

Étude économique de l'Italie, 2009

Quel est l'impact de la récession sur les finances publiques italiennes ?

Quelles mesures le gouvernement devrait-il adopter quand l'économie se redresse ?

Les banques italiennes sont-elles solides ?

Quelles réformes réglementaires sont nécessaires ?

Qu'en est-il des projets de fédéralisme fiscal ?

Quelle est la performance du système éducatif italien ?

Pour en savoir plus

Références

Où nous contacter ?

Résumé

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

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

Dans le secteur financier, les pratiques relativement traditionnelles des banques et l'orientation prudente de la réglementation semblent avoir contribué à éviter jusqu'ici l'apparition de sérieux problèmes internes dans le secteur bancaire. Mais les conditions de crédit se sont néanmoins durcies, et des risques subsistent, comme dans tous les pays. Il faut poursuivre les efforts pour recapitaliser les banques, de préférence par des financements privés, sur le marché intérieur ou

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique d'Italie pour 2009. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

à l'étranger, mais sans exclure l'injection de capitaux publics, bien que l'on note une réticence compréhensible à envisager une prise de contrôle même partielle par l'État.

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

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

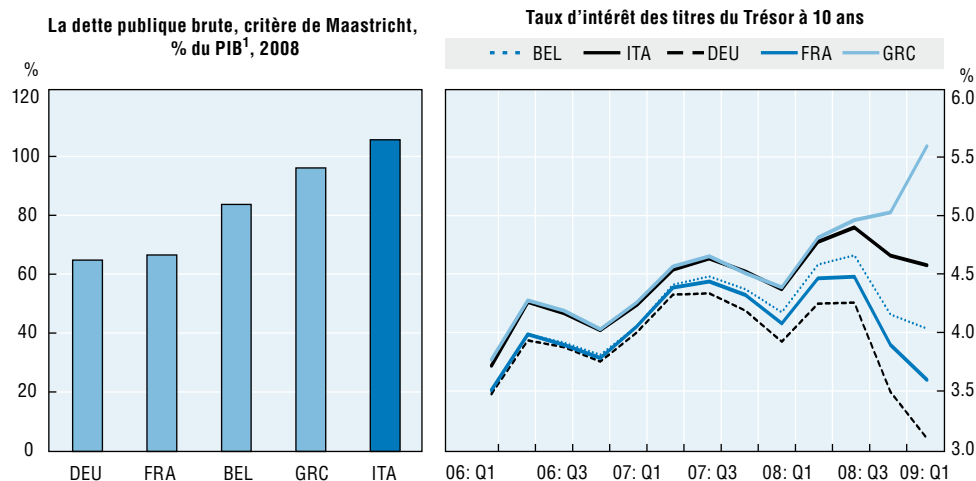
Quel est l'impact de la récession sur les finances publiques italiennes ?

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

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

La dette publique brute avoisinait 106 % du PIB en 2008. De réels progrès ont été accomplis dans la réduction du ratio dette/PIB depuis le milieu des années 90, mais ces résultats ont été obtenus en partie au moyen de mesures isolées visant les impôts et les recettes, qui n'ont pas été maintenues. Après 2006, le redressement des finances publiques semble avoir repris, en partie grâce à un recouvrement plus efficace de l'impôt, mais sans guère de réussite en ce qui concerne la réduction des dépenses publiques. Un programme budgétaire pour 2009-11, finalisé en septembre 2008, visait à équilibrer le budget en 2012 et à ramener la dette au-dessous de 100 % du PIB à l'horizon 2011. C'était bien le programme ambitieux dont l'Italie avait besoin, encore qu'il aurait été difficile à réaliser même dans une période normale. Mais aujourd'hui, selon les prévisions de l'OCDE, le déficit public atteindra 6 % du PIB en 2010, tandis que la dette dépassera 115 % du PIB et continuera de croître, même avec un certain effort d'assainissement budgétaire.

Graphique 1.
DETTE PUBLIQUE
ET TAUX D'INTÉRÊT



1. Les données de la Belgique sont de 2007.

Source : Eurostat et *Perspectives économiques de l'OCDE*.

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

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

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

Quelles mesures le gouvernement devrait-il adopter quand l'économie se redresse ?

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

À court terme, les marges de manœuvre budgétaires des autorités vont dépendre, entre autres facteurs, du jugement des marchés financiers sur la viabilité budgétaire à long terme de l'Italie.

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

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

Les banques italiennes sont-elles solides ?

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

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

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

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

Quelles réformes réglementaires sont nécessaires ?

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

présente *Étude* s'inspire largement des travaux réalisés pour le rapport *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Italie*, à paraître prochainement.

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

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

Bon nombre de ces questions ont été décrites de façon détaillée dans les *Examens des dépenses publiques*, publiés pour la première fois en juin 2008. *Les travaux sur les Examens des dépenses publiques devraient être intensifiés, de manière à couvrir d'autres domaines d'action mais aussi à mettre en œuvre certaines des réformes cruciales des incitations que préconisent ces Examens.* À l'heure actuelle, ces travaux se focalisent sur les questions de gestion budgétaire et d'information ; ce sont là des aspects importants, mais qui ne devraient pas empêcher de poursuivre l'évaluation des questions de fond. D'autres mécanismes de contrôle, notamment l'étude de l'impact des réglementations ou l'analyse coûts/avantages pour les projets d'infrastructures, sont insuffisamment utilisés en Italie. Il convient de les renforcer. Dans le contexte de la crise actuelle, certaines dépenses en infrastructures pourraient être avancées avec profit. Mais étant donné que le secteur public est connu pour sa mauvaise gestion, il devrait être soumis à des critères rigoureux en termes d'analyse coûts/avantages et de surveillance. ■

Qu'en est-il des projets de fédéralisme fiscal ?

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

Quelle est la performance du système éducatif italien ?

En Italie, la scolarité obligatoire donne des résultats médiocres au stade de l'enseignement secondaire, en dépit d'un niveau de dépenses relativement élevé, encore que les comparaisons internationales des enfants scolarisés dans le primaire font souvent apparaître une performance meilleure en Italie. En outre, les résultats de l'étude PISA de l'OCDE révèlent de fortes différences dans la performance des élèves d'une région à l'autre, qui reflètent des paramètres socio-économiques plutôt que des différences régionales dans l'efficacité des établissements. Ces disparités régionales de performance n'apparaissent pas dans la plupart des évaluations nationales de la performance des établissements ou des élèves et notamment dans les examens de la fin du premier et du deuxième cycles de l'enseignement secondaire. Il faut en conclure que les examens nationaux évaluent des aspects de la performance très différents de ceux étudiés dans PISA, ou bien que le système d'évaluation national n'est pas appliqué de manière uniforme. L'agence nationale d'évaluation des établissements scolaires, l'INVALSI, a été mise en place pour remédier à ce déficit d'information, mais pendant ses premières années de fonctionnement elle n'a pas permis d'établir un système fiable de tests recueillant l'adhésion des enseignants. L'INVALSI doit être dotée de ressources financières et humaines renforcées, de façon à fournir des informations indépendantes, comparables au plan national, sur la performance des élèves et des établissements, et à offrir un soutien spécifique aux chefs d'établissement pour qu'ils sachent comment améliorer leur performance. *Parallèlement, il faut procéder à un contrôle national uniforme de l'acquis des élèves à des stades clés de leur parcours scolaire. Dans les deux cas, on devra veiller à ce que les résultats obtenus dans des établissements donnés soient totalement comparables avec ceux d'autres régions du pays, ce qui exigera des contrôles externes étroits sur l'administration et la notation des épreuves.*

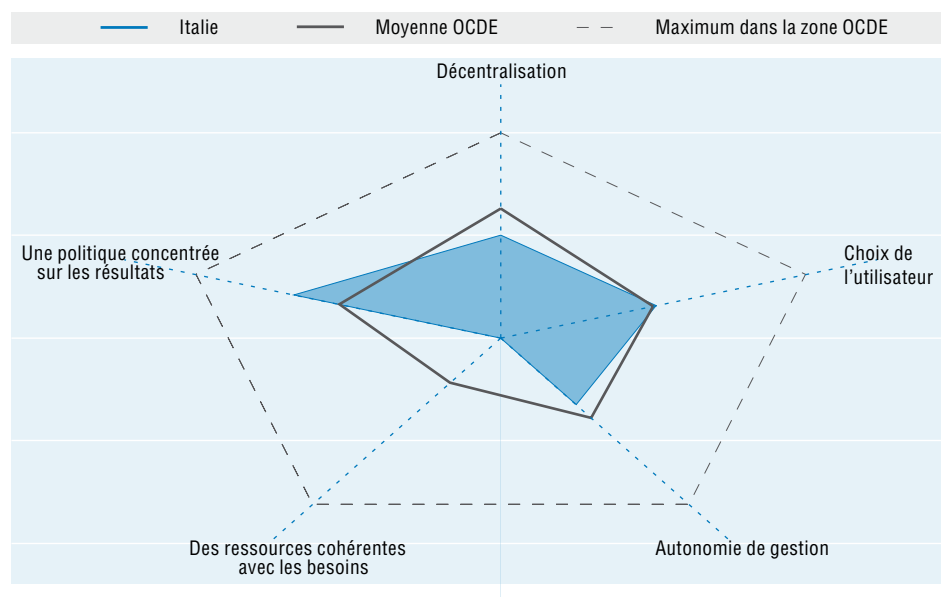
À l'heure actuelle, les évaluations INVALSI ne sont prévues que pour un échantillon d'élèves dans chaque école. Cependant, l'établissement n'est pas légalement tenu de prendre part à l'évaluation, et la participation est donc volontaire. Il importe d'éviter la lassitude à l'égard des évaluations ; toutefois, *des évaluations INVALSI standardisées seraient probablement plus utiles si elles étaient réalisées dans tous les établissements, peut-être à des niveaux de classe moins nombreux*

qu'on ne l'envisage actuellement. À cet effet, il faudrait adopter une loi qui rende la participation à l'évaluation obligatoire pour tous les établissements sans exception. Des informations complètes sur les résultats des évaluations INVALSI, ainsi que sur les examens nationaux, devraient être mises à la disposition des établissements et des enseignants, compte tenu de l'expérience récemment acquise par l'INVALSI dans la diffusion d'informations provenant des examens nationaux de la fin du premier cycle du secondaire.

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

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

Graphique 2.
PEU D'AUTONOMIE
ET D'ÉVALUATION
DANS LES ÉCOLES
ITALIENNES



Source : OCDE, Gonand et al., 2007.

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

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

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

L'analyse de l'OCDE rejoint les conclusions du Livre blanc du gouvernement précédent et celles du gouvernement actuel, à savoir qu'il devrait être possible d'obtenir des résultats satisfaisants avec un nombre d'enseignants plus réduit.

Mais cela ne signifie pas que l'on puisse pratiquer des coupes rapides dans les dépenses et les effectifs sans répercussions négatives sur les résultats. Le gouvernement s'est logiquement employé à réduire d'abord les sureffectifs dans l'enseignement primaire, où le taux d'encadrement est particulièrement élevé. Mais même à ce niveau, et plus encore dans le secondaire, les mesures de réduction des dépenses devraient s'accompagner systématiquement d'incitations à améliorer la performance. ■

Pour en savoir plus

Pour de plus amples information à propos de cette *Synthèse*, veuillez contacter :
Paul O'Brien, tél. : +33 1 45 24 87 64, e-mail : paul.obrien@oecd.org ou
Romina Boarini, tél. : +33 1 45 24 92 91, e-mail : romina.boarini@oecd.org.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco-fr.

Perspectives économiques n° 84, décembre 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance2008.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail : berlin.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail : mexico.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.