donne à penser qu'un large soutien des enseignants en classe peut être très efficace pour les aider à développer leurs compétences pédagogiques et peut-être même combler leurs manques dans les matières qu'ils enseignent (encadré 4.2.). Au Chili, il est probable qu'un certain nombre d'enseignants aient besoin de cours pour améliorer leurs compétences à l'écrit et en mathématiques et les aider à enseigner ces disciplines, en particulier dans les petites classes du primaire. Il sera également nécessaire, ainsi qu'il a été dit plus haut, d'étendre la formation afin d'étoffer les connaissances plus spécialisées.

L'exemple des pays de l'OCDE semble indiquer que les systèmes de perfectionnement professionnel qui sont en rapport direct avec les difficultés auxquelles les enseignants sont confrontés au quotidien et qui favorisent les regroupements pédagogiques d'enseignants sont particulièrement prometteurs. Les enseignants doivent prendre conscience de leurs faiblesses et savoir comment les corriger en fonction de leurs propres conditions de travail (OCDE, 2005). L'étude en groupe ainsi que l'examen et le soutien par les pairs se sont également révélés utiles. Au Japon, des groupes d'enseignants travaillent ensemble pour planifier, exécuter et évaluer chaque leçon et stratégie pédagogique en vue d'atteindre des objectifs spécifiques. Ils se font des visites en classe afin de comprendre les méthodes d'enseignement de leurs collègues. En Finlande, les enseignants consacrent un après-midi par semaine à travailler en commun sur la planification et l'élaboration des programmes (Barber et Mourshed, 2007). Le Chili a une certaine expérience du perfectionnement professionnel par les pairs, notamment à travers des ateliers collectifs destinés aux

Encadré 4.2. *La Sociedad de Instrucción Primaria*

Le réseau d'établissements scolaires *Sociedad de Instrucción Primaria* (SIP) est un exemple réussi d'enseignement à des élèves de milieux défavorisés. Il regroupe 17 écoles de quartiers pauvres à intermédiaires de Santiago. Avec un niveau de ressources similaire à celui d'autres écoles privées subventionnées, les écoles SIP obtiennent systématiquement de meilleurs résultats à l'examen SIMCE, résultats qui varient également beaucoup moins et qui sont robustes, que le milieu socio-économique d'origine soit pris en compte ou non. En fait, les performances des écoles SIP sont proches de celles des écoles privées payantes, qui accueillent les élèves issus de familles à revenu élevé avec des ressources bien supérieures, obtenues grâce à des droits de scolarité élevés. Les écoles SIP sont financées pour l'essentiel à partir du chèque-éducation et d'autres subventions, une plus petite partie (20 %) provenant des droits payés par les parents au moyen du système de financement partagé et de donations privées. Il y a une sélection à l'entrée fondée sur des entretiens avec les parents, mais pas de tests d'aptitude. Les écoles SIP n'excluent ou ne renvoient pas systématiquement les élèves médiocres. Leur réussite semble tenir en partie à une direction efficace au sein du réseau.

Priorité aux résultats scolaires et contrôle systématique des acquis. Le réseau des écoles SIP met véritablement l'accent sur les résultats scolaires, ce qui donne lieu à la définition d'objectifs en matière d'apprentissage, à l'élaboration de méthodes pédagogiques et à l'attribution de ressources. Une unité pédagogique centralisée élabore des contrôles afin que toutes les écoles SIP évaluent systématiquement les progrès des élèves. Elle analyse également les résultats et rédige des rapports pour les enseignants et les parents. Cette prise de décision axée sur les données permet des actions rapides et ciblées pour les élèves en retard, qui peuvent par exemple bénéficier de cours de rattrapage fournis par un organisme partenaire. Elle permet également au chef d'établissement d'intervenir lorsque trop d'élèves d'une classe prennent du retard, par exemple en dirigeant l'enseignant vers une formation. Dans les autres établissements scolaires, les enseignants fixent des objectifs pour leurs élèves et évaluent leurs résultats essentiellement par eux-mêmes. Les organismes partenaires proposent des services de perfectionnement professionnel ainsi que des cours de rattrapage et un soutien psychosocial pour les enfants.

Soutien pédagogique. Les membres de l'unité pédagogique assistent régulièrement aux cours pour observer les professeurs et les aider à s'améliorer. Les chefs d'établissement du réseau SIP ont déclaré lors d'une interview qu'ils n'avaient pas les ressources nécessaires pour embaucher des enseignants issus des meilleures universités et que beaucoup arrivaient avec des manques élémentaires en mathématiques et à l'écrit, mais que ce type de soutien en classe s'était révélé efficace pour combler ces carences. L'enseignement est structuré par les objectifs que l'unité pédagogique a définis et des primes sont parfois accordées aux enseignants qui les atteignent. Les enseignants reçoivent des formations personnalisées, dont le contenu et la fréquence sont adaptés, afin qu'ils combler leurs manques et parviennent ainsi à aider leurs élèves à atteindre leurs objectifs d'apprentissage. Dans des écoles comparables financées sur fonds publics, les enseignants semblent avoir beaucoup plus de liberté pour « enseigner de la façon qui leur convient le mieux » (Henríquez et al., 2009), et les primes associées à la réalisation d'objectifs prédéfinis sont rares. Le bonus SNED est accordé aux établissements scolaires en fonction de leur classement à l'examen national SIMCE, mais il n'est pas décerné selon que les enseignants ont ou non aidé leurs élèves à atteindre leurs objectifs d'apprentissage. Les enseignants d'écoles comparables financées sur fonds publics ont accès à des formations offertes par les universités et le ministère, mais ces formations sont moins spécifiquement liées aux faiblesses qu'ils montrent lorsqu'ils s'efforcent d'aider leurs élèves à atteindre leurs objectifs.

Encadré 4.2. *La Sociedad de Instrucción Primaria* (suite)

La direction pédagogique. Les chefs d'établissement du réseau SIP passent beaucoup de temps sur le terrain, à observer leurs enseignants en classe afin de recenser leurs points forts et leurs faiblesses pour les orienter vers des programmes de perfectionnement professionnel. Ils mettent en avant l'intérêt de déléguer une partie des tâches administratives à un directeur adjoint. À l'inverse, d'autres écoles privées subventionnées n'ont pas de directeur adjoint. De la même façon que dans les écoles municipales, les chefs d'établissement sont sélectionnés par concours, mais, si dans les premières, ils sont nommés pour 5 ans, dans les écoles SIP ils ont des contrats permanents, mais ils peuvent être licenciés. Contrairement aux chefs d'autres établissements financés sur fonds publics, ils bénéficient d'une certaine latitude pour recruter et licencier leurs enseignants.

L'engagement des élèves et de leurs familles. Les écoles SIP demandent aux parents une forte implication, en particulier lorsque l'unité pédagogique recommande un soutien supplémentaire pour un élève sur la base de ses résultats aux contrôles. Des ateliers pour les parents – obligatoires – sont également organisés sur des questions telles que la violence à la maison.

enseignants. Le système des microcentres ruraux, qui prévoit des réunions régulières des enseignants de petites écoles rurales, semble particulièrement efficace (OCDE, 2004). Ces programmes pourraient être étendus pour aider les enseignants à développer des techniques d'enseignement plus spécifiques à telle ou telle matière et pour aider des groupes d'enseignants à enseigner ces matières à leurs élèves. Ce serait sans doute une initiative intéressante que d'accorder aux enseignants plus de temps pour des activités communes hors de la classe, par exemple préparer les cours ensemble, visiter les classes des collègues et discuter des points forts et des faiblesses, de préférence avec le soutien structuré d'enseignants formés à cet effet ou du chef d'établissement.

La concurrence entre établissements scolaires est insuffisante pour obtenir les améliorations de qualité souhaitées

Les pressions concurrentielles sont limitées pour plusieurs raisons

Le système scolaire chilien est atypique au sens où il a instauré une forme de concurrence entre établissements scolaires dès le début des années 80 (encadré 4.1). Les défenseurs du choix de l'établissement par les parents maintiennent que cela peut permettre d'améliorer la productivité du système scolaire, car les écoles privées sont plus efficaces que leurs homologues du secteur public (Chubb et Moe, 1990 ; Hoxby 2000). Par ailleurs, la concurrence pousserait tous les établissements à devenir plus productifs (Friedman, 1955 ; Hoxby, 2000), puisque les écoles peu performantes seraient désertées et risqueraient en dernière extrémité de devoir fermer leurs portes.

Cependant, il semble que dans certains cas, les pressions concurrentielles au Chili ne soient pas suffisamment fortes pour conduire à une meilleure productivité. Ainsi, les écoles rurales ne subissent pas les mêmes pressions que les écoles urbaines, qui sont environnées de concurrents (McEwan et Carnoy, 2000). Ce peut être également le cas des écoles municipales, qui ont peu de contraintes budgétaires, car le plus souvent les communes n'ajustent pas les budgets de leurs écoles en cas de modification des effectifs (Beyer, 2001).

Par ailleurs, les faits montrent que la qualité de l'information dont disposent les parents sur les établissements scolaires n'est pas aussi bonne que ce qui serait souhaitable pour que la concurrence entraîne une hausse de la productivité, et l'accès à cette information ainsi que les incitations à l'utiliser diffèrent en fonction du milieu socio-économique d'origine, ce qui pose des problèmes d'équité. À partir de données d'enquête, Elacqua et Fabrega (2004) observent que les parents utilisent peu de sources d'information pour choisir l'école de leurs enfants, qu'ils en savent peu sur la qualité (les résultats aux examens, par exemple) et qu'ils étudient peu d'options. En outre, la qualité de leurs sources d'information dépend de leur milieu d'origine. Carnoy et McEwan (2003) font valoir que tous les parents sont sensibles aux caractéristiques associées à la qualité, telles que des résultats plus élevés aux examens ou le milieu d'origine des enfants qui fréquentent l'école, mais que ces éléments influencent moins la décision des parents ayant de faibles revenus. Dans le même ordre d'idées, Chumacero, Gomez et Paredes (2008), ainsi que Gallego et Hernando (2009) présentent des données probantes donnant à penser que la distance comme la qualité dictent le choix des parents, mais que ceux qui ont des revenus plus élevés et évoluent dans un milieu favorisé accordent relativement plus d'importance à la qualité. Il peut y avoir de nombreuses raisons à cela : l'information peut être en partie orientée par des opinions liées au statut socio-économique et le coût de l'accès à l'information peut aussi être fonction du statut socio-économique (Wells et Crain, 1992 ; Levin, 1991 ; Carnoy et McEwan, 2003). De plus, certains parents peuvent renoncer à demander une bonne école parce que leurs revenus ne leur permettent pas de payer les droits supplémentaires, et qu'ils savent qu'ils seront probablement éliminés au cours de la procédure de sélection.

Certains éléments semblent également indiquer que les indicateurs de qualité existants sont peu utiles et que les parents comme les enseignants ont du mal à les interpréter. Un indicateur de qualité évident, que les parents peuvent consulter, et qu'ils consultent, concerne les résultats à l'examen national d'évaluation des élèves (SIMCE). Les notes moyennes des établissements sont publiées dans les journaux, mais, ainsi qu'il a déjà été dit, ces notes dépendent très largement du contexte socio-économique ou, lorsque celui-ci est pris en compte, varient très fortement d'une année sur l'autre. Il semble en outre que les parents et les professeurs soient nombreux à ne pas connaître les notes au SIMCE de l'établissement qui les concerne ou qu'ils aient des difficultés à les interpréter (Taut *et al.*, 2009). Tant que cette situation perdurera, il ne faut pas trop compter que le choix de l'établissement par les parents suffise à inciter les écoles à améliorer la qualité de manière satisfaisante.

Jusqu'à un certain point, la concurrence a favorisé la sélection des élèves, ce qui réduit les effets sur la productivité

La concurrence entre les établissements scolaires ne favorise pas toujours les hausses de productivité, car il est plus facile pour les écoles de se concurrencer en commençant par sélectionner les bons élèves. Jusqu'à ces derniers temps, les établissements privés au Chili étaient autorisés à choisir leurs élèves, alors que les établissements publics ne le pouvaient pas (encadré 4.1). En conséquence, plutôt que de s'efforcer d'améliorer les résultats scolaires de leurs élèves, les écoles privées peuvent tout simplement concurrencer les autres en cherchant à attirer des enfants plus faciles à instruire. De fait, les enquêtes montrent que les écoles privées utilisent les entretiens avec les parents, des examens d'entrée et d'autres outils pour sélectionner des élèves présentant des caractéristiques qui

favorisent la réussite scolaire, par exemple le milieu socio-économique d'origine (Parry, 1996 ; Gauri, 1998). Selon des données du SIMCE 2002, les établissements privés étaient également plus susceptibles que les établissements municipaux de renvoyer les élèves qui redoublent (Bellei, 2005). En outre, les faits indiquent que les parents choisissent des établissements fréquentés par des enfants issus d'un milieu similaire au leur, ce qui renforce les effets de la sélection (Elacqua *et al.*, 2006 ; Hernando et Gallego, 2009).

On a constaté que la concurrence au Chili était associée à une forme de sélection, ce qui en amoindrit les effets positifs potentiels sur la qualité des établissements scolaires. Dans l'ensemble, il n'est pas exagéré de dire que l'arrivée des écoles privées sur le marché a entraîné une désertion des écoles publiques par les classes moyennes (Hsieh et Urquiola, 2006), le pourcentage d'enfants issus de milieux à revenu élevé et intermédiaire ayant très nettement reculé dans les écoles municipales (graphique 4.4). De plus, dans les communes où de nombreuses écoles privées sont arrivées (signe de pressions concurrentielles), les notes aux examens des élèves des écoles municipales ainsi que leur milieu d'origine et le revenu de leurs parents sont comparativement plus bas qu'ailleurs (Hsieh et Urquiola, 2006 ; Auguste et Valenzuela, 2006 ; McEwan *et al.*, 2008). Cela démontre que les enfants ayant plus de facilités et provenant d'un milieu familial plus favorisé sont dirigés vers les établissements privés. En outre, si l'on tient compte des estimations des fonctions de production éducative pour le biais de sélection, les données semblent indiquer que les élèves des écoles privées présentent des caractéristiques propices à de bons résultats (voir par exemple, Henriquez *et al.*, 2009 et, dans une certaine mesure, McEwan, 2001). Bellei (2005) présente des éléments démontrant que les établissements scolaires chiliens qui renvoient les redoublants obtiennent de meilleurs résultats aux examens, ce qui laisse à penser que ce type de sélection permet d'améliorer les résultats. Lorsque les établissements scolaires peuvent obtenir de meilleurs résultats uniquement en attirant et en gardant les meilleurs éléments, les pressions en faveur de la valeur ajoutée s'amoindrissent, que la sélection s'effectue par le biais d'un écrémage actif de la part des établissements ou par l'autosélection du côté de la demande.

Il est mal aisé de déterminer si la concurrence a eu des effets positifs sur la qualité de l'enseignement

Pour autant, la concurrence pourrait avoir eu une incidence bénéfique sur la qualité de l'école au Chili, mais de multiples problèmes économétriques et de calcul se posent lorsqu'on veut séparer les effets sur la productivité de l'impact du milieu socio-économique et de la sélection (encadré 4.3). Parmi les chercheurs qui ont utilisé un indicateur de la concurrence pour faire la distinction entre la sélection et la productivité, la plupart ont mis en évidence des éléments liés à la sélection. Toutefois, si Gallego (2006) ainsi que Auguste et Valenzuela (2006) constatent également que la concurrence a eu un effet positif notable sur les résultats moyens aux examens, Hsieh et Urquiola (2006) et McEwan *et al.* (2008) n'observent aucune amélioration.

De même, la question de savoir si les établissements privés sont plus performants que les établissements publics en tenant compte des différences de milieu socio-économique et, dans certains cas, du biais de sélection, autrement dit, si les performances apparemment supérieures s'expliquent en premier lieu par la capacité de l'école de choisir des élèves plus doués, demeure sans réponse. Mizala et Romaguera (2000) ainsi que Bravo *et al.* (1999) ne trouvent aucun écart de résultats significatif entre écoles publiques et privées. À l'inverse, Mizala et Romaguera (2002), Henríquez *et al.* (2009), Anand *et al.* (2009)

Encadré 4.3. Définir la productivité des établissements scolaires au Chili

Bellei (2005) montre dans quelle mesure l'écart de productivité entre les écoles publiques et privées peut dépendre des données utilisées pour donner une idée du milieu socio-économique d'origine ainsi que du niveau d'agrégation des variables de contrôle et de la stratégie employée pour corriger le biais de sélection.

Il est en principe possible de tenir compte de l'incidence du milieu socio-économique d'origine sur les résultats scolaires à l'aide de données fiables, mais les résultats dépendent beaucoup de la méthode de mesure employée. À partir des données du SIMCE 2003, Bellei (2005) observe qu'en utilisant une variable catégorielle fondée sur le niveau d'instruction des parents, le revenu familial et la proportion d'élèves vulnérables dans l'école – une variable souvent utilisée dans les études empiriques sur les résultats scolaires au Chili (Mizala et Romaguera, 2000 et 2002 ; Bravo *et al.*, 1999, Gallego, 2002) pour tenir compte de l'impact du milieu d'origine sur les résultats scolaires –, l'écart de productivité apparent entre écoles publiques et privées se réduit sensiblement, mais reste significatif. C'est toujours le cas si l'on remplace cette variable par le logarithme du revenu familial moyen au niveau de l'établissement, mais l'écart se réduit encore. Lorsque des variables de contrôle donnant une valeur approximative du capital culturel, par exemple le niveau d'instruction moyen des parents au niveau de l'établissement (utilisé dans Carnoy et McEwan, 2000 ; Sapelli, 2003 et McEwan, 2001) ou le nombre de livres présents à la maison (McEwan, 2001), sont ajoutées au niveau de l'établissement à la place ou en plus de ce qui précède, les résultats s'inversent et les écoles publiques se révèlent plus efficaces que les écoles privées subventionnées ou payantes.

Bellei montre également que les résultats pourront être très différents si l'on utilise uniquement les variables de contrôle au niveau des élèves (comme dans Sappelli et Vial, 2002), les variables au niveau de l'établissement ou les deux (McEwan, 2001). Avec cet ensemble de données particulier, Bellei constate que l'écart public/privé reste positif et notable lorsqu'on utilise uniquement des variables au niveau des élèves, telles que le niveau d'instruction des parents, le sexe et un effet fixe pour les élèves redoublants, alors que l'écart disparaît lorsque des variables de contrôle au niveau de l'établissement exprimant le capital culturel sont incluses dans les régressions. Cela vaut pour les régressions MCO comme pour les régressions à plusieurs niveaux, utilisées par exemple dans Mizala et Romaguera (2002) pour tenir compte du fait que les résultats des élèves d'une même école ne peuvent être indépendants.

Certains chercheurs – mais pas tous – ont essayé de prendre en compte le biais de sélection, à l'aide d'une procédure en deux étapes de type Heckman, selon laquelle la sélection par secteur scolaire est estimée dans la première étape (Auguste et Valenzuela, 2006 ; Gallego, 2006 ; Henriquez *et al.*, 2009, McEwan, 2001). Cependant, cette approche repose sur des hypothèses fortes concernant la normalité et l'homoscédasticité. En outre, la validité des variables opérationnelles utilisées dans la première étape est souvent douteuse. Elles sont censées expliquer la sélection scolaire, mais être indépendantes des résultats d'épreuves et des variables inobservables qui les influencent.

et Sapelli et Vial (2002, 2005) constatent que les établissements privés subventionnés ont de meilleurs résultats que les établissements publics, même si leur avance est souvent très réduite. Les études qui font la distinction entre différents types d'élèves ajoutent une nuance à ces observations. Mizala *et al.* (2005) montrent que les écoles publiques ont un avantage en ce qui concerne les enfants issus de milieux défavorisés. Tokman (2002) présente une conclusion similaire.

Certains éléments donnent à penser qu'il est important de faire la distinction entre les différents types d'établissement privé, mais même ainsi, les résultats restent contradictoires. Chumacero et Paredes (2008) observent que les écoles privées à but lucratif obtiennent de meilleurs résultats que les écoles publiques, et que les écoles privées à but non lucratif pourraient même avoir des résultats encore meilleurs. En revanche, McEwan (2001) constate que les écoles privées payantes et les écoles catholiques privées subventionnées obtiennent de meilleurs résultats que les écoles publiques, alors que ce n'est pas le cas des écoles privées laïques. Il est à noter que les établissements catholiques et les établissements privés payants dépensent plus par élève que les écoles municipales et que la plupart des écoles privées subventionnées laïques, de sorte qu'ils ne sont pas nécessairement plus efficaces. McEwan et Carnoy (2000) présentent des constatations analogues à partir de données au niveau des établissements. À l'inverse, Elacqua (2009) observe que les groupements d'écoles privées à but lucratif et les écoles catholiques ont un avantage notable sur les écoles publiques, tandis que les écoles privées à but lucratif indépendantes n'en ont aucun. Ces établissements sont généralement petits, parfois dirigés par leurs enseignants et souvent situés dans des zones défavorisées, ils ont donc peu de possibilités d'exploiter des économies d'échelle au niveau de la gestion et ils se heurtent souvent à une forte concentration d'élèves vulnérables, comme les écoles municipales.

Dans l'ensemble, la concurrence ne permet pas à elle seule d'apporter les améliorations souhaitables. Entre 1970 et 1999, après près de vingt ans de concurrence entre établissements scolaires, la place relative du Chili dans l'étude internationale TIMSS, qui porte sur les mathématiques et les sciences, n'avait pas progressé (Hsieh et Urquiola, 2006). Il s'agissait d'une période de croissance économique rapide, mais sans fortes hausses des taux d'inscription dans le primaire, ce qui pourrait brouiller les résultats. Par ailleurs, l'écart de résultat au SIMCE entre les établissements privés et publics touchant la subvention par chèques-éducation, où la concurrence est censée s'exercer, et les écoles privées payantes, ne s'est pas atténué entre 1982 et 2006. Il n'en reste pas moins que des progrès ont été constatés récemment, par exemple lorsqu'on compare les résultats de 2000 et de 2006 au PISA. Le Chili déploie des efforts notables depuis les années 90 en vue d'améliorer la formation initiale des enseignants ainsi que les résultats des élèves de familles défavorisées, grâce à des mesures qui vont au delà de la simple concurrence. Ainsi, le programme P-900, destiné aux établissements dont les élèves obtiennent des résultats faibles, ainsi que le programme des écoles rurales, prévoient des ateliers d'enseignants, du matériel pédagogique renforcé et une aide à la gestion. De même, le projet *Montegrande* vise à encourager l'innovation dans le secondaire afin de lutter contre certains des problèmes de réussite des élèves évoluant dans des contextes marginalisés. Le Chili a aussi lancé un troisième programme consécutif visant à améliorer la formation initiale des enseignants dans certaines universités. Il est difficile de déterminer si certaines améliorations récentes des résultats scolaires sont liées à ces efforts, aux effets bénéfiques de la concurrence ou aux deux. Dans tous les cas, la situation jusqu'à présent semble indiquer que, s'il est possible d'améliorer la façon dont la concurrence s'opère, des mesures complémentaires visant à améliorer la qualité sont également souhaitables.

Le fonctionnement de la concurrence pourrait être amélioré, mais l'État doit également intervenir davantage

Certaines mesures pourraient être prises pour que la concurrence soit plus efficace...

Si l'on veut que la concurrence donne lieu à une amélioration de la qualité plutôt qu'à l'écroulement des élèves, il faut que tous les établissements scolaires puissent se mesurer sur

un pied d'égalité, y compris en ce qui concerne les procédures de sélection. Il est difficile pour les écoles municipales de lutter à armes égales avec leurs concurrentes si ces dernières peuvent facilement choisir et renvoyer leurs élèves, qui, pour les plus vulnérables, se retrouvent alors dans les écoles municipales. Dans ce contexte, l'interdiction pour les établissements de recevoir des fonds publics pour sélectionner leurs élèves selon leur milieu d'origine ou leur dossier scolaire jusqu'à la fin de l'école primaire (6^e année), prévue dans la *Ley General de Educación*, constitue un principe important – de même que l'obligation à laquelle sont tenus les établissements de permettre à leurs élèves de redoubler au moins une classe avant de les renvoyer. La nouvelle loi n'empêchera peut-être pas les établissements scolaires d'appliquer certaines méthodes de sélection plus subtiles étudiées plus loin, mais s'il n'accorde pas à tous les établissements des chances égales, au moins d'un point de vue juridique, pour sélectionner et renvoyer leurs élèves, l'État ne peut espérer qu'ils se feront concurrence principalement en essayant d'améliorer leur productivité.

Les autorités devraient également s'efforcer d'appliquer des règles plus uniformes concernant le recrutement et le salaire des enseignants. Les établissements privés ont beaucoup plus de latitude sur le salaire et le licenciement des enseignants (encadré 4.1). En fait, ils ont tendance à engager des enseignants très jeunes et à les licencier par la suite, lorsqu'ils deviennent plus coûteux. Les écoles municipales, quant à elles, ne le peuvent pas, étant donné que les salaires des professeurs sont négociés au niveau central et que les enseignants sont affectés à leur poste par les communes et bénéficient d'une plus grande protection de l'emploi. Par voie de conséquence, ils sont plus âgés et plus coûteux que dans les établissements privés (OCDE, 2004), ce qui fausse la concurrence. Les pouvoirs publics devraient s'efforcer d'appliquer des règles plus uniformes pour l'emploi et la rémunération des enseignants dans les écoles financées sur fonds publics (privées subventionnées et municipales). Une partie de la sécurité relative de l'emploi pourrait être préservée pour compenser le niveau de salaire inférieur par rapport à d'autres professions, mais tous les établissements devraient jouir d'une certaine flexibilité concernant le recrutement et le salaire des enseignants. Les négociations salariales pour les écoles publiques pourraient être décentralisées au niveau de la commune ou de l'établissement. Si ce n'est pas possible, les pouvoirs publics et les prestataires privés pourraient s'entendre afin de négocier les salaires au niveau central.

Plusieurs initiatives visant à atténuer les handicaps des enfants de milieux pauvres sont ciblées sur les établissements classés comme vulnérables, et non sur les enfants eux-mêmes, ce qui peut créer des effets de blocage. À l'inverse des subventions par chèques-éducation, qui suivent les élèves, les avantages déterminés en fonction du revenu, y compris la gratuité de la cantine scolaire, sont attribués directement aux établissements. Ils se concentrent dans certaines écoles municipales et écoles privées subventionnées de zones défavorisées, puisqu'ils sont dictés par la composition socio-économique de l'établissement, ce qui peut dissuader les parents de milieux pauvres d'envoyer leurs enfants dans des établissements qui ne sont pas classés comme vulnérables (Sapelli et Torche, 2002). Les autorités voudront peut-être envisager de rendre certains de ces avantages transférables afin d'empêcher les effets de blocage.

Il est nécessaire de disposer de plus d'informations sur la qualité des établissements, qui soient rapidement accessibles et plus faciles à interpréter. En l'état actuel des choses, les chefs d'établissement, mais aussi les enseignants et les parents, ont besoin de plus d'informations sur la façon dont ils doivent lire les résultats au SIMCE, car ils ne sont pas

souvent capables de les interpréter (Taut *et al.*, 2009). Le nouveau calendrier de cet examen, qui prévoit que les mêmes classes sont désormais testées à deux reprises, une fois en 4^e année et une autre en 8^e, devrait contribuer à se faire une idée plus juste de la valeur ajoutée de chaque établissement. Il pourrait également être utile de réunir des données de panel permettant de calculer les gains individuels. Le Chili prévoit d'ouvrir une agence d'assurance qualité (*Agencia de Calidad de la Educación*), qui sera chargée d'évaluer les résultats scolaires ainsi que la qualité des établissements et de leurs exploitants, et d'en informer le public. Ce sera une excellente occasion de faire reposer l'évaluation des performances sur un plus grand nombre d'instruments, notamment des indicateurs qualitatifs et, éventuellement, sur la valeur ajoutée, afin de la rendre plus fiable, et de communiquer des rapports sur les performances de manière plus systématique, avec des explications suffisantes pour que toutes les parties concernées puissent en interpréter les résultats.

... mais les autorités ont également tout intérêt à renforcer les mécanismes complémentaires d'assurance qualité

Le Chili a pris des mesures importantes pour renforcer son mécanisme public d'assurance qualité. Parmi les systèmes scolaires plus performants, même les plus décentralisés sont dotés de dispositifs plus solides que celui du Chili en ce qui concerne l'assurance qualité et l'établissement de rapports sur les performances (Banque mondiale, 2007). Au minimum, ils permettent de déterminer si les écoles et les enseignants satisfont aux normes de qualité minimales (comme en Nouvelle-Zélande) et ils peuvent prévoir le retrait de l'agrément ou de l'autorisation d'enseigner si ces normes ne sont pas respectées. Les mêmes normes s'appliquent aux écoles privées et publiques. Dans d'autres systèmes, par exemple en Angleterre, en Finlande et dans certains districts aux États-Unis, l'État ne se contente pas de retirer l'agrément aux établissements qui ont de mauvais résultats mais intervient de manière active. Ces modèles encouragent également le partage d'information, de sorte que les programmes et les méthodes pédagogiques efficaces sont diffusés dans tout le système. Le Chili a commencé à renforcer son dispositif d'assurance qualité. Il y a peu encore, les rapports consacrés aux performances se limitaient à publier les résultats d'ensemble du SIMCE. Une évaluation complète des performances des enseignants a été mise en place il y a quelques années, même si elle ne s'applique qu'aux écoles municipales. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, un certain nombre de programmes ont été lancés ces dernières années pour améliorer la qualité des écoles, dont beaucoup sont ciblés sur les établissements peu performants ou confrontés à des conditions difficiles. En particulier, un programme d'assurance qualité couvrant les écoles qui acceptent le chèque-éducation majoré pour les enfants pauvres a été mis en place récemment. C'est sur ce dispositif que s'appuie le système global d'assurance qualité couvrant tous les établissements financés par l'État. À terme, les deux systèmes seront fusionnés.

On peut se féliciter qu'un dispositif d'assurance qualité complet englobe désormais la totalité des établissements scolaires, puisque la qualité doit être améliorée dans l'ensemble du système. Dans ce cadre, le ministère de l'Éducation continuera d'élaborer la politique éducative ainsi que les normes et les programmes correspondants. Le *Consejo Nacional de Educación*, composé de spécialistes indépendants, approuvera les programmes et normes scolaires proposés par le ministère. Une nouvelle *Superintendencia de Educación* sera chargée de veiller au respect des lois et règlements au sein des établissements scolaires, elle pourra demander au ministère de désigner un administrateur provisoire

dans les écoles obtenant des résultats médiocres plusieurs années d'affilée. Elle pourra également appliquer d'autres sanctions débouchant en dernier ressort sur le retrait de l'agrément officiel de l'établissement. Elle répondra aux demandes et étudiera les plaintes déposées par les acteurs du milieu scolaire et pourra faire office de médiateur. Une *Agencia de Calidad de la Educación* nouvellement créée sera chargée de l'évaluation indépendante des résultats scolaires des élèves et des performances des établissements et de leurs exploitants. En outre, cette agence validera les instruments d'évaluation des enseignants. Les évaluations négatives et les interventions du ministère peuvent également entraîner pour les écoles des sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de leur agrément. L'*Agencia de Calidad de la Educación* comme la *Superintendencia* doivent rendre compte des résultats au public. L'Agence de la qualité informera également les parents des résultats scolaires de leurs enfants.

Ces réformes donnent la possibilité au Chili de se rapprocher des meilleures pratiques internationales, ce qui peut aider à relever la qualité de son système éducatif. Cependant, les autorités doivent veiller à ce que les nouvelles agences coopèrent de manière efficace. Ce nouveau cadre institutionnel attribue à différentes agences des responsabilités d'assurance qualité clairement définies pour chaque étape du processus éducatif. L'obligation de rendre compte de toutes les évaluations de performance est maintenant stipulée, de même que les conséquences pour les écoles qui n'atteignent pas les niveaux attendus, y compris les mécanismes de soutien et les sanctions. Tout dépendra de la façon dont le système est appliqué. Les agences qui doivent désormais coopérer et travailler ensemble efficacement sont assez nombreuses. Il peut être avantageux d'établir un équilibre des pouvoirs, mais cela risque aussi de donner lieu à un processus bureaucratique, lourd et coûteux, où les tâches se chevauchent. Les pouvoirs publics ont intérêt à suivre de près l'interaction entre les agences nouvelles et d'en fusionner certaines si cela peut contribuer à éviter les doublons.

Un projet de loi prévoit également un renforcement de l'assistance technique/pédagogique, là encore en créant plusieurs services nouveaux. Un *Servicio Nacional de Educación* aiderait les responsables de l'enseignement privé subventionné et des écoles communales à appliquer les politiques et à obtenir des améliorations de la qualité. Par ailleurs, le pouvoir central prévoit de transférer la gestion des écoles publiques des communes aux autorités locales chargées de l'éducation. Celles-ci peuvent regrouper plusieurs communes et disposeront de personnel qualifié pour l'assistance technique/pédagogique et pour les tâches administratives et financières. On peut saluer cette dotation en personnel appropriée, dans la mesure où les différences de niveau des ressources municipales ont par le passé créé de graves inégalités pour ce qui est de la capacité des communes à faire fonctionner correctement leurs écoles. Certaines communes plus riches ont pu embaucher un personnel nombreux et qualifié pour l'administration des écoles et parfois pour la supervision et l'assistance technique et pédagogique (normalement assurées par le ministère), à partir de plans municipaux d'éducation bien définis. En revanche, les communes rurales et isolées peuvent à peine employer une petite équipe, dont les membres ne se consacrent souvent pas exclusivement à l'éducation (OCDE, 2004). Il peut être intéressant de permettre aux communes de se regrouper, lorsqu'elles sont proches, afin de pouvoir dégager des économies d'échelle. Les avantages sont moins évidents pour les communes isolées et rurales, qui sont éloignées les unes des autres, et pour lesquelles l'application de la loi devrait être aménagée en conséquence.

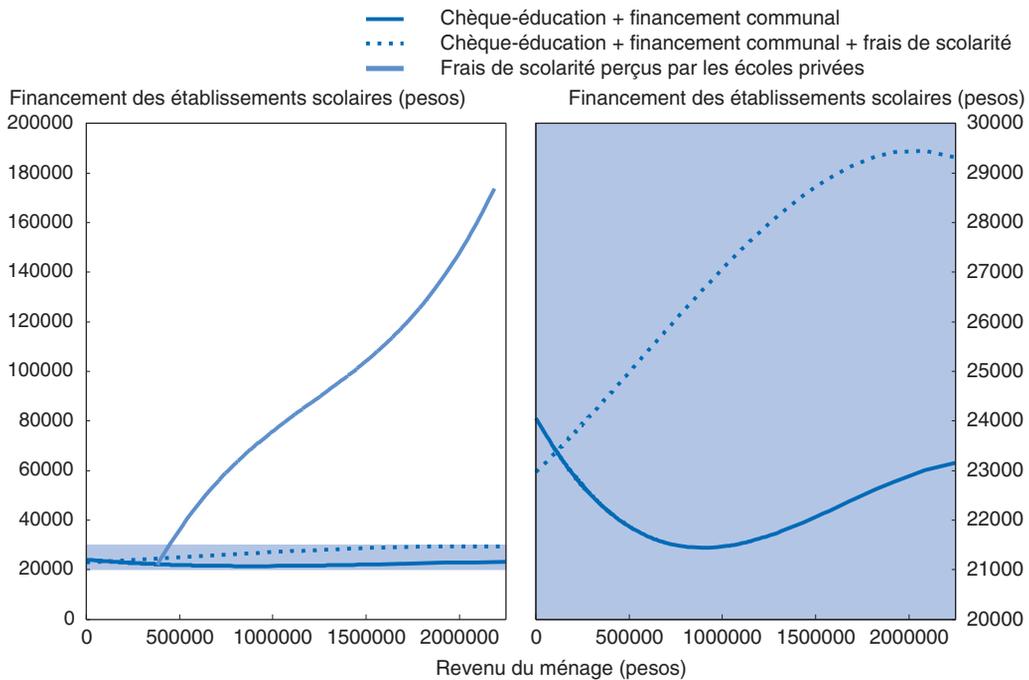
La supervision des établissements scolaires et l'aide à leur amélioration devraient être disponibles dans toutes les écoles financées sur fonds publics. On ne sait pas précisément comment le dispositif d'assurance qualité fonctionnera, étant donné que plusieurs lois n'ont pas encore été votées, mais dans la mesure où la qualité est nécessaire dans l'ensemble du système, il sera important d'appliquer les mécanismes d'assurance qualité de manière équilibrée. Les nouvelles agences devraient évaluer de la même façon toutes les écoles financées sur fonds publics, de même que leurs enseignants et leurs directions. Il ne devrait pas y avoir de distinction entre les différents types d'établissement quant au soutien offert ou aux sanctions imposées. Pour les écoles privées payantes, un processus d'agrément devrait être mis en place pour faire en sorte qu'elles respectent les normes minimales.

Il faut s'attaquer aux problèmes d'équité

Des ressources publiques plus importantes pour les enfants de milieux pauvres sont essentielles afin d'améliorer leurs résultats...

La part élevée des dépenses privées a l'avantage d'attirer plus de ressources dans le secteur éducatif, mais elle pose des problèmes d'équité dans un pays où la répartition des revenus est très inégale. Les dépenses d'éducation au Chili sont raisonnablement efficaces (Schwellnus, 2009), mais elles sont faibles par rapport aux autres pays, en particulier les dépenses publiques (graphique 4.3). Le mécanisme de partage du financement décrit dans l'encadré 4.1 atténue légèrement l'écart entre les ressources investies par élève dans les écoles subventionnées et dans les écoles privées payantes, mais les dépenses par enfant dans les écoles municipales sont encore plus basses (graphique 4.8), même si elles ont été sensiblement augmentées ces derniers temps pour les enfants les plus défavorisés. De plus, le chèque-éducation a été revalorisé de 15 % en 2008. Ces mesures récentes ne sont pas prises en compte dans le graphique 4.8, qui décrit la situation dans la région métropolitaine de Santiago en 2001. Du fait du système des droits supplémentaires, le choix de l'établissement dépend en fait énormément des moyens dont disposent les parents. Il existe bien un système de bourses pour les écoles privées subventionnées qui permet à certains enfants de milieux défavorisés de s'inscrire dans des établissements imposant des droits supplémentaires, mais ce système ne s'applique pas aux écoles privées payantes.

Il serait justifié que le Chili investisse davantage de ressources publiques dans l'éducation. Face aux inégalités fortes et persistantes au sein de la société et à la stratification du système scolaire, le Chili doit faire plus d'efforts que les sociétés plus riches et plus égalitaires pour obtenir des résultats comparables. L'incidence du milieu socio-économique d'origine des élèves sur leurs résultats scolaires est particulièrement prononcée au Chili, qui doit donc déployer plus d'efforts et de ressources pour que les enfants de familles pauvres atteignent un niveau d'instruction adéquat. En outre, le milieu d'origine des camarades de classe exerce également une forte influence sur les résultats individuels (Ammermueller et Pischke, 2009 ; Hanushek et al., 2003 ; Vigdor et Nechyba, 2006 ; Schneeweis et Winter-Ebmer, 2007). De fait, les données du PISA laissent apparaître que cet effet est même plus important que l'incidence du milieu d'origine de chaque élève (OCDE, 2007a et encadré 4.5), ce qui implique que le coût de la scolarisation des enfants de milieux pauvres est encore plus grand lorsque ces derniers sont regroupés comme ils le sont au Chili dans les écoles municipales et dans certaines des écoles privées

Graphique 4.8. **Financement des établissements scolaires par élève et selon le revenu des ménages (CLP 2001)**

Source : « Vouchers, Inequalities and the Chilean Experience », González P., Mizala A., Romaguera P., Occasional Paper Series n° 94, National Center for Study of Privatization in Education, Teachers College, Université Columbia, 2004.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/776803220432>

subventionnées situées en zone défavorisée. Après avoir attiré des ressources privées importantes vers le système scolaire, il devrait être plus avantageux d'augmenter les dépenses publiques – utilisées à bon escient – que d'augmenter encore les dépenses privées. Le Chili peut relever le niveau de qualifications de l'ensemble de sa population en améliorant les résultats scolaires des enfants de milieux pauvres.

Dans ces conditions, l'initiative du gouvernement de rehausser la valeur de base du chèque-éducation, et de l'augmenter fortement pour les enfants des familles les plus pauvres, va dans le bon sens. La valeur de base du chèque-éducation a été majorée de 15 % en 2008 : pour la première fois, sa hausse a été supérieure au taux d'inflation. Parallèlement, le montant du chèque-éducation est désormais déterminé en fonction du milieu d'origine des élèves, et une hausse sensible des ressources consacrées aux enfants des familles les plus modestes, ainsi que des fonds supplémentaires pour les écoles qui les accueillent en nombre, ont été introduits (encadré 4.4). Un dispositif d'assurance qualité, comportant des plans d'amélioration, s'applique aux établissements qui acceptent ce chèque-éducation. Si les fonds supplémentaires sont dépensés à bon escient, cela pourrait augmenter les chances des enfants de milieux pauvres de suivre une scolarité de haut niveau. Cela permettra également de rendre le financement de l'enseignement un peu moins régressif à l'extrémité inférieure de l'échelle des revenus, même si les droits supplémentaires imposés aux parents dans les écoles privées subventionnées resteront en place et s'il sera très difficile à court terme pour les autorités de combler l'écart de financement entre les établissements financés sur fonds publics et les établissements privés payants.

Encadré 4.4. Des fonds supplémentaires pour les enfants de familles pauvres : la *Subvención Escolar Preferencial (SEP)*

La *Subvención Escolar Preferencial (SEP)* est une subvention préférentielle instaurée en 2008 pour offrir une aide financière et un suivi dans les écoles qui accueillent des enfants de milieux défavorisés. L'acceptation de cette subvention complémentaire par chèque-éducation est facultative et son fonctionnement est le suivant :

- | La subvention pour les élèves vulnérables est sensiblement plus élevée que le taux autrement forfaitaire du chèque-éducation par élève, et une aide financière additionnelle est prévue pour les écoles qui accueillent de nombreux élèves de milieux défavorisés. Ces derniers sont recensés à l'aide de critères socio-économiques préexistants, déjà utilisés au niveau national pour cibler les politiques sociales.
- | Les écoles qui reçoivent la SEP doivent élaborer un plan d'amélioration de l'enseignement (PME), avec des objectifs de progrès des résultats scolaires sur une période de 4 ans et des indicateurs pour aider les élèves en difficulté. Les écoles SEP ne peuvent pas sélectionner leurs élèves d'après leurs résultats antérieurs ni leur milieu d'origine et elles ne peuvent pas non plus imposer de droits d'inscription aux élèves bénéficiaires de la SEP.
- | Les écoles qui demandent la subvention préférentielle sont classées comme « autonomes », « en progrès » et « en voie de redressement » selon leurs résultats au SIMCE et, dans une moindre mesure, selon d'autres critères de performance. Les écoles qualifiées d'autonomes sont largement libres de concevoir leur propre plan d'amélioration, même si elles restent comptables des résultats, en particulier pour les élèves de familles défavorisées. En revanche, les écoles des deux autres catégories sont soumises à la supervision du ministère de l'Éducation et doivent suivre un plan d'amélioration relativement contraignant. Les fonds supplémentaires débloqués pour les écoles « en voie de redressement » sont subordonnés à l'application du plan d'amélioration et au relèvement des résultats scolaires. Une école qui ne parvient pas à passer dans la catégorie « en progrès » au bout de 4 ans risque de ne plus pouvoir toucher aucune subvention de quelque type que ce soit.
- | Une assistance technique est prévue pour l'amélioration des écoles, en faisant notamment appel à des prestataires privés agréés et au dispositif d'évaluation de la qualité de l'enseignement, auquel le public a accès. Les parents sont informés des progrès de leurs enfants et de leur école.

Une école autonome où moins de 15 % des élèves sont issus de milieux défavorisés reçoit une hausse de 50 % environ de la subvention pour chaque enfant vulnérable. Si la concentration des élèves de ce type atteint 60 %, les établissements concernés peuvent percevoir un montant additionnel égal à environ 10 % du chèque-éducation de base pour chaque élève, y compris pour ceux qui ne sont pas considérés comme vulnérables.

... et peuvent être encore étendues pour les enfants qui en ont le plus besoin

Les pouvoirs publics devraient également chercher à déterminer s'il est possible d'étendre encore la *Subvención Escolar Preferencial (SEP)* afin de verser plus d'argent public à plus d'enfants de familles modestes. Cette subvention supplémentaire permet d'investir davantage dans les enfants des familles les plus mal loties, mais elle pourrait être encore développée. Une solution consisterait à rendre le chèque-éducation plus généralement tributaire du revenu (Beyer, 2009) ou du milieu d'origine (Sapelli, 2006). Plutôt que de supprimer le chèque-éducation sur la base des droits supplémentaires payés par les parents, on le supprimerait en fonction du revenu ou du milieu d'origine des parents, par

exemple en établissant plusieurs tranches de revenu auxquelles serait associée une subvention décroissante. À terme, le Chili pourrait alors augmenter le chèque-éducation pour tous les enfants, tout en gardant son caractère progressif, s'il souhaite accroître les dépenses publiques d'éducation. À plus longue échéance, ce serait un moyen d'abandonner progressivement le mécanisme de financement partagé, décision qui mérite d'être envisagée, même si elle n'est pas applicable à court terme étant donné le volume considérable de ressources privées injectées dans le système. Cependant, les données empiriques internationales donnent à penser qu'un nombre élevé d'écoles privées a un effet positif sur les résultats au PISA, mais uniquement si la part des financements publics reste élevée (Wößmann, 2005). À l'inverse, les systèmes scolaires qui se caractérisent par un niveau élevé de financement privé obtiennent des résultats plus faibles.

Le choix de l'établissement devrait être moins tributaire des moyens des parents, ce qu'un mécanisme de chèques-éducation progressifs permettrait d'obtenir. Il existe un système de bourses pour les écoles publiques subventionnées, mais des sommes plus importantes pourraient être destinées à aider un plus grand nombre d'enfants à entrer dans des écoles qui sont actuellement hors de leur portée. Une autre solution – probablement plus efficace – consisterait à lier davantage le chèque-éducation au revenu des parents, ainsi qu'on l'a vu plus haut, et à obliger les écoles à accepter tous les enfants avec un droit de scolarité supplémentaire maximum, qui serait nul pour les enfants des familles les plus pauvres, conformément à la législation actuelle, et augmenterait progressivement en fonction des tranches de revenu. Cela remplacerait le système par lequel les établissements scolaires peuvent fixer librement leurs droits supplémentaires pour autant qu'ils restent au dessous d'un certain seuil. Ce dispositif serait calibré de manière à limiter tout effet néfaste sur les incitations à l'emploi qui pourrait apparaître du fait de la progressivité de la subvention scolaire.

Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les fonds supplémentaires destinés aux enfants de familles pauvres soient utilisés à bon escient

Les autorités doivent évaluer les résultats des établissements scolaires et les aider afin de s'assurer que les fonds supplémentaires sont dépensés de manière judicieuse – ce qui peut impliquer des efforts supplémentaires pour atteindre les écoles isolées. Il sera important de déterminer quels outils permettent d'améliorer les résultats des écoles accueillant des élèves vulnérables, et lesquels sont inefficaces. Les pouvoirs publics doivent par conséquent prévoir une évaluation indépendante des méthodes employées pour renforcer les acquis des élèves vulnérables. Les autorités pourraient envisager une application expérimentale de certaines nouvelles méthodes, limitée à un groupe d'établissements ou à une région, pour permettre une évaluation robuste de l'efficacité et de l'efficacé de ces instruments. Il serait ainsi plus facile de recenser les pratiques efficaces et de les diffuser dans l'ensemble du système. Les établissements scolaires ayant recours aux chèques-éducation différentiels auront probablement besoin d'un soutien pour la gestion et les aspects techniques/pédagogiques. Les autorités apportent déjà une assistance technique à l'élaboration des plans d'amélioration des établissements, ce qui est une bonne chose (encadré 4.4). Néanmoins, les premières évaluations du système font apparaître que les écoles ayant des capacités administratives limitées et les écoles rurales isolées, où l'assistance technique est peu développée, répugnent à demander la subvention préférentielle (Elacqua et al., 2009). Pour atteindre ces établissements, il faudra probablement faire plus d'efforts, par exemple en augmentant les moyens des personnels du ministère de l'Éducation en poste dans les

provinces et en veillant à ce qu'ils puissent se déplacer même jusqu'aux écoles isolées, ou en débloquent des fonds supplémentaires de manière à ce que des organismes d'assistance technique privés puissent envoyer du personnel pour aider ces écoles.

De bons enseignants et des directions d'établissement efficaces seront essentiels pour améliorer les résultats des élèves en difficulté. La recherche laisse entendre qu'un bon enseignement est particulièrement efficace pour les élèves médiocres, alors que ce sont eux qui sont souvent les moins susceptibles d'en bénéficier (OCDE, 2005 ; Darling-Hammond, 2000). Un bon usage des fonds supplémentaires consisterait à augmenter les primes réservées aux bons enseignants qui acceptent d'exercer dans ces écoles. Autre élément important pour obtenir de bons résultats : une direction d'établissement efficace. Le Chili a déjà lancé un programme intéressant visant à former des chefs d'établissement, programme qui devrait être étendu. De nombreux chefs d'établissement croulent sous les tâches administratives et n'ont pas suffisamment de temps pour superviser leurs enseignants et élaborer des orientations méthodologiques. On pourrait également utiliser les fonds supplémentaires pour affecter aux chefs d'établissement suffisamment de personnel afin qu'ils puissent déléguer des tâches administratives et leur apporter une formation continue pour qu'ils développent leurs compétences dans le domaine de la direction pédagogique.

Il importera également de renforcer les méthodes permettant de recenser les élèves qui risquent d'être en difficulté et de les aider à rattraper leur retard. Pour cela, le Chili peut s'inspirer de l'exemple d'autres pays et de ses propres expériences. En Finlande, où les résultats sont régulièrement bons et où l'équité ne pose pas problème, des enseignants bien formés repèrent les élèves en difficulté et leur apportent une aide supplémentaire sous forme de cours individuels ou en petits groupes. Si cela ne suffit pas, leurs assistants et des éducateurs spécialement formés à cet effet apportent un soutien complémentaire sous la supervision de l'enseignant. Près de 30 % des élèves bénéficient de cette forme d'aide chaque année (OCDE, 2007b). Si toutes ces mesures échouent, une équipe pluridisciplinaire composée d'enseignants et de travailleurs sociaux, de psychologues et de représentants des autorités chargées de la santé et du logement social, le cas échéant, élabore un programme de soutien. L'embauche de plus d'éducateurs spéciaux dans les écoles qui perçoivent la subvention supplémentaire pourrait constituer une autre utilisation efficace des fonds pour aider les élèves en difficulté à rattraper leur retard. Un ensemble de méthodes appelé « l'évaluation formative », selon lequel les enseignants se concentrent sur les progrès de leurs élèves en vue d'objectifs d'apprentissage définis et non sur leur niveau proprement dit, et utilisent diverses méthodes pour répondre aux multiples besoins des élèves, s'est également révélé très efficace pour améliorer les résultats des élèves en situation d'échec (Black et William, 1998 ; OCDE, 2007). Autre formule qui a fait ses preuves, le rattrapage en lecture, c'est-à-dire un suivi individuel de court terme aidant les élèves de 3^e année en difficulté à rattraper leurs camarades (Burroughs-Lange, 2000 ; Brooks, 2002). Enfin, au Chili, les programmes de renforcement scolaire pour les enfants vulnérables, offerts par des organismes caritatifs, permettent d'améliorer les notes de ces enfants (Contreras et Herrera, 2007). En revanche, le redoublement est coûteux, peu efficace et devrait être restreint (OCDE, 2007b).

D'autres mesures pourraient atténuer la stratification et renforcer l'égalité des chances

Au Chili, il serait particulièrement bénéfique de donner aux élèves vulnérables plus de possibilités d'étudier dans des établissements où le milieu socio-économique est plus

élevé. L'incidence du milieu d'origine d'un élève chilien est forte sur ses résultats scolaires, mais celle du milieu d'origine de ses camarades l'est encore plus (encadré 4.5). En soi, cela semble indiquer que tous les enfants, notamment ceux issus de milieux modestes, devraient avoir une chance d'étudier avec des camarades d'un niveau plus élevé. Plusieurs études montrent que l'influence des camarades de classe, mesurée par les aptitudes moyennes des élèves d'une classe ou leur milieu socio-économique moyen, s'exerce plus fortement sur les élèves plus faibles (Schindler, 2003 ; Levin, 2001 ; Sacerdote, 2000 ; Winston et Zimmermann, 2003, Zimmer et Toma, 2000), même si d'autres auteurs n'observent pas d'effets asymétriques de ce type (Ammermueller et Pischke, 2009, par exemple).

En particulier, les données montrent qu'un système moins stratifié contribuerait à réduire l'influence particulièrement forte du milieu d'origine sur les résultats scolaires au Chili. Plusieurs études ont montré que l'incidence du milieu d'origine des parents sur les résultats scolaires est plus grande dans les systèmes scolaires où les élèves sont regroupés par niveau à un stade précoce de leur scolarité (Wößmann, 2007 ; Hanushek et Wößmann, 2006 ; Ammermüller, 2005 ; Schütz et al.), ce qui se produit assurément dans les faits au Chili. Si Brunello et Checchi (2007) n'observent aucun effet de l'orientation précoce sur les compétences à l'écrit, ils constatent effectivement que cela amplifie l'incidence du milieu d'origine des parents sur le niveau d'instruction et le devenir professionnel des enfants. Meghir et Palme (2005) ont observé un effet positif notable de la suppression de l'orientation en Suède dans les années 50 sur le niveau d'instruction et de revenus des enfants de pères peu qualifiés, alors que les revenus des enfants de pères hautement qualifiés en ont pâti. L'incidence de l'orientation précoce sur les résultats moyens est plus difficile à déterminer : certaines études décrivent des effets positifs, d'autres des effets négatifs, et la plupart n'en voient aucun (Meier et Schütz, 2007). Les résultats du Chili au PISA, présentés dans l'encadré 4.5, font apparaître une forte incidence du milieu socio-économique à l'échelle de l'établissement, alors qu'une plus grande diversité des milieux dans un établissement n'a pas d'impact sur les résultats scolaires – résultat quelque peu paradoxal mais qui est cependant confirmé par un certain nombre d'études (Causa et Chapuis, 2009 ; Hanushek et al., 2003 ; Schindler, 2003, Vigdor et Nechyba, 2006, Schneeweis et Winter-Ebmer, 2007). Pris ensemble, ces résultats donnent à penser qu'un système scolaire plus unifié pourrait être bénéfique, en particulier pour les élèves issus de milieux socio-économiques vulnérables, et que cela n'aurait pas nécessairement de conséquences néfastes sur les élèves de milieux plus privilégiés. Il sera important, pour l'égalité des chances, de créer un système scolaire fondé sur l'excellence, l'encouragement et le soutien à tous les élèves, ainsi que sur la possibilité pour chaque enfant de s'inscrire dans une école fréquentée par de bons éléments.

L'interdiction de la sélection, prévue dans la *Ley General de Educación*, va dans le bon sens. Compte tenu des conséquences néfastes de la stratification pour l'égalité des chances, la sélection des élèves selon leur milieu socio-économique d'origine ou leurs résultats scolaires antérieurs ne devrait pas être encouragée. Les parents modestes pourraient être plus enclins à tenter d'inscrire leurs enfants dans les écoles qu'ils jugent les meilleures pour eux s'ils savaient qu'ils ne peuvent pas être refusés à cause de leur statut socio-économique. Par l'intermédiaire de la nouvelle *Superintendencia de Educación*, les pouvoirs publics devraient faire en sorte que les méthodes de sélection discriminatoires des établissements scolaires soient recensées et que la loi interdisant la sélection soit appliquée. Pour éviter l'écroulement et atténuer la ségrégation, le moyen le plus sûr

Encadré 4.5. Incidence du milieu socio-économique d'origine, au niveau individuel et au niveau des établissements, sur les résultats scolaires au Chili

Le milieu d'origine joue un rôle important dans les résultats scolaires des enfants, probablement parce que les parents plus favorisés ont tendance à apprendre un vocabulaire plus riche à leurs enfants (Willms, 2002), ce qui constitue une base essentielle pour acquérir de nouvelles connaissances, et parce qu'ils sont également plus susceptibles d'attendre davantage de leurs enfants et d'encourager leur réussite scolaire. On estime que le milieu socio-économique d'origine des autres élèves de la même école exerce souvent une influence importante sur les résultats scolaires (OCDE, 2007a), ce qui peut être dû à l'émulation en classe, par exemple parce que les élèves sont plus susceptibles de se concentrer pour apprendre si leurs camarades font de même. Cela pourrait également être dû à des effets contextuels, dans la mesure où les établissements qui accueillent des élèves de milieux plus élevés ont généralement moins de problèmes de discipline, de meilleures relations avec leurs élèves, des enseignants plus motivés et un climat plus propice à de meilleurs résultats (voir par exemple Baker *et al.*, 2002).

Le tableau 4.1 présente les coefficients d'une régression des scores en sciences au PISA des élèves chiliens en fonction de leur milieu d'origine (mesuré selon l'indice PISA de statut économique, social et culturel – SESC) et du milieu socio-économique moyen des élèves de la même école. Les deux sont très significatifs. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, l'incidence du milieu d'origine des camarades sur les résultats scolaires d'un élève est encore plus forte que celle de son propre milieu d'origine. La colonne 3 inclut l'écart-type de l'indice SESC en tant que mesure de la diversité dans l'établissement. Le coefficient n'est pas significatif, ce qui donne à penser que la diversité n'a pas d'incidence sur les résultats scolaires au Chili.

Tableau 4.1. Incidence du milieu socio-économique d'origine sur les résultats au PISA

Indice SESC	(1)	(2)	(3)
Incidence du milieu socio-économique au niveau individuel	37.237***	11.826***	11.364***
	[1.699]	[1.265]	[1.583]
Incidence du milieu socio-économique au niveau de l'établissement		46.996***	23.997***
		[3.002]	[8.935]
Diversité dans l'établissement			-25.895
			[24.001]
N	4989	4979	2906
R-carré	0.25	0.34	0.32

*** robuste au seuil de signification de 1 %

Note : La variable dépendante est le score en sciences au PISA. Les régressions sont obtenues par la méthode des moindres carrés en utilisant des coefficients de pondération pour la probabilité d'échantillonnage des élèves. Les écarts-types robustes rééchantillonnés (par *bootstrap*) entre crochets sont regroupés par établissement scolaire. Toutes les régressions comprennent une constante. Les variables de contrôle (résultats non présentés) sont les mêmes que dans Causa et Chapuis (2009).

Les résultats d'une régression ventilés par milieu d'origine (élevé, intermédiaire et faible) donnent à penser que l'impact du milieu socio-économique à l'échelle de l'établissement est particulièrement fort sur les élèves de milieu socio-économique faible. Toutefois, en ventilant l'échantillon par aptitudes (mesurées par les scores au PISA), on observe à l'inverse une incidence plus forte du milieu socio-économique au niveau de l'établissement sur les élèves les plus doués.

Encadré 4.5. Incidence du milieu socio-économique d'origine, au niveau individuel et au niveau des établissements, sur les résultats scolaires au Chili (suite)

Tableau 4.2. Incidence du milieu socio-économique au niveau de l'établissement, par tercile de l'indice SESC

	Terciles SESC			Terciles des scores au PISA		
	Faible	Intermédiaire	Élevé	Faible	Intermédiaire	Élevé
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Incidence du milieu socio-économique au niveau de l'établissement	0.800***	0.607***	0.744***	0.182***	0.084***	0.294***
Écart-type	[0.110]	[0.102]	[0.084]	[0.055]	[0.030]	[0.044]
Variables de contrôle	Au niveau individuel, au niveau de l'établissement et indice SESC					
N	969	956	981	921	1008	977
R-carré	0.19	0.22	0.35	0.083	0.052	0.194

Note : La variable dépendante est le score en sciences au PISA. Les régressions sont obtenues par la méthode des moindres carrés en utilisant des coefficients de pondération pour la probabilité d'échantillonnage des élèves. Toutes les régressions comprennent une constante. *** $p < 0.01$. Les écarts-types robustes rééchantillonnés (par *bootstrap*) entre crochets sont regroupés par établissement scolaire. Les 4 variables au niveau individuel et les 12 variables au niveau de l'établissement sont les mêmes que dans Causa et Chapuis (2009). L'échantillonnage est divisé en trois quantiles selon l'indice SESC (colonnes 1 à 3) ou les scores au PISA (colonnes 4 à 6).

consisterait peut-être à obliger les écoles qui reçoivent plus de demandes qu'elles n'ont de places disponibles à organiser des tirages au sort.

Les autorités pourraient envisager d'interdire également la sélection à l'entrée des établissements d'enseignement secondaire sur la base des aptitudes ou d'autres indicateurs tels que le milieu socioéconomique. L'argument invoqué au Chili pour s'opposer à cette mesure est que certains établissements municipaux très sélectifs ont permis d'améliorer la mobilité sociale des enfants qui les fréquentent (González et Mizala, 2006) – observation qui fait essentiellement référence à quelques écoles publiques sélectives de Santiago, dont l'*Instituto Nacional*, qui aident systématiquement leurs élèves issus de milieux modestes à entrer dans de bonnes universités et à trouver de bons emplois. Cependant, cet argument doit être pris avec circonspection. Les études comparant les systèmes scolaires sélectifs et non sélectifs au Royaume-Uni ont montré que l'incidence sur les résultats scolaires des enfants « limites », qui ont été admis de justesse dans des établissements sélectifs, peut effectivement être très positive, alors que les bons élèves semblent avoir d'aussi bons résultats dans les écoles non sélectives. Pour autant, il convient aussi de mettre cela en balance avec les effets négatifs subis par les enfants qui échouent de peu à être admis dans ces écoles (Schagen et Schagen, 2001 ; Boaler *et al.*, 2001). Plutôt que de maintenir la sélection à l'entrée, il serait préférable de cultiver le goût de l'excellence et l'ambition chez tous les enfants dans des établissements scolaires moins cloisonnés.

La subvention plus élevée pour les enfants vulnérables pourrait contribuer à atténuer la stratification du système scolaire, ce qui serait un pas dans la bonne direction. Reste à savoir cependant si l'incitation financière qui va avec la subvention différentielle sera suffisante pour atténuer l'avantage que possèdent les établissements qui attirent les enfants issus de milieux socio-économiques élevés. Les établissements qui accueillent des enfants bénéficiant de la subvention différentielle ne seront pas autorisés à leur imposer

des droits de scolarité. Les droits moyens sont actuellement de 13 USD (Gallego et Sapelli, 2007), soit un tiers environ du montant mensuel du chèque-éducation, alors que la subvention différentielle augmente ce montant, pour les enfants de milieux défavorisés, de 50 % (encadré 4.4), et d'un peu plus pour les écoles comptant une forte proportion d'élèves pauvres. Ainsi, en termes purement monétaires, l'incitation devrait être suffisante dans certains établissements, mais non dans d'autres, en particulier dans la mesure où les enfants vulnérables sont plus difficiles à instruire, de sorte que les écoles peuvent avoir besoin de plus de moyens pour les accepter. Par ailleurs, les établissements qui attirent aujourd'hui des jeunes de milieux plus favorisés pourraient craindre que l'admission d'enfants de familles modestes n'amointrisse cet avantage. Il serait souhaitable que les autorités suivent la situation afin de déterminer si la subvention différentielle est suffisante pour que les bons établissements acceptent des enfants vulnérables et leur prodiguent un enseignement de qualité. Si nécessaire, la subvention supplémentaire au titre du chèque-éducation pourrait être augmentée pour tous les établissements.

Cependant, le mécanisme complexe de contrôle que les autorités ont prévu pour les écoles qui adhèrent au système SEP et qui acceptent la subvention différentielle (mais non pour les autres) pourrait être dissuasif. De fait, aussi longtemps que l'État laissera les établissements scolaires décider d'accepter ou non la subvention différentielle, tout en y attachant de nombreuses conditions, les incitations des établissements réputés à accepter les enfants défavorisés et donc à atténuer la stratification risquent d'être affaiblies. Par conséquent, le gouvernement devrait sans tarder intégrer le système d'assurance qualité des écoles SEP dans le nouveau système national d'assurance qualité applicable à tous les établissements. En premier lieu, les évaluations de ce dispositif montrent que ce sont principalement les écoles qui accueillent déjà de nombreux élèves de familles pauvres qui demandent à en bénéficier, contrairement aux établissements plus sélectifs (Elacqua *et al.*, 2009). Les autorités devraient obliger tous les établissements à accepter la subvention SEP sans imposer de droits supplémentaires aux parents. Dans le cas contraire, la subvention risque surtout de fournir plus de ressources aux écoles qui accueillent déjà des élèves vulnérables. Bien que cela soit déjà une bonne chose, cela compromettrait les chances de donner aux ménages pauvres le libre choix de l'établissement et d'atténuer la forte stratification du système scolaire national.

L'État devrait chercher à ouvrir les écoles privées payantes au moins à certains enfants dont les parents n'ont pas les moyens de payer des droits de scolarité élevés. À l'heure actuelle, les établissements qui accueillent les enfants des familles les plus riches sont pratiquement isolés du reste du système éducatif car leurs droits de scolarité sont hors de portée de la plupart des autres parents. Les conditions pédagogiques sont exceptionnellement favorables dans ces écoles, en raison du milieu d'origine favorable de leurs élèves et de ressources considérables, bien supérieures à celles des établissements financés sur fonds publics. Des données en provenance du Royaume-Uni donnent à penser que les enfants des familles les plus démunies, mais aussi les autres, obtiennent des résultats scolaires nettement meilleurs lorsqu'ils fréquentent les écoles les plus privilégiées (Noden et West, 2009 ; Zimmer et Toma, 2000). Au minimum, les écoles privées payantes devraient être autorisées à accepter quelques enfants bénéficiant du chèque-éducation, sans droits supplémentaires ou avec des droits réduits, en fonction des moyens de leurs parents, sous réserve de respecter les lois et règlements applicables aux écoles privées subventionnées. Actuellement, seuls les établissements dont les droits de scolarité ne dépassent pas un seuil de 125 USD environ sont autorisés à accepter ces enfants ; cette

règle particulière pourrait être assouplie. Étant donné que de nombreux établissements privés payants ne veulent pas accepter ces enfants pour ne pas compromettre l'avantage que leur donne le niveau socio-économique supérieur de leurs élèves, les autorités pourraient également franchir une nouvelle étape et imposer aux écoles privées payantes un quota minimum d'enfants bénéficiant du chèque-éducation. L'État pourrait aussi établir un système de bourses cofinancé par les établissements privés payants, analogue à celui déjà mis en place pour les écoles subventionnées. Des subventions pour le transport, certes onéreuses, pourraient également faciliter les déplacements des enfants de milieux défavorisés et les aider à fréquenter des écoles de qualité éloignées de leur domicile.

Investir davantage dans l'éducation préscolaire pour renforcer l'égalité des chances

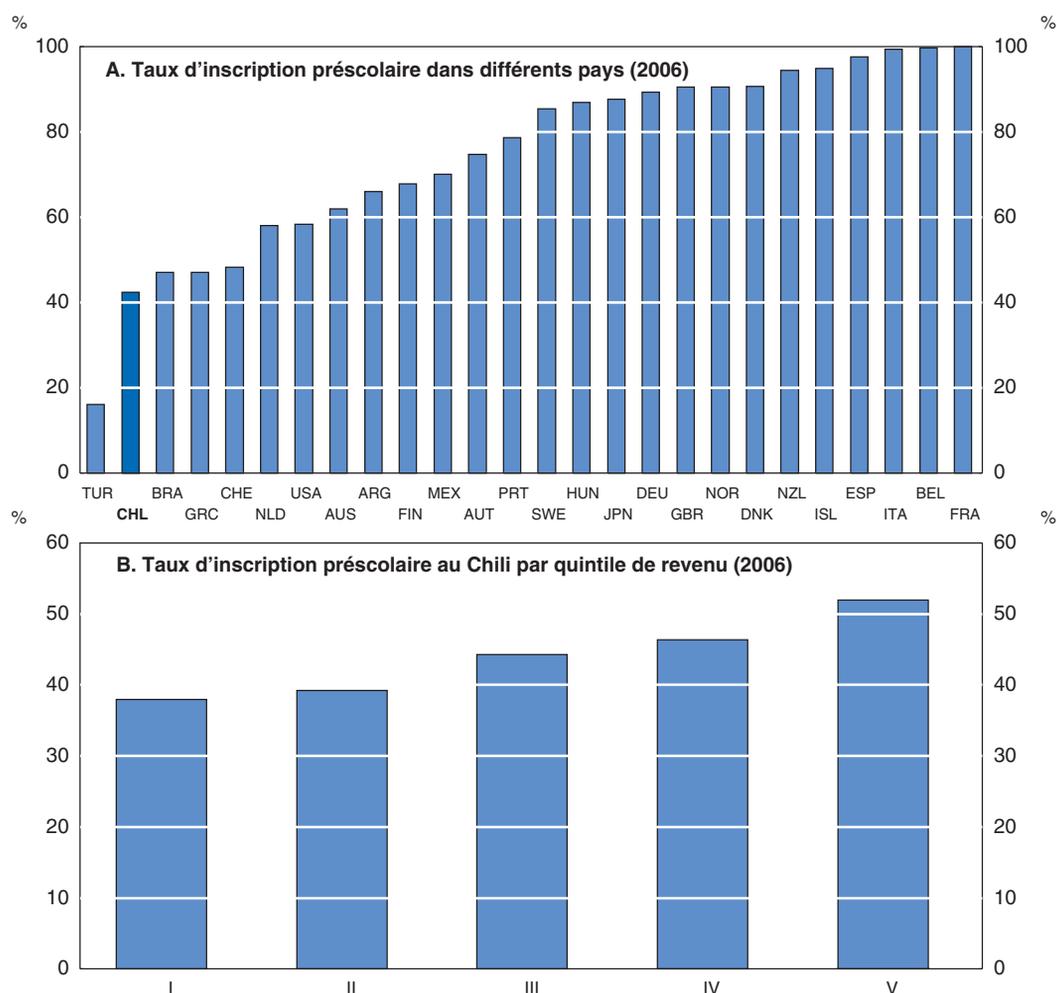
Une solution efficace pour corriger les inégalités dans le domaine de l'éducation et réduire l'incidence du milieu socio-économique d'origine des enfants sur leurs résultats consiste à investir davantage dans l'éducation préscolaire. Les aptitudes cognitives et non cognitives élémentaires se construisent très tôt dans l'enfance. Or, les enfants de milieux défavorisés reçoivent bien moins de stimulation cognitive et émotionnelle, pourtant nécessaire au développement de ces aptitudes, ce qui entraîne un retard dès le plus jeune âge (Heckman et Masterov, 2007). On sait que cette étape est décisive pour les capacités d'apprentissage plus tard (Caneiro et Heckman, 2003) ainsi que pour les perspectives professionnelles et le revenu (Currie et Thomas, 2001). Cependant, il est possible de réduire ces inégalités. Des actions précoces, par exemple des centres préscolaires de qualité et des visites à domicile pour aider les parents à guider leurs enfants, se sont révélées très efficaces pour renforcer durablement les capacités des enfants de milieux défavorisés (Heckman et Masterov, 2007 ; Campbell et al., 2002 ; Albornos Cabezas et al., 2005). Il a également été démontré que l'incidence positive de services d'éducation préscolaire performants était plus forte pour les enfants qui ont au départ des aptitudes moins développées (Connor et al. 2006), montrant par là que ce pourrait être un bon moyen de combler les différences de niveau.

Les pouvoirs publics ont fait de l'accès à l'éducation préscolaire une priorité de leur action, ce qui doit être salué. Les dépenses dans ce domaine ont été multipliées par deux entre 2005 et 2010 dans le but d'accroître le nombre de places de maternelle de 55 % et de créer 70 600 places supplémentaires au niveau préscolaire. La subvention par chèque-éducation a été étendue aux enfants de 4 ans. En outre, le programme *Chile Crece Contigo* prévoit une assistance pour les familles vulnérables en vue de renforcer le développement psychosocial de leurs enfants, de la naissance jusqu'à l'âge de 4 ans, ainsi que l'accès gratuit aux services d'accueil et d'éducation préscolaire pour les enfants des 40 % de familles les plus pauvres. Il s'agit là d'une avancée importante car le taux d'inscription dans les services d'éducation préscolaire au Chili est faible par rapport aux autres pays (graphique 4.9, partie A), en particulier pour ce qui est des enfants de milieux modestes (graphique 4.9, partie B). Ce peut être en partie dû au fait que la part privée du financement de ces services est relativement élevée, et qu'il est donc plus difficile pour les ménages modestes d'y inscrire leurs enfants. Faciliter l'accès à l'éducation préscolaire des enfants de familles pauvres peut être une mesure efficace, par rapport à son coût, pour améliorer les résultats scolaires de ceux qui en ont le plus besoin.

Il est toutefois important de souligner que l'incidence bénéfique de l'éducation préscolaire dépend largement de sa qualité. Certains éléments indiquent que des améliorations sont possibles au Chili, ce qui sera essentiel lorsque la couverture sera

Graphique 4.9. Taux d'inscription au niveau préscolaire

2006



Source : MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2006 et base de données de l'OCDE sur les familles.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777114363334>

rapidement étendue, car il sera alors plus difficile de garantir des niveaux élevés de qualité. On sait que le nombre d'heures passées dans les services d'éducation préscolaire, la quantité et le niveau de langue utilisé avec les enfants, le taux d'encadrement et la formation des éducateurs constituent des facteurs importants du développement linguistique, cognitif et émotionnel des enfants (*National Institute of Child Health and Human Development (NICHD), 2000 ; Connor et al., 2006*). Il semble possible d'améliorer la qualité de ces services au Chili. Selon certaines études, la qualité de l'éducation préscolaire n'est pas toujours suffisante pour aider les enfants de familles défavorisées à progresser, et certains prennent même du retard (Eyzaguirre et Le Foulon, 2001). Concrètement, d'autres études montrent que dans les maternelles chiliennes on passe trop peu de temps à familiariser les enfants avec la langue, par exemple à leur apprendre des mots nouveaux, des lettres ou une prononciation, et à les initier à la lecture – et ce, quels que soient les résultats des maternelles au SIMCE, le milieu d'origine des enfants ou le type de prestataire (Eyzaguirre et Fontaine, 2008 ; Strasser et al., 2009). Il faut en tenir compte, car il a été démontré que la stimulation au niveau du langage était l'un des principaux déterminants d'un effet positif

de l'éducation préscolaire sur le développement cognitif des enfants (NICHHD, 2000 ; Ramey et Ramey, 2006 ; Rolla et Rivadeneira ; 2006).

Les données et les recherches sur la formation initiale du personnel de l'éducation préscolaire sont rares, mais certains éléments suggèrent que des progrès sont encore possibles. Du côté positif, les enseignants des services préscolaires ont généralement une formation universitaire avec stages dans des établissements préscolaires, et nombre d'entre eux ont suivi des formations. Cependant, les programmes de formation initiale sont très variés ; cela peut dénoter l'absence de définition commune de ce qu'un enseignant au niveau préscolaire doit savoir. Il semble que l'enseignement général ne soit pas mis suffisamment en avant, ce qui est problématique dans la mesure où les éducateurs au niveau préscolaire sont parmi les premières personnes à exposer les enfants à l'apprentissage. On accorde également trop peu d'importance aux exigences propres à l'éducation des enfants issus de milieux vulnérables, à l'interaction avec leurs parents et aux besoins spécifiques des écoles préscolaires (García-Huidobro, 2006). Ce serait une avancée notable que d'élaborer des normes relatives à la formation initiale des enseignants du niveau préscolaire mettant l'accent sur ces aspects, et de rendre leur application nécessaire à la certification. Il pourrait être utile, pour veiller à la qualité de leur formation initiale, de valider les compétences de ces enseignants au moyen d'examens externes de fin d'études. Il faut également améliorer la préparation des auxiliaires travaillant dans les écoles préscolaires car ce sont souvent eux qui sont le plus au contact des enfants. En raison de la faiblesse du système d'enseignement secondaire au Chili, les compétences élémentaires en langue, en lecture et en calcul des candidats à l'enseignement préscolaire et de leurs auxiliaires risquent d'être insuffisantes dans de nombreux cas. Une solution pourrait être de mettre en place des cours de remise à niveau pendant les premières années de leur formation initiale afin de les aider à combler leurs manques.

S'il est important de développer l'éducation préscolaire, il faut également veiller à la qualité. Le nouveau dispositif d'assurance qualité est une bonne occasion de relever le niveau de l'éducation préscolaire et de faire en sorte que les normes soient respectées, à travers l'évaluation systématique et le soutien aux écoles préscolaires qui doivent s'améliorer. Il faudrait notamment établir des normes de qualité prévoyant suffisamment de temps pour les activités linguistiques entre les éducateurs et les enfants. Les autorités pourraient envisager d'évaluer quelques nouvelles méthodes d'éducation préscolaire en limitant initialement l'application à une région ou à un groupe d'établissements préscolaires, puis comparer les résultats des enfants ayant bénéficié des nouvelles méthodes avec ceux d'un groupe témoin.

Il faut s'attaquer aux inégalités d'accès à l'enseignement supérieur de qualité et au système de financement

Le Chili a fait beaucoup de progrès pour améliorer l'accès des groupes à faible revenu aux études supérieures, mais un large fossé sépare encore les différents groupes de revenu. L'enseignement supérieur s'est rapidement développé ces dernières années, et les étudiants de familles plus modestes en ont aussi bénéficié ; toutefois, l'écart entre le quantile de revenu inférieur et celui de revenu supérieur ne s'est pas réduit, il s'est même creusé (graphique 4.1, partie B). Les données ventilées par type d'établissement montrent que les étudiants d'origine modeste sont sous-représentés dans tous les types d'établissements d'enseignement supérieur, à l'exception peut-être des centres de formation technique (OCDE, 2009).

Sans surprise, les fortes inégalités qui caractérisent le système scolaire se retrouvent au niveau de l'accès aux formations supérieures de qualité. Les chances d'être admis dans une université prestigieuse et d'obtenir une aide financière à cet effet dépendent très largement des résultats à l'examen d'entrée à l'université, appelé *Prueba de Selección Universitaria* (PSU). On constate toutefois quelques améliorations récentes, dans la mesure où les autorités ont élargi l'accès à l'aide financière pour l'enseignement technique sans imposer de note minimum au PSU. Le PSU est organisé par le Conseil des recteurs (*Consejo de Rectores*) d'un groupe d'universités qui, à l'image de nombreux autres établissements du supérieur, subordonnent l'admission aux résultats de l'examen. Lorsque le PSU a été mis en place, pour remplacer un test d'aptitude, l'objectif était de faire porter l'examen sur le programme scolaire afin de responsabiliser les établissements d'enseignement secondaire. En principe, l'idée est bonne. Comme on pouvait s'y attendre au vu des résultats au PISA et au SIMCE, les résultats au PSU sont en corrélation étroite avec les revenus des parents et le type d'établissement fréquenté par l'élève – les taux d'échec les plus élevés étant enregistrés parmi les élèves de familles modestes et ceux ayant fréquenté une école municipale. Pour autant, si cet examen a révélé au grand jour les défaillances du système scolaire chilien, plus d'efforts doivent être faits pour responsabiliser les établissements scolaires. De fait, la plupart des Chiliens ne semblent pas attendre de ces établissements qu'ils préparent leurs enfants correctement à l'examen d'entrée à l'université, et les parents qui en ont les moyens font donner des cours de tutorat à leurs enfants pour les y préparer.

Les enfants de familles aisées ne vont pas seulement dans les écoles qui les préparent mieux au PSU, ils sont également plus susceptibles de recevoir des cours privés, qui sont hors de portée des familles modestes. Ces cours de tutorat sont proposés dans des organismes appelés *pre-universitarios*, qui coûtent de 40 à 50 USD par mois et proposent des cours, en général pendant la dernière ou les deux dernières années du secondaire, le soir ou les weekends, ou, en accord avec des écoles (privées), pendant les heures de cours (OCDE, 2009). Il n'existe quasiment aucune possibilité d'obtenir une bourse ou une subvention pour ces organismes, ce qui signifie que les élèves qui ont été les moins bien préparés au PSU dans leur école sont également les moins susceptibles d'avoir accès à des ressources supplémentaires pour tenter de combler l'écart.

L'État doit prendre des mesures pour rendre les établissements scolaires comptables des résultats de leurs élèves à l'examen d'entrée à l'université, et pour améliorer la préparation des élèves de familles à faible revenu. Le plus important sera d'améliorer la qualité et l'équité du système scolaire, mais cela prendra du temps. Alors que le nouveau dispositif d'assurance qualité est mis en place, les résultats des élèves au PSU devraient servir d'indicateur de qualité pour l'évaluation des établissements scolaires. Les pouvoirs publics devront intervenir dans les écoles où des défaillances sont mises en évidence. Dans l'immédiat, ils devront trouver des moyens de mieux aider les jeunes scolarisés dans des écoles défavorisées et qui veulent poursuivre des études supérieures à mieux se préparer à l'examen d'entrée. Les autorités et les universités ont mis en ligne gratuitement des cours de préparation à l'examen, ce qui est une première étape, mais les élèves qui manquent de connaissances et de compétences en raison d'une préparation insuffisante dans leur école ont probablement besoin de cours spécifiques pour pouvoir exprimer tout leur potentiel pendant l'examen. Une solution consisterait à élaborer des programmes de type *pre-universitario* dans les établissements secondaires désavantagés, avec des enseignants capables de déterminer et de combler les manques des élèves. Les pouvoirs publics

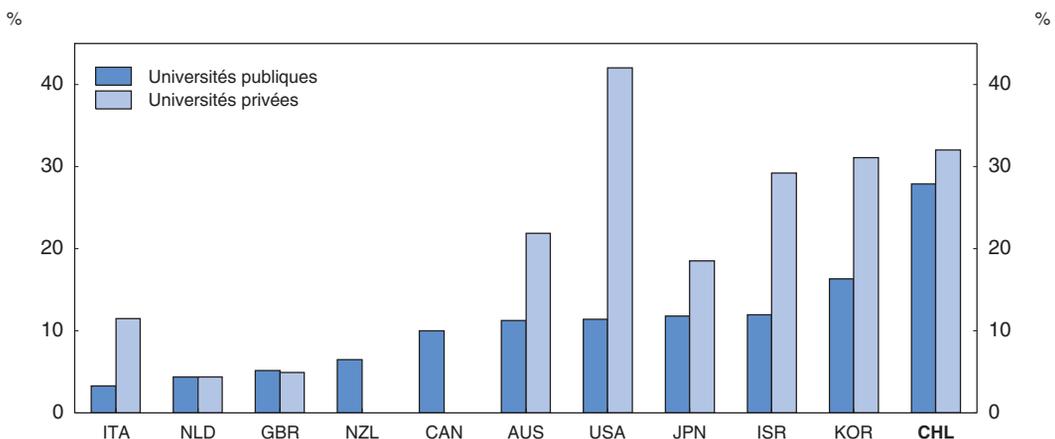
pourraient également financer des organismes en dehors du système scolaire ou des cours de préparation spéciaux à l'université qui auraient la même fonction.

Il serait souhaitable d'évaluer l'examen d'entrée à l'université afin de déterminer s'il laisse réellement présager de la réussite des études supérieures ou si des réformes sont nécessaires. Le problème avec le PSU est que sa pertinence n'est pas évaluée de manière systématique, pas plus que les notes permettant d'évaluer correctement la capacité des élèves à réussir leurs études supérieures (OCDE, 2009). Cela doit être fait et, si nécessaire, il faudra modifier l'examen afin qu'il permette de repérer les compétences nécessaires pour réussir à l'université. L'Université catholique du Chili et certains partenaires ont récemment conçu un examen d'entrée complémentaire dont la première évaluation a révélé qu'il pouvait permettre de réduire le fossé socio-économique à l'admission dans le supérieur, tout en restant un bon indicateur de la réussite future à l'université (Santelices, 2009). Il semble donc possible d'élaborer des examens efficaces, qui facilitent l'accès à l'université des jeunes issus de milieux défavorisés.

À terme, les pouvoirs publics devraient envisager de remplacer l'examen d'entrée à l'université par un examen national de fin d'études secondaires, qui deviendrait le premier critère d'admission dans les établissements d'enseignement supérieur. Un lien plus étroit pourrait ainsi être établi entre les résultats d'examen et l'école secondaire fréquentée, ce qui permettrait d'atteindre plus facilement l'objectif qui avait été fixé avec l'introduction du PSU. Des éléments d'observation révèlent une corrélation positive étroite entre les examens de fin d'études centralisés et les résultats scolaires (Wössmann, 2005 ; Bishop, 2006). Pour permettre aux élèves de montrer leurs connaissances plus en détail et leur capacité de les appliquer, l'examen de fin de scolarité pourrait être plus approfondi que le PSU – qui repose sur des questions à choix multiple – et inclure des épreuves de raisonnement à l'oral et à l'écrit.

Au Chili, les droits de scolarité dans l'enseignement supérieur sont très élevés par rapport aux autres pays (graphique 4.10), tandis que les bourses et autres aides financières sont plus difficiles à obtenir qu'ailleurs. L'État a mis en place un vaste programme d'aide financière en direction des étudiants à faible revenu, qui prévoit des bourses d'études, des

Graphique 4.10. Droits de scolarité
En pourcentage du RNB par habitant



Source : *Reviews of national Policies for Education: Tertiary Education in Chile*, OCDE et BIRD/Banque mondiale, 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777142616386>

allocations de subsistance et des prêts étudiants. Les fonds publics alloués aux bourses d'études ont beaucoup augmenté ces dernières années, mais jusqu'à une date récente les étudiants n'étaient que 13,8 % à en bénéficier, contre plus de 50 % aux États-Unis. Moins de la moitié des étudiants se situant dans les deux derniers quintiles de revenu recevaient des bourses d'études, lesquelles ne suffisaient pas à payer les droits universitaires (OCDE, 2009). Un vaste éventail de bourses est disponible, avec des critères d'admissibilité différents, mais la situation s'est récemment améliorée, puisque le nombre de bourses a augmenté de près de 70 % entre 2007 et 2009. Il existe deux mécanismes de prêts étudiants qui peuvent contribuer à compenser le taux de couverture relativement faible des bourses. Toutefois, jusqu'à une date récente, la plupart des aides financières s'adressaient aux étudiants qui s'inscrivent dans l'une des universités du *Consejo de Rectores*, alors que les aides destinées aux étudiants des centres de formation technique étaient bien plus rares. Cela posait problème, car les étudiants ayant des revenus modestes sont plus susceptibles de s'inscrire dans ces centres. Il est donc heureux que la revalorisation récente des bourses concerne dans une large mesure les étudiants de la filière technique. En outre, l'un des programmes de prêts étudiants a vu son champ d'action élargi au-delà des universités du *Consejo de Rectores*. Néanmoins, les autorités devraient simplifier le système des aides financières, de préférence en créant une seule bourse d'études et un seul mécanisme de prêts étudiants, dont pourraient bénéficier les étudiants de tous les établissements agréés. Des programmes de prêts remboursables en fonction du revenu réduiraient aussi les obstacles au financement des études supérieures pour les étudiants de milieux modestes, qui sont plus susceptibles de suivre une formation technique débouchant fréquemment sur des emplois moins bien rémunérés.

Conclusion

Le Chili a encore du chemin à parcourir pour améliorer la qualité de son système scolaire et se rapprocher des normes OCDE. Il n'en reste pas moins que les autorités nationales ont entrepris de nombreuses actions prometteuses, dont certaines très originales. Si le Chili poursuit dans cette voie, il devrait obtenir progressivement des améliorations.

Encadré 4.6. **Recommandations en vue d'améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation**

Améliorer l'enseignement

- | Déterminer si les salaires des enseignants ne devraient pas être encore augmentés afin de rendre la profession plus intéressante et définir un cheminement de carrière pour les enseignants des écoles financées sur fonds publics, avec des promotions étroitement liées à la performance.
- | Mettre en place un système d'évaluation des enseignants dans toutes les écoles financées sur fonds publics.
- | Faire en sorte que les programmes médiocres de formation initiale des enseignants soient supprimés.
- | Améliorer la connaissance que les enseignants ont des matières qu'ils enseignent, en particulier dans les dernières classes de l'école primaire, en étoffant les programmes de formation initiale des enseignants ainsi que les programmes de postlicence destinés aux enseignants en poste.

Encadré 4.6. **Recommandations en vue d'améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation** (suite)

- | Élaborer, à terme, un programme d'initiation.
- | Mettre en place des examens externes à l'issue des programmes de formation initiale des enseignants.
- | Renforcer la direction pédagogique en poursuivant les efforts entrepris pour former les chefs d'établissement et en s'assurant qu'ils aient suffisamment de temps à consacrer à la supervision et au soutien des enseignants.
- | Mieux préparer les enseignants à gérer des élèves issus de différents milieux et à aider les enfants qui risquent de prendre du retard.

Améliorer le fonctionnement de la concurrence et les mécanismes d'assurance qualité complémentaires

- | Veiller à ce que l'interdiction de sélectionner les enfants soit respectée par les écoles, envisager de l'étendre aux établissements d'enseignement secondaire et la renforcer en imposant un système de tirage au sort dans les établissements qui reçoivent plus de demandes d'inscription qu'ils n'ont de places disponibles.
- | Instituer des règles plus uniformes et suffisamment flexibles pour le recrutement et la rémunération des enseignants dans tous les établissements financés sur fonds publics.
- | Veiller à ce que les enseignants, les chefs d'établissement et les parents aient suffisamment d'informations sur la façon de lire les résultats de l'examen national d'évaluation des élèves (SIMCE), et les compléter avec des indicateurs de qualité plus pertinents, notamment des données qualitatives et, éventuellement, des indicateurs de valeur ajoutée.
- | Mettre en œuvre le dispositif d'assurance qualité prévu par la loi, tout en veillant à ce que les agences nouvellement créées coopèrent efficacement.
- | Veiller à ce que toutes les communes disposent d'un personnel qualifié de soutien administratif et technique/pédagogique.

Renforcer l'équité

- | Envisager de mettre en place des subventions plus élevées mais dégressives pour plusieurs tranches de revenu, et de limiter les droits de scolarité supplémentaires en fonction des revenus des parents.
- | Évaluer systématiquement les résultats de la hausse de la subvention pour les enfants de familles pauvres, informer et soutenir les écoles afin que les méthodes probantes puissent être diffusées rapidement.
- | Exiger de tous les établissements scolaires financés sur fonds publics qu'ils adhèrent au système *Subvención Escolar Preferencial* prévoyant des aides supplémentaires pour les élèves défavorisés et utiliser le nouveau mécanisme d'assurance qualité pour exercer un contrôle identique sur l'ensemble des écoles.
- | Envisager d'autoriser les écoles privées payantes à accepter quelques enfants bénéficiant du chèque-éducation sans percevoir de droits de scolarité complémentaires (ou en ne percevant que des droits limités), ou d'imposer des quotas à ces établissements.
- | Après en avoir largement étendu l'accès, évaluer de manière systématique la qualité des services préscolaires et veiller à ce que la formation initiale des éducateurs et de leurs auxiliaires les prépare à renforcer les capacités et l'aptitude à apprendre des enfants.

Encadré 4.6. **Recommandations en vue d'améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation** (suite)

- | Tenir les établissements scolaires pour responsables des résultats de leurs élèves à l'examen d'entrée à l'université et améliorer la préparation à cet examen dans les écoles. Évaluer l'examen d'entrée, envisager de le développer au-delà de la formule à choix multiples et de le remplacer, à terme, par un examen de fin de scolarité secondaire centralisé.
- | Simplifier le système des bourses et les mécanismes de prêts étudiants et les rendre accessibles pour tous les établissements d'enseignement supérieur agréés.

Bibliographie

- Albornos Cabezas, M., M.E. Mathiesen de Gregori et M.O. Garbarini (2005), « Estudio Longitudinal sobre la Comprension Léxica en Niños de Segundo Ciclo de Educacion Parvularia y Primer Ciclo de Educacion Básica de la Region del Bío-Bío », *Revista de lingüística teorica y aplicada*, vol. 43, n° 2, pp. 71-84.
- Ammermueller, A. et J.-S. Pischke (2009), « Peer Effects in European Primary Schools: Evidence from the Progress in International Reading Literacy Study », *Journal of Labor Economics*, vol. 27, n° 3, pp. 315-348.
- Anand, P., A. Mizala et A. Repetto (2009), « Using School Scholarships to estimate the Effect of Private Education on the Academic Achievement of Low-Income Students in Chile », *Economics of Education Review*, vol. 28, n° 3, pp. 370-381.
- Auguste, S. et J.P. Valenzuela (2006), « Is It Just Cream Skimming? School Vouchers in Chile », document non publié.
- Avalos, B. et P. Aylwin (2007), « How Young Teachers Experience Their Professional Work in Chile », *Teaching and Teacher Education*, vol. 23, n° 4, pp. 515-528.
- Baker, D., B. Goesling et G. Letendre (2002), « Socio-economic Status, School Quality and National Economic Development: A Crossnational Analysis of the "Heyneman-Loxley Effect" on Mathematics and Science Achievement », *Comparative Education Review* vol. 46, n° 3, pp. 291-312.
- Banque mondiale (2007), « Chile – Institutional Design for an Effective Quality Assurance », *Rapport n° 39830-CL*, Banque mondiale, Washington DC.
- Barber, M. et M. Mourshed (2007), *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, Londres : McKinsey & Co.
- Bellei, C. (2005), « The Private-Public School Controversy – The Case of Chile », *The Program on Education Policy and Governance (PEPG) Working Paper 05-13*, établi pour la conférence du PEPG : « Mobilizing the Private Sector for Public Education », Université Harvard, 5-6 octobre.
- Beyer, H. (2001), « Falencias Institucionales en Educación: Reflexiones a Propósito de los Resultados del TIMSS », *Estudios Públicos*, n° 82, pp. 5-33.
- Beyer, H. (2009), « ¿Qué hacer con la Educación Pública? », *Estudios Públicos*, n° 114, pp. 89-125.
- Bishop, J.H. (2006), « Drinking from the Fountain of Knowledge: Student Incentive to Study and Learn – Externalities, Information Problems and Peer Pressure », dans E.A. Hanushek et F. Welch (dir. publ.), *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier, Amsterdam, Hollande-Septentrionale.
- Black, P. et D. William (1998), « Assessment and Classroom Learning », dans *Assessment in Education*, vol. 5, n° 1, mars 1998, p. 140.
- Boaler, J., William, D. et Brown, M. (2000), « Students' experiences of ability grouping – disaffection, polarization and the construction of failure », *British Educational Research Journal*, vol. 26, n° 5.
- Bravo, D., D. Contreras et C. Sanhueza (1999), « Rendimiento Educacional, Desigualdad Y Brecha de Desempeño Privado/Público 1982-1997 », *Series Documento de Trabajo n° 163*, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Bravo, D., C. Peirano et D. Falck (2006), *Encuesta Longitudinal de Docentes 2005: Análisis y Principales Resultados*, Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

- Britton, E., L. Paine et S. Raizen (1999), *Middle Grades Mathematics and Science Teacher Induction in Selected Countries: Preliminary Findings*, National Center for Improving Science Education, WestEd, Washington DC.
- Brooks, G. (2002), « What works for Children with Literacy Difficulties? The Effectiveness of Intervention Schemes », London: DfES research report, n° 380.
- Brunello, G. et D. Checchi (2007), « Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence », *Economic Policy*, vol. 22, pp. 781-861.
- Burroughs-Lange, S.G. (2000), *What Can the Philosophy and Practices of Reading Recovery offer Initial Teacher Education?*, London: Institute of Education.
- Campbell, F.A., Ramey, C.T. Pungello, E.P., Miller-Johnson, S., et J.J. Sparling (2002), « Early Childhood Education: Young Adult Outcomes from the Abecedarian Project », *Applied Developmental Science*, vol. 6, n° 1, pp. 42-57.
- Carneiro, P. et J. Heckman (2003), « Human Capital Policy », dans J. Heckman et A. Krueger (dir. publ.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*, MIT Press.
- Carnoy, M. et P. McEwan (2000), « The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 22, n° 3, pp. 213-239.
- Carnoy, Martin et P. McEwan (2003), « Does Privatization improve Education? The Case of Chile's National Voucher Plan », dans D. Plank et G. Sykes (dir. publ.) *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*, pp. 24-44, Teachers College Press, New York.
- Carnoy, M., A.K. Gove et J.H. Marshall (2007a), *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba do Better in School*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Carnoy, M., I. Brodziak, A. Molina et M. Socías (2007b), « The Limitations of Teacher Pay Incentive Programs Based on Inter-Cohort Comparisons: The case of Chile's SNED », *Education Finance and Policy*, vol. 2, n° 3, pp. 189-227.
- Castro, A. (2007), « Formación Inicial y Profesión Docente », dans J.-J. Brunner et C. Peña (dir. publ.) *La reforma al Sistema Escolar: Aportes Para el Debate*, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.
- Causa, O. et C. Chapuis (2009), « Equity in Student Achievement across OECD Countries: An Investigation of the Role of Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 708.
- Chubb, J.E. et T.M. Moe (1990), *Politics, Markets, and America's Schools*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- Chumacero, R., D. Gómez Caorsi et R. Paredes (2008), « I would walk 500 miles (if it paid) », http://mprapa.ub.uni-muenchen.de/15125/1/MPRA_paper_15125.pdf.
- Clinard, M. et T. Ariav (1998), « What Mentoring Does for Mentors: A Cross-Cultural Perspective », *European Journal of Teacher Education*, vol. 21, n° 1, pp. 91-108.
- Connor, C. M., F. J. Morrison, et L. Slominski (2006), « Preschool Instruction and Children's Literacy Skill Growth », *Journal of Educational Psychology*, vol. 98, n° 4, pp. 665-689.
- Contreras, D. et R. Herrera (2007), « Refuerzo Escolar para Niños Pobres: « Funciona? », *El Trimestre Económico*, vol. 124, n° 1, pp. 123-159.
- Cox, C. (2007), « Niveles del Sistema Escolar y Formación de Profesores: Fallas Estructurales y Implicancias de la Inacción », dans J.-J. Brunner et C. Peña (dir. publ.) *La Reforma al Sistema Escolar : Aportes para el Debate*, Universidad Diego Portales, Santiago, Chili.
- Currie, J. et D. Thomas (2001), « Early Test Scores, Socioeconomic Status, School Quality and Future Outcomes », *Research in Labor Economics*, vol. 20, pp. 103-132.
- Darling-Hammond, L. (2000), « Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy and Evidence », *Education Policy Analysis Archives*, vol. 8, n° 1, <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n1/>.
- David, T. (2000), « Programs in Practice: Teacher Mentoring – Benefits All Around », *Kappa Delta Pi Record*, vol. 36, n° 3, pp. 134-136.
- Education Commission of the States (2003), « Eight Questions on Teacher Preparation: What Does the Research Say? », *Education Commission of the States*, Denver, Colorado.
- Elacqua, G. (2009), « For Profit Schools and the Politics of Education Reform in Chile: When Ideology trumps Evidence », *Centro de Políticas Comparadas de Educación Document de travail n° 5*, Universidad Diego Portales, Santiago.

- Elacqua, G. et R. Fabrega (2004), « El Consumidor de La Educación: El Actor Olvidado de La Libre Elección de Colegios en Chile », PREAL, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chili.
- Elacqua, G., M. Schneider et J. Buckley (2006), « School Choice in Chile: Is it Class or the Classroom? », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 25, n° 3, pp. 577-601.
- Elacqua, G., D. Contreras et F. Salazar (2007), « The Effectiveness of Private School Franchises in Chile's National Voucher Program », Paper presented at the World Bank Conference, « Public-Private Partnership », Washington DC, 7-8 juin.
- Elacqua, G., U. Mosqueira et H. Santos (2009), « La Toma de Decisiones de un Sostenedor: Análisis a partir de la Ley SEP », *En Foco Educación* n° 1. Expansiva, Santiago.
- Eyzaguirre, B. et C. Le Foulon (2001), « La Calidad de la Educación Chilena en Cifras », *Estudios Públicos* n° 84, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chili.
- Eyzaguirre, B. et L. Fontaine (2008), *Las Escuelas que tenemos*, Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chili.
- Fleener, C.E. (1998), « A Comparison of the Attrition Rates of Elementary Teachers Prepared through Traditional Undergraduate Campus-based Programs, and Elementary Teachers Prepared through Centers for Professional Development and Technology Field-based Programs by Gender, Ethnicity, and Academic Performance », thèse de doctorat non publiée, Texas A and M University, Commerce, Texas.
- Friedman, M. (1955), « The Role of Government in Education », dans *Economics and the Public Interest*. Solo, R.A. (dir. publ.), New Brunswick, NJ : Rutgers University Press, pp. 123-144.
- Gallego, F. (2002), « Competencia y Resultados Educativos: Teoría y Evidencia para Chile », *Cuadernos de Economía*, vol. 39, n° 118, pp. 309-352.
- Gallego, F. (2006), « Voucher-School Competition, Incentives, and Outcomes: Evidence from Chile ». Pontificia Universidad de Chile, Instituto de Economía, Santiago.
- Gallego, F. et A. Hernando (2008), « On the Determinants and Implications of School Choice: Evidence from Chile », *Economía*, vol. 9, n° 1, pp. 197-244.
- Gallego, F. et A. Hernando (2009), « School Choice in Chile: Looking at the Demand Side », *Documento de Trabajo* n° 356, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chili.
- Gallego, F. et C. Sapelli (2007), « El Financiamiento de la Educación en Chile : Una Evaluación », *Revista de Pensamiento Educativo*, vol. 40, n° 1, pp. 263-284.
- García-Huidobro, J.E. (2006), « Formación inicial de educadoras(es) de párvulos en Chile », *En Foco*, n° 80. Expansiva.
- Gauri, V. (1998), *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Gustafsson, J-E. (2003), « What Do We Know About Effects of School Resources on Educational Results? », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, n° 2, pp. 77-110.
- González, P. et A. Mizala et P. Romaguera (2002), « Recursos Diferenciados a la Educación Subvencionada en Chile », *Serie Economía* n° 150, Universidad de Chile.
- González P. et A. Mizala (2006), « Calidad de la Educación Escolar: donde está el Problema? », Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.
- Hanushek, E., Kain, J., Markman, J., Rivkin, S. (2003), « Does Peer Ability affect Student Achievement? », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 18, n° 5, pp. 527-544.
- Hanushek, E. A., et L. Wößmann (2006), « Does Educational tracking affect Performance and Inequality? Difference-in-differences evidence across Countries », *Economic Journal*, vol. 116, pp. C63-C76.
- Hanushek, E. et L. Wößmann (2008), « The Role of Cognitive Skills in Economic Development », *Journal of Economic Literature* vol. 46, n° 3, pp. 607-668.
- Heckman, J. et D. Masterov (2007), « The Productivity Argument for Investing in Young Children », *Review of Agricultural Economics*, vol. 29, n° 3, pp. 446-493.
- Henríquez, F., A. Mizala et A. Repetto (2009), « Effective Schools for Low Income Children: A Study of Chile's Sociedad de Instrucción Primaria », Document de travail n° 258, *Centro de Economía Aplicada*, Universidad de Chile.

- Holloway, J. (2001), « The Benefits of Mentoring », *Educational Leadership*, vol. 58, n° 8, pp. 85-86.
- Hoxby, C. (2000), « Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? » *American Economic Review* vol. 90, n° 5, pp. 1209-1238.
- Hsieh, C.-T. et M. Urquiola (2006), « The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification: Evidence from Chile's Voucher Program », *Journal of Public Economics*, vol. 90, n° 8-9, pp. 1477-1503.
- Ingvarson, L., Kleinhenz, E. et Wilkinson, J. (2007), *Research on Performance Pay for Teachers*, Australian Council for Educational Research (ACER).
- Kane, T. et Staiger, D. (2002), « Volatility in School Test Scores: Implications for Test-Based Accountability Systems », *Brookings Papers on Education Policy*, Washington, DC.
- Lara, B., A. Mizala et A. Repetto (2009), « Revisiting the school choice debate in Chile », *Documentos de Trabajo n° 263, Serie de Economía, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago*.
- Lazear, E.P. (2003), « Teacher Incentives », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, n° 3, pp. 179-214.
- Levin H.M. (1991), « The Economics of Educational Choice », *Economics of Education Review*, vol. 10, n° 2, pp. 137-158.
- Levin, J. (2001), « For whom the Reductions Count? A Quantile Regression Analysis of Class Size and Peer Effects on Scholastic Achievement », *Empirical Economics*, vol. 26, pp. 221-246.
- McEwan, P. (2001), « The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System », *Education Economics*, vol. 9, n° 2, pp. 103-128.
- McEwan, P., M. Urquiola et E. Vegas (2008), « School Choice, Stratification, and Information on School Performance: Lessons from Chile », *Economía*, vol. 8, n° 2, pp. 1-27.
- MacLeod, W.B. et M. Urquiola (2009), « Anti-Lemons: School Reputation and Educational Quality », *Documents de travail du NBER*, n° 15112.
- Meghir, C. et M. Palme (2005), « Educational Reform, Ability, and Family Background », *American Economic Review*, vol. 95, n° 1, pp. 414-424.
- Meier, V. et G. Schütz (2007), « The Economics of Tracking and Non-Tracking », *Document de travail de l'Ifo*, n° 50.
- Mizala, A. et P. Romaguera (2000), « School Performance and Choice: The Chilean Experience », *Journal of Human Resources*, vol. 35, n° 2, pp. 392-417.
- Mizala, A. et P. Romaguera (2001), « Factores Socioeconómicos Explicativos de los Resultados Escolares en la Educación Secundaria en Chile », *El Trimestre Económico*, vol. 68, n° 4, pp. 515-549.
- Mizala, A. et P. Romaguera (2002), « Equity and Educational Performance », *Economía* vol. 2, n° 2, pp. 219-262.
- Mizala, A. et P. Romaguera (2005a), « Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile », *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, publié par E. Vegas, Washington : World Bank Press, 2005.
- Mizala, A. et P. Romaguera (2005b), « Calidad de la Educación Chilena: El Desafío de la Próxima Década », dans Meller, P. « La Paradoja Aparente », Taurus, Santiago, Chili.
- Mizala, A., P. Romaguera et C. Ostoic (2005), « Equity and Achievement in the Chilean School Choice System », *Centre d'économie appliquée, Universidad de Chile*.
- Mizala, A., P. Romaguera et M. Urquiola (2007), « Socioeconomic Status or Noise? Tradeoffs in the Generation of School Quality Information », *Journal of Development Economics*, vol. 84, n° 1, pp. 61-75.
- Monk, D. (1994), « Subject Area Preparation of Secondary Mathematics and Science Teachers and Student Achievement », *Economics of Education Review*, vol. 13, n° 2, pp. 125-145.
- National Commission on Teaching and America's Future (1996), *What Matters Most: Teaching For America's Future*, National Commission on Teaching and America's Future, New York.
- National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) (2000), « The Relation of Child Care to Cognitive and Language Development », *Child Development*, vol. 71, pp. 960-980.
- Nickell, S. (2004), « Poverty and Worklessness in Britain », *Economic Journal*, vol. 114, n° 494, pp. C1-C25.
- Noden, P. et A. West (2009), *Attainment Gaps between the Most Deprived and the Most Advantaged Schools*, The Sutton Trust, Londres, Royaume-Uni.

- OCDE (2000), *La littératie à l'ère de l'information – Rapport final de l'enquête internationale sur la littératie des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Examens des politiques nationales d'éducation – Chili*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants – Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *PISA 2006 – Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *En finir avec l'échec scolaire – Dix mesures pour une éducation équitable*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Améliorer la direction des établissements scolaires - Vol. 2 : Études de cas sur la direction des systèmes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Reviews of National Policies for Education Tertiary Education in Chile*, OCDE, Paris.
- Odell, S.J. et L. Huling (2000), *Quality Mentoring for Novice Teachers*, Joint publication : Association of Teacher Educators, Washington, DC et Kappa Delta Pi, Indianapolis.
- Parry, T.R. (1996), « Will Pursuit of higher Quality sacrifice Equal Opportunity in Education? An Analysis of the Education Voucher System in Santiago », *Social Science Quarterly*, vol. 77, pp. 821-841.
- Ramey, S.L. et C.T. Ramey (2006), « Early Educational Interventions: Principles of effective and sustained Benefits from targeted Early Education Programs », dans D. K. Dickinson et S.B. Neuman (dir. publ.), *Handbook of Early Literacy Research*, vol. 2, pp. 445-459. New York : Guilford Press.
- Resta V., L. Huling, S. White et D. Matschek (1997), « A Year to Grow on », *Journal of Staff Development*, vol. 18, n° 1, pp. 43-45.
- Rice, J. (2003), *Teacher Quality: Understanding the Effectiveness of Teacher Attributes*, Economic Policy Institute, Washington DC.
- Rolla, A. et M. Rivadeneira (2006), « ¿Por qué es Importante y Cómo es una Educación Preescolar de Calidad? », *En Foco*, n° 76. Expansiva.
- Ruffinelli, A. et L. Sepúlveda (2005), « Sistematización de la Oferta de Programas Especiales de Pedagogía en Educación Básica de las Instituciones de Educación Superior Chilenas », Universidad Alberto Hurtado, Centro de Investigación y del Desarrollo de la Educación, Santiago, Chili.
- Sacerdote, B. (2000), « Peer Effects with Random Assignment: Results for Dartmouth Roommates », *Document de travail du NBER*, n° 7469.
- Santelices, V., J.-J. Ugarte, P. Flotts, D. Radovic et P. Kyllonen (2009), « Measurement of New Attributes for Chile's Admissions System to Higher Education », document présenté lors de la Conférence annuelle de l'American Psychological Association, 6-9 août, Toronto, Canada.
- Sapelli, C. (2003), « The Chilean Voucher System: Some new Results and Research Challenges », *Cuadernos de Economía*, vol. 40, n° 121, pp. 530-538.
- Sapelli, C. (2006), « Desafíos del Sistema Educativo : la Subvención Preferencial », in *Temas de la Agenda Pública*, vol. 1, n° 1. Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sapelli, C. et A. Torche (2002), « Subsidios al Alumno o a la Escuela: Efectos sobre la Elección de Colegios », *Cuadernos de Economía*, vol. 39, n° 117, pp. 175-202.
- Sapelli, C. et B. Vial (2002), « The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System », *Cuadernos de Economía*, vol. 39, n° 118, 423-54.
- Sapelli, C. et B. Vial (2005), « Private vs Public Voucher Schools in Chile: New Evidence on Efficiency and Peer Effects », Document de travail 289, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Schagen, I. et S. Schagen (2001), « The Impact of Selection on Pupil Performance », *Paper presented at the NFER Council of Members Meeting*, National Foundation for Educational Research.
- Schindler-Rangvid, B. (2003), « Educational Peer Effects, Quantile Regression Evidence from Denmark with PISA 2000 data », chapitre 3 dans *Do Schools Matter?* Thèse de doctorat : Aarhus School of Business, Danemark.
- Schneeweis, N. et R. Winter-Ebmer (2007), « Peer effects in Austrian schools », *Empirical Economics*, vol. 32, n° 2, pp. 387-409.
- Schütz, G., H.W. Ursprung et L. Wößmann (2005), « Education Policy and Equality of Opportunity », *Document de travail de l'IZA*, n° 1906, Bonn.

- Schwellnus, C. (2009), « Achieving higher Performance : Enhancing Spending Efficiency in Health and Education in Mexico », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 732, OCDE, Paris.
- Strasser, K., M.R. Lissi et M. Silva (2009), « Gestión del Tiempo en 12 Salas Chilenas de Kindergarten: Recreo, Colación y Algo de Instrucción », *Psyche*, vol. 18, n° 1, pp. 85-96.
- Taut, S., F. Cortés, C. Sebastian et D. Preiss (2009), « Evaluating School and Parent Reports of the National Student Achievement Testing System (SIMCE) in Chile: Access, Comprehension, and Use », *Evaluation and Program Planning*, vol. 32, n° 2, pp. 129-137.
- Tokman, A. (2002), « Is Private Education Better? Evidence from Chile », *Documents de travail de la Banque centrale du Chili*, n° 147, Santiago.
- UNESCO (2008), *Second Regional and Explanatory Study – Student Achievement in Latin America and the Caribbean*, UNESCO, Santiago.
- Veenmann, S. (1984), « Perceived Problems of Beginning Teachers », *Review of Educational Research*, vol. 54, n° 2, pp. 143-178.
- Vegas, E. (2007), « Teacher Labor Markets in Developing Countries », *The Future of Children*, vol. 17, n° 1, pp. 219-232.
- Vigdor, J. et T. Nechyba (2006), « Peer Effects in North Carolina Public Schools », dans : Peterson, P., Wössmann, L. (dir. publ.), *Schools and the Equal Opportunity Problem*. MIT Press, Cambridge.
- Wells, A. et R. Crain (1992), « Do Parents choose Quality or School Status? A Sociological Theory of Free Market Education », dans P. Cookson (dir. publ.), *The Choice Controversy*, pp. 65-81, Corwin Press, Newbury Park, Californie.
- Wilson, S., R. Floden et J. Ferrini-Mundy (2001), *Teacher Preparation Research: Current Knowledge, Gaps and Recommendations*, Université de Washington.
- Willms, J.D. (2002), *Vulnerable Children: Findings from Canada's National Longitudinal Survey of Children and Youth*, University of Alberta Press, Edmonton.
- Wößmann, L. (2003), « Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 65, n° 2, pp. 117-170.
- Wößmann, L. (2005), « Public-Private Partnerships in Schooling: Cross-country Evidence on Their Effectiveness in Providing Cognitive Skills », *The Program on Education Policy and Governance Research Paper*, Université Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- Wößmann, L. (2007), « Fundamental Determinants of School Efficiency and Equity: German States as a Microcosm for OECD Countries », *Document de travail du CESifo*, n° 1981, Munich.
- Yosha, P. (1991), « The Benefits of an Induction Program: What Do Mentors and Novices Say? », *document présenté à la réunion annuelle de l'American Educational Research Association*, Chicago, IL.
- Zimmer, R.W., et E.F. Toma (2000), « Peer Effects in Private and Public Schools across Countries », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 19, n° 1, pp. 75-92.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2010 01 2 P) ISBN 978-92-64-08018-8 – n° 57106 2010

Études économiques de l'OCDE

CHILI

THÈME SPÉCIAL : ÉDUCATION

Dernières parutions

Allemagne, mars 2010
Afrique du Sud, juillet 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, juin 2008
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
Estonie, avril 2009
États-Unis, décembre 2008
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Israël, janvier 2010
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009

Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, juin 2009
Slovénie, juillet 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, juillet 2008
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

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

Volume 2010/1
Janvier 2010

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-08018-8
10 2010 01 2 P



9 789264 080188