



Études économiques de l'OCDE

ESTONIE

AVRIL 2011



**Études économiques
de l'OCDE :
Estonie
2011**



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Estonie 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-est-2011-fr

ISBN 978-92-64-09701-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09281-5 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Estonie
ISSN 2221-2272 (imprimé)
ISSN 2221-2280 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Oleksiy Mark/iStockphoto.

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

© OCDE 2011

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. Sortir de la récession	23
L'Estonie est confrontée à de graves difficultés au sortir d'une alternance de forte expansion et de récession	24
Faire face aux conséquences de l'alternance de forte expansion et de récession ..	31
Notes	49
Bibliographie	50
Annexe 1.A1. Caractéristiques des chômeurs en Estonie	52
Annexe 1.A2. Perspectives de redressement du marché du travail en Estonie	53
Annexe 1.A3. Progrès des réformes structurelles	56
Chapitre 2. Éviter le biais procyclique de la politique budgétaire et garantir la viabilité des finances publiques	61
Rééquilibrer les finances publiques après la crise	62
Améliorer le cadre budgétaire	73
Améliorer le régime fiscal afin de promouvoir l'assainissement des finances publiques et la croissance économique	76
Notes	86
Bibliographie	87
Annexe 2.A1. Mesures de rééquilibrage budgétaire adoptées entre 2008 et 2010 ..	89
Chapitre 3. Efficience des dépenses du secteur public : soins de santé et collectivités locales	93
Les soins de santé sont particulièrement sensibles à l'accélération des dépenses	94
Des collectivités locales fragmentées, où le besoin de réforme se fait sentir	107
Notes	117
Bibliographie	118
Chapitre 4. Tirer le meilleur parti de la mondialisation	121
Caractéristiques et dynamique de la convergence de l'Estonie	122
Politiques-cadres propices à une meilleure exploitation de la mondialisation ...	134
Notes	154
Bibliographie	156
Glossaire	159

Encadrés

1.1. Risques de cycles de crédit excessifs, politique macroprudentielle et supervision transfrontalière	30
1.2. Réforme de la restructuration des dettes	35
1.3. Recommandations concernant la politique macroéconomique et la politique du marché du travail	48
2.1. Les réserves budgétaires du gouvernement estonien	65
2.2. Estimation de l'importance de l'assainissement budgétaire mené en Estonie en 2009	66
2.3. Recommandations de politique budgétaire	85
3.1. Les principaux acteurs du système de soins de santé	99
3.2. Paiements à la charge des patients	102
3.3. Le mécanisme de péréquation	112
3.4. Réforme des collectivités locales dans deux pays de la région	114
3.5. Recommandations sur l'efficacité du secteur public	116
4.1. La mise en œuvre de la stratégie industrielle de l'Estonie	138
4.2. Accroître les interactions entre science et entreprise	146
4.3. Recommandations visant à tirer le meilleur parti de la mondialisation	153

Tableaux

1.1. Prévisions économiques	25
1.A2.1. Sensibilité de l'emploi à l'évolution du PIB	53
2.1. Actifs financiers des administrations publiques, 2007-09	63
2.2. Taux d'emploi des tranches d'âge 55-64 ans et 65-69 ans	70
2.3. Charge fiscale et composition des recettes fiscales	78
4.1. Convergence du PIB estonien par habitant (UE27=100)	122
4.2. Parts de marché à l'exportation de quelques pays : 2000-09	127
4.3. Composition des échanges : biens intermédiaires et finals, 2006, %	128
4.4. Stock d'IDE par activité : République tchèque et Estonie	129
4.5. Facilité d'entrée sur le marché	136
4.6. Structuration du soutien aux entreprises nationales	144
4.7. Étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur : total et sciences et techniques	152

Graphiques

1.1. PIB, demande intérieure et exportations	24
1.2. Croissance annuelle de l'inflation sous-jacente et de l'IPCH, %	26
1.3. Créances improductives en Estonie	27
1.4. Décomposition du déficit des paiements courants	28
1.5. Taux de chômage et taux de croissance des salaires	29
1.6. Proportion de créances improductives dans différents pays	32
1.7. Croissance annuelle de l'encours de crédits en termes réels en Estonie, %	33
1.8. Marge d'intérêt sur les prêts aux sociétés non financières	33
1.9. Procédures d'insolvabilité et de recouvrement des dettes	36
1.10. Taux de chômage suivant la durée de chômage	38
1.11. Scénarios d'évolution du taux de chômage, %	39
1.12. Variation de l'emploi par branche d'activité	40
1.13. Courbe de Beveridge	41

1.14. Inadéquation entre offres et demandes d'emploi et inadéquation des qualifications	42
1.15. Coin fiscal sur le travail, 2007	47
1.A2.1. Scénarios d'évolution de l'emploi	54
2.1. Finances publiques, 2001-09	62
2.2. Dette brute des administrations publiques, 2007 et 2009	63
2.3. Solde budgétaire de base et solde budgétaire sous-jacent, 2001-09	63
2.4. Orientation de la politique budgétaire, 2002-09	64
2.5. Actifs des fonds de pension privés, 2007	70
2.6. Rapport de dépendance économique des personnes âgées et dépenses publiques de retraite	72
2.7. Taux légal maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable aux salaires, 2009	77
2.8. Taux légal de l'impôt sur les sociétés et recettes correspondantes	79
2.9. Taxe sur la valeur ajoutée	80
2.10. Recettes générées par la fiscalité liée à l'environnement	83
2.11. Part des impôts dans les prix des carburants	84
3.1. Dépenses publiques : comparaison internationale	95
3.2. Espérance de vie et dépenses de santé, 2008	96
3.3. Efficience relative des résultats des systèmes de santé en matière d'espérance de vie, 2007	97
3.4. Paiements de santé à la charge des patients, répartition par dépense	103
3.5. Personnel et salaires	106
3.6. Composition des recettes et des dépenses des collectivités locales, 2009	109
3.7. Répartition des dotations dans les recettes des collectivités locales, 2008 ...	111
4.1. Composantes de la croissance du PIB par habitant et du PIB réel, Estonie et UE	123
4.2. Échanges de biens et services	124
4.3. Valeur ajoutée et productivité du travail	125
4.4. Exportations de biens par destination	126
4.5. Stocks d'IDE par pays d'origine au 30 juin 2010	130
4.6. Exportations	131
4.7. Déterminants des décisions d'implantation	143
4.8. Dépenses de R-D	145

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

La situation économique et les politiques de l'Estonie ont été examinées par le Comité le 13 décembre 2010. Le projet de rapport a été révisé à la lumière des discussions et finalement approuvé par le Comité plénier le 7 janvier 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Haugh, Tatiana Lysenko Zuzana Smidova et Artur Radziwill, sous la direction d'Andreas Wörgötter. Les recherches ont été assurées par Margaret Morgan. Robert Price a également contribué à cette Étude en tant que consultant externe.

La précédente Étude économique de l'Estonie a été publiée en avril 2009.

Des informations sur la dernière Étude ou les précédentes et sur la préparation des Études économiques sont disponibles sur le site www.oecd.org/eco/etudes.

Ce livre contient des...



StatLinks

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

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.
Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.
Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.
Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE L'ESTONIE, 2009

LE PAYS

Superficie (km ²)	45 227	Principales agglomérations (milliers d'habitants)	
Agriculture (%)	18	Tallinn	399
Forêts, 2008 (%)	47	Tartu	103

LA POPULATION

Population (1 000)	1 340	Emploi (1 000)	596
Densité au km ²	30	Agriculture (%)	4
Accroissement démographique naturel, (1 000)	-0.3	Industrie (%)	32
Immigration nette (1 000)	-1	Services (%)	64

L'ÉTAT

Consommation publique (% du PIB)	22	Élections	
Recettes totales des administrations publiques (% du PIB)	43		Mars 2007
Déficit des administrations publiques (% du PIB)	-2		Mars 2011
Dette publique, définition de Maastricht (% du PIB)	7		

LA PRODUCTION

PIB, prix courants (milliards EUR)	14	Origine de la valeur ajoutée (%)	
PIB par habitant (USD, prix courants)	14 373	Industrie	26
Formation brute de capital fixe (% du PIB)	22	Services	71

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	65	Importations de biens et services (% du PIB)	59
Principaux produits exportés (% du total)		Principaux produits importés (% du total)	
Produits manufacturés	33	Produits manufacturés	27
Machines et matériel de transport	26	Machines et matériel de transport	25
Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	16	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	19

LA MONNAIE

Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'unité monétaire de l'Estonie est l'euro. Auparavant, la couronne estonienne (EEK) était rattachée à l'euro au taux de 15.65 unités monétaires pour un euro.

Résumé

L'Estonie continue à faire preuve d'une détermination remarquable en matière d'action publique. Elle s'est dotée d'une réglementation propice aux activités des entreprises, a évité que sa situation budgétaire ne se dégrade pendant la crise, et a réussi à entrer dans la zone euro, malgré une série de chocs externes négatifs. Grâce au renforcement de la demande étrangère et à des gains de compétitivité, l'économie estonienne se redresse à la suite d'une grave récession, qui s'est traduite par une montée du taux de chômage à près de 20 % et un endettement considérable du secteur privé. Les principaux enjeux de la politique économique sont maintenant d'éviter que le chômage conjoncturel ne devienne structurel, de renforcer le cadre budgétaire, d'améliorer les procédures de faillite afin de traiter le problème des créances improductives, de réaliser des gains d'efficience dans le secteur des administrations publiques, et de tirer davantage parti de la mondialisation en tant que moteur durable de la croissance.

La forte augmentation du chômage alourdit la charge de travail du service public de l'emploi, qui a été récemment réformé. Il est donc important qu'il dispose d'effectifs suffisants et dotés de qualifications adaptées pour s'acquitter de sa tâche. En ce qui concerne les politiques actives du marché du travail, il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur les mesures de formation, afin de faciliter le redéploiement de la main-d'œuvre.

Les procédures actuelles de traitement des créances douteuses sont trop lourdes et coûteuses. Les dispositions applicables aux particuliers en matière de faillite devraient prévoir des procédures amiables permettant l'élaboration de plans de restructuration des dettes plus flexibles. Les procédures de faillite relatives aux entreprises exigent des compétences très spécifiques, qui pourraient être fournies par un tribunal spécialisé.

Grâce aux politiques publiques mises en œuvre, le déficit budgétaire et la dette publique sont restés modestes. Néanmoins, il conviendrait de remédier au biais procyclique de la politique budgétaire en mettant en place des plafonds pluriannuels de dépenses publiques. Une institution budgétaire indépendante devrait contribuer par son expertise à l'élaboration de la politique budgétaire, et en évaluer les résultats. Par ailleurs, la viabilité des revenus de remplacement destinés aux personnes âgées repose sur un faible taux de remplacement, ce qui risque de se traduire par une protection insuffisante contre la pauvreté.

L'Estonie se caractérise par un ample réseau de très petites communes, de sorte que les prestations de services des administrations publiques sont inefficaces et d'une qualité variable. Elle devrait donc suivre l'exemple d'autres pays de la région, et renforcer l'efficience de son réseau de communes par le biais de regroupements et de prestations conjointes de services.

Compte tenu du niveau relativement élevé des versements directs des particuliers en matière de soins de santé, notamment pour les produits pharmaceutiques et les soins dentaires, les ménages à bas revenu risquent d'être privés d'un accès aux soins satisfaisant. Des dépenses supplémentaires seront nécessaires étant donné la relative faiblesse des rémunérations dans le secteur des soins de santé. Les autorités pourraient dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour faire

face à cette hausse des dépenses, en rationalisant encore le secteur hospitalier et en améliorant son rapport efficacité-coût. Un renforcement des incitations à généraliser le recours aux médicaments les moins coûteux permettrait d'alléger la charge financière que représentent les dépenses de santé pour les ménages.

L'Estonie est une économie ouverte dotée d'un cadre réglementaire propice aux activités des entreprises. Néanmoins, elle n'a pas pleinement tiré parti de la mondialisation. Les aides aux entreprises devraient donc viser davantage à leur permettre de renforcer leur productivité et de surmonter leurs contraintes de taille. En outre, une démarche de promotion active, destinée à mieux mettre en valeur les atouts de l'Estonie auprès des investisseurs étrangers orientés vers l'exportation, semble de mise.

Évaluation et recommandations

L'économie estonienne a connu une alternance extrême de forte expansion et de récession, le produit intérieur brut (PIB) ayant enregistré une croissance record jusqu'en 2007 puis une chute vertigineuse en 2008 et 2009. Grâce à la demande étrangère et à des gains de compétitivité, l'activité économique s'est stabilisée et connaît maintenant un regain de croissance. Le taux de chômage demeure élevé, mais l'inflation est déjà redevenue positive après un bref épisode de légère déflation. Le déficit intenable des paiements courants a été corrigé, même si cette amélioration n'a pas encore été mise à l'épreuve d'une reprise vigoureuse de la demande intérieure. La présente *Étude* est axée sur les conséquences de cette récession majeure et les enjeux de la politique économique dans les temps à venir, à savoir le risque d'une forte augmentation du chômage structurel, l'importance de l'encours de créances improductives, les mesures à prendre sur le plan macroéconomique pour éviter une nouvelle alternance de forte expansion et de récession parallèlement à l'adoption de l'euro, assurer une utilisation efficiente des ressources publiques, et tirer le meilleur parti de la mondialisation. Afin de maintenir l'économie sur une trajectoire de croissance durable, les autorités devraient s'employer à élaborer de nouveaux instruments macroprudentiels qui soient adaptés à la petite économie ouverte de l'Estonie, pour mieux gérer une situation de croissance excessive du crédit.

L'augmentation extrême du chômage risque de prendre un caractère structurel

L'Estonie est dotée d'un marché du travail flexible ; le niveau global de protection de l'emploi y est un des plus faibles de la zone OCDE et les salaires ont diminué en termes nominaux pendant la crise. Ces atouts devraient aider l'Estonie à éviter que le chômage actuel ne devienne structurel. Néanmoins, ce risque est considérable, tant en raison de l'ampleur du chômage auquel est confronté le pays que de ses aspects structurels. Sur les 100 000 emplois perdus (qui représentent un recul de 16 % de l'emploi) entre le début de 2008 et la mi-2010, environ 80 000 l'ont été dans le secteur de la construction et dans l'industrie manufacturière. Nombre d'entre eux, en particulier dans le secteur de la construction, ne réapparaîtront pas. Cela laisse à penser que, malgré les possibilités d'emploi frontalier en Finlande, une forte proportion des chômeurs actuels basculeront probablement dans le chômage structurel en l'absence de recyclage. S'il devait devenir persistant, un niveau de chômage aussi élevé pourrait se traduire par une généralisation durable des situations de détresse et de pauvreté, et menacer la cohésion sociale. Les dépenses consacrées à la formation des chômeurs ont quadruplé entre 2008 et 2009, mais leur poids relatif en pourcentage du PIB demeure légèrement inférieur à la moyenne de la zone OCDE en 2008. *Les autorités devraient rendre obligatoire la participation aux dispositifs*

d'activation et de formation dès lors qu'un besoin a été identifié à cet égard par un conseiller du service public de l'emploi (SPE). Une importance prioritaire devrait être accordée aux cours de langue pour les chômeurs ayant des problèmes de maîtrise de la langue estonienne qui les empêchent de trouver un emploi. Un nouveau programme de chèques-formation destinés aux chômeurs a été expérimenté jusqu'à la fin de 2010. Or, certains éléments indiquent que les formations adaptées aux besoins des individus tendent à donner de meilleurs résultats que les programmes de formation à caractère général. L'élargissement du champ d'application de ce programme de chèques-formation est donc bienvenu et il faudrait qu'il se concrétise rapidement, afin de contribuer à ce que les choix de formation soient adaptés aux besoins des individus.

Le SPE est mis à rude épreuve, en dépit de l'augmentation de ses effectifs. Les clients du SPE ne représentent qu'un faible pourcentage des nouvelles embauches, et la proportion de chômeurs inscrits qui trouvent un emploi avec l'assistance du SPE est basse. Le niveau global d'inscription auprès du SPE est également modeste pour la zone OCDE. D'après l'examen consacré au marché du travail estonien par l'OCDE en 2009, les ressources mises à la disposition du SPE étaient nettement insuffisantes, notamment en termes d'espace et de moyens informatiques. Des progrès sont réalisés actuellement en matière de systèmes informatiques. Pour remédier à ces problèmes, il faudrait accroître dans toute la mesure du possible les ressources financières et humaines du SPE. Les autorités devraient notamment prendre en considération les recommandations suivantes :

- mettre sur pied un réseau de mentors (constitué, par exemple, de retraités issus du monde des affaires, ou de comptables) qui pourraient jouer un rôle de conseiller dans le cadre des dispositifs de création d'entreprises ;
- explorer les possibilités de mettre en œuvre des programmes d'externalisation en vue d'atténuer les pressions qui s'exercent sur le SPE et d'exploiter les compétences du secteur privé, sachant que cela exigerait d'étoffer les compétences du SPE pour qu'il puisse établir efficacement des relations de sous-traitance ;
- étoffer le portail Internet du SPE afin de renforcer la capacité des employeurs à faire connaître régulièrement leurs besoins, non seulement en publiant des offres d'emploi, mais aussi en indiquant les types de pénuries de qualifications qu'ils anticipent.

Déjà considérable, la flexibilité du marché du travail peut néanmoins être encore améliorée à la marge. Les postes à temps plein représentent une proportion très élevée de l'emploi total. La nouvelle loi sur les contrats de travail, en vigueur depuis la mi-2009, a réduit le risque de dualisme du marché de l'emploi en allégeant la protection des contrats à durée indéterminée. Cette loi a également rendu plus aisé le recours aux contrats à durée déterminée, mais imposé aux employeurs l'obligation de couvrir la perte de revenu subie par le salarié jusqu'à la fin initialement prévue de son contrat de travail si celui-ci est résilié de manière anticipée (sauf en cas de faillite). Malgré les indéniables difficultés que soulèverait une telle initiative en termes d'économie politique, les autorités devraient envisager de plafonner l'obligation de compensation de la perte de revenu subie en cas de résiliation anticipée d'un contrat à durée déterminée.

Il est peu probable que le secteur privé puisse créer de lui-même suffisamment d'emplois à court terme pour absorber l'ample réserve de chômeurs. Par conséquent, certaines au moins des subventions salariales, temporaires et bien ciblées, devraient être préservées. Le coin fiscal sur le travail a déjà été réduit dans une certaine mesure pour les travailleurs faiblement rémunérés et les catégories défavorisées, mais il demeure relativement important en Estonie. Il serait possible d'alléger encore la charge fiscale qui pèse sur les revenus

d'activité en général et sur les bas salaires en particulier. *Les autorités devraient envisager de réduire les taux des cotisations de sécurité sociale ou de chômage.*

Il faudrait simplifier les procédures juridiques, notamment pour traiter le problème des créances improductives

L'alternance de hausse et de baisse qui a caractérisé l'évolution du crédit et des prix des actifs, et qui a été exacerbée par l'évolution du système financier mondial, a débouché sur un volume considérable de dettes. L'Estonie affiche un ratio élevé de créances improductives (5.2 %), similaire à ceux de l'Espagne et des États-Unis en 2010. Ces prêts improductifs ont atteint un sommet en 2010 et leur reflux devrait probablement se poursuivre si la reprise de l'économie perdure, mais il resterait encore à réduire l'encours actuel, ce qui représente une charge considérable. Si rien n'est fait pour remédier rapidement au problème de ces créances improductives et/ou si les mesures prises à cet égard sont inefficaces, elles risquent de restreindre de manière excessive tant l'offre que la demande de crédit et, partant, d'entraver la croissance du crédit et la reprise. De manière plus générale, des procédures juridiques inadaptées en matière de recouvrement de dettes et de faillite risquent de peser sur le dynamisme de l'économie.

Le recouvrement des dettes est actuellement un processus décentralisé, dans la mesure où il est pris en charge par les créanciers, c'est-à-dire les banques, ce qui leur impose une charge supplémentaire. Compte tenu de l'ampleur des prêts improductifs, les procédures juridiques de faillite vont être fortement sollicitées, alors qu'elles semblent inefficaces en termes de comparaison internationale. Une réforme de ces procédures permettrait non seulement de régler plus efficacement le problème des créances improductives, mais aussi de renforcer l'attractivité de l'Estonie aux yeux des investisseurs en améliorant l'environnement juridique des entreprises. La loi sur la restructuration des dettes et leur protection récemment adoptée par le parlement prévoit pour les particuliers une procédure amiable, mais soumise à l'approbation des tribunaux, de restructuration négociée des dettes, qui leur offre notamment la possibilité de réduire le montant du principal. En ce qui concerne les entreprises, selon une étude de cas internationale, environ 50 % de la valeur résiduelle d'une société serait absorbée par les procédures formelles de recouvrement des dettes en Estonie, contre moins de 10 % en Finlande. En outre, une procédure d'insolvabilité dure en moyenne approximativement 3 ans en Estonie, contre environ 1 an ou moins dans les pays de l'OCDE les plus performants à cet égard, dont la Finlande. Dans le cadre des procédures de restructuration de leurs dettes, les entreprises peuvent recourir à des experts externes, mais cette possibilité est rarement utilisée, car le débiteur doit rémunérer ces experts et il ne dispose généralement pas des fonds nécessaires pour le faire. La décision de liquider ou de réorganiser une entreprise requiert des connaissances spécialisées sur le plan juridique et en matière économique et financière, que nombre de juges ne possèdent pas. Les liquidateurs sont peu nombreux et ne sont pas assujettis à des obligations suffisamment précises, de sorte qu'ils peuvent agir de manière arbitraire. Enfin, les administrateurs de sociétés attendent souvent trop longtemps avant de déposer le bilan de leur entreprise, si bien que les fonds récupérables sont quasiment épuisés. Pour améliorer les procédures de saisie et de faillite, les autorités devraient prendre en considération les recommandations qui suivent :

- *mettre en œuvre la procédure de restructuration des dettes des particuliers ;*

- créer un tribunal spécialisé dans les affaires de faillite disposant des compétences nécessaires en matière de restructuration de dettes et de faillite ;
- veiller à ce que ce tribunal soit à même de déterminer si les administrateurs de société se sont acquittés de leurs obligations en matière de dépôt de bilan ;
- élaborer, à titre palliatif, des indicateurs quantitatifs afin de déterminer si ces obligations ont été respectées ;
- habiliter les tribunaux à imposer aux créanciers la prise en charge de la rémunération d'experts, en particulier dans les affaires les plus complexes relevant du droit des sociétés.

La crise a mis les finances publiques à rude épreuve...

L'Estonie s'est forgé une solide réputation de discipline budgétaire. En pratique, le gouvernement estonien appliquait avant la crise une règle stricte de « budget au moins en équilibre », et elle n'a jamais fait l'objet de la procédure concernant les déficits excessifs appliquée aux États membres de l'Union européenne (UE) qui dépassent le plafond prévu par le Pacte de stabilité et de croissance. À 3,7 % du PIB, sa dette publique brute était inférieure à la fin de 2007 à celle de chacun des pays de l'OCDE, et nettement en deçà du niveau des actifs financiers des administrations publiques. Néanmoins, rétrospectivement, il apparaît clairement que la situation budgétaire structurelle s'était dégradée pendant la forte expansion antérieure à la crise, les recettes conjoncturelles ayant été utilisées pour financer une augmentation des dépenses publiques structurelles. Cet assouplissement de la politique budgétaire était dû dans une large mesure à une surestimation de la composante structurelle des recettes, comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, elle-même liée à des hypothèses excessivement optimistes concernant la production potentielle. À politiques inchangées, ce dérapage des dépenses, conjugué au jeu des stabilisateurs automatiques du côté des recettes, aurait débouché sur un volumineux déficit budgétaire lorsque la crise a frappé l'économie de plein fouet en 2009.

... et entraîné un assainissement budgétaire d'une ampleur considérable

Compte tenu de possibilités limitées de financement sur le marché et de la nécessité d'étayer la confiance dans le système de caisse d'émission, le gouvernement a décidé de procéder à un assainissement budgétaire de grande ampleur et de prendre les mesures nécessaires pour rejoindre la zone euro aussi rapidement que possible. Cette dernière décision a constitué un déterminant important de l'ampleur de cet assainissement, puisqu'il fallait maintenir le déficit des administrations publiques en deçà de 3 % du PIB pour satisfaire le critère d'entrée dans la zone euro relatif au solde budgétaire. En 2008-09 ont été approuvés plusieurs plans d'assainissement des finances publiques, représentant au total environ 9 % du PIB de 2009. L'amélioration du solde budgétaire en 2009 a été obtenue en partie à l'aide de mesures temporaires et ponctuelles, telles que des versements de dividendes supplémentaires par les entreprises publiques et la suspension des cotisations de l'État au deuxième pilier du système de retraite, constitué par le régime privé de retraite par capitalisation. L'utilisation accélérée des financements des Fonds structurels de l'UE a compensé en partie l'effet négatif de ce resserrement budgétaire, mais

il ne fait guère de doute que cette politique procyclique a aggravé la récession, même si les estimations quantitatives des multiplicateurs budgétaires dans une économie ouverte de très petite taille sont entourées d'incertitude. Par ailleurs, le respect des critères d'entrée dans la zone euro dans des circonstances aussi difficiles a induit des effets de confiance positifs. Quoiqu'il en soit, cette politique a renforcé la situation des finances publiques estoniennes. En fait, la réalisation de l'objectif à moyen terme de solde structurel exigera relativement peu d'efforts supplémentaires. Cela dit, la viabilité des revenus de remplacement destinés aux personnes âgées repose sur un faible taux de remplacement, ce qui risque de se traduire par une protection insuffisante contre la pauvreté. Il est donc important de préserver le deuxième pilier du système de retraite. *Le gouvernement devrait veiller à ce que les cotisations au deuxième pilier du système de retraite soient revues à la hausse dans un avenir proche, afin de compenser la suspension de ces cotisations en 2009-11, et il devrait publier un rapport approfondi sur la viabilité des revenus de remplacement destinés aux personnes âgées.*

La crise a souligné la nécessité d'une vigilance accrue à l'égard des déséquilibres macroéconomiques

La forte adhésion des autorités au principe d'un « budget au moins en équilibre » n'a pas suffi à empêcher la dégradation du solde budgétaire structurel au cours de la forte expansion qui a précédé la crise. Les responsables de la politique économique en général auraient dû prêter davantage attention à la formation d'amples déséquilibres macroéconomiques, tels que les déficits des paiements courants volumineux et croissants, l'envolée des prix des logements, et le gonflement de la dette privée. Cette crise a souligné le fait que la politique budgétaire devait être replacée dans le contexte plus vaste des évolutions macroéconomiques.

Il faut renforcer les institutions et les règles budgétaires, afin de rendre la politique budgétaire plus neutre par rapport au cycle économique

Pour remédier à ces problèmes et améliorer encore ses résultats budgétaires, l'Estonie doit étoffer son cadre budgétaire à l'aide d'une règle budgétaire judicieusement conçue (conforme au Pacte de stabilité et de croissance) qui contribuerait à atténuer l'amplitude du cycle économique, au lieu de l'accentuer. Ce point est particulièrement important en l'absence de politique monétaire indépendante.

La récente proposition d'inscrire dans la législation l'obligation d'équilibrer le budget renforcerait la discipline budgétaire, mais elle ne contribuerait guère à régler la question de la procyclicité de la politique budgétaire. Un objectif de solde structurel constitue certes un jalon utile pour la politique budgétaire à moyen terme, mais la difficulté de cerner avec précision la situation conjoncturelle de l'économie et, partant, d'estimer le solde structurel, limite l'efficacité d'un tel objectif en tant que point de référence pour l'orientation de la politique budgétaire. Néanmoins, l'évaluation de la situation conjoncturelle de l'économie étant essentielle pour l'élaboration de la politique budgétaire, *le gouvernement devrait redoubler d'efforts pour estimer le solde structurel et publier des*

informations plus précises sur la situation budgétaire sous-jacente, reflétant les incertitudes qui l'entourent.

Une règle de dépenses publiques sera probablement utile dans la mesure où elle limitera la croissance des dépenses en phase d'expansion. Ce type de règle est aisé à appliquer et à surveiller, et exerce un effet anticyclique en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement du côté des recettes, où ils fonctionnent le mieux. Il conviendrait donc d'améliorer le cadre budgétaire en y intégrant des plafonds pluriannuels de dépenses, tenant également compte dans une large mesure des dépenses fiscales. Lors de l'établissement de ces plafonds, il faudrait prendre en considération la situation conjoncturelle de l'économie, afin de garantir la réalisation de l'objectif visé en matière de solde budgétaire structurel à moyen terme. Les autorités pourraient encore renforcer ce cadre fondé sur des règles en mettant en place une institution budgétaire indépendante chargée de contribuer par son expertise à la préparation du budget, d'évaluer les résultats budgétaires, et de jouer un rôle de surveillance budgétaire. Ces tâches pourraient également être confiées à une institution indépendante existante. Néanmoins, des règles de dépenses n'empêchent pas les modifications procycliques du système d'imposition, qui ont caractérisé la politique budgétaire de l'Estonie au cours du dernier cycle économique. Si les réformes sans incidence sur les recettes qui rendent la fiscalité plus propice à la croissance sont les bienvenues, il conviendrait de déterminer l'opportunité des réductions d'impôts au regard de la conjoncture, ainsi que leur effet sur la viabilité des finances publiques.

Il est possible d'améliorer la fiscalité pour étayer l'assainissement budgétaire et la croissance économique

Le système d'imposition estonien est simple et transparent. Les autorités peuvent améliorer encore l'efficacité de cette structure fiscale en réduisant les impôts sur le travail, et en compensant ce manque à gagner fiscal à l'aide de prélèvements aux effets de distorsion plus limités.

- Le régime de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est relativement efficace, mais la discipline fiscale a régressé en matière de TVA pendant la récession. Les autorités peuvent améliorer encore l'efficacité de la TVA en renforçant son administration, en éliminant progressivement les exemptions, et en appliquant le taux normal à tous les biens et services qui bénéficient encore du taux réduit. Il est également possible de relever le taux normal de TVA, qui est notamment inférieur à ceux observés dans les pays nordiques voisins.
- Le poids relatif des recettes d'impôt sur le patrimoine est plus faible en Estonie que dans n'importe quel pays de l'OCDE. Pour l'heure, seuls les terrains, et non les bâtiments, sont imposés ; en outre, les valeurs cadastrales sont rarement révisées, et ne correspondent plus aux prix du marché. Le gouvernement devrait accroître le poids relatif des impôts sur le patrimoine en alignant les valeurs cadastrales sur les prix du marché. Il devrait également envisager d'élargir la base d'imposition du patrimoine en y intégrant les bâtiments.
- Des écotaxes judicieusement conçues permettent à la fois de collecter des recettes et de s'attaquer à des problèmes environnementaux. Le poids relatif des écotaxes en pourcentage du PIB a augmenté ces dernières années et il est supérieur à la moyenne de l'OCDE, mais inférieur à la moyenne de l'UE. L'Estonie ne taxe pas l'utilisation des véhicules à moteur (à l'exception des poids lourds), ni leur immatriculation. Cette

absence d'imposition est inhabituelle et ne cadre pas avec les objectifs poursuivis en matière d'environnement, comme le reconnaît lui-même le gouvernement dans son programme de réforme écologique. *Le gouvernement devrait poursuivre sa réforme fiscale écologique, en visant à la fois des objectifs de protection de l'environnement et de collecte de recettes. Il devrait envisager de mettre en place une taxe sur l'utilisation des véhicules à moteur, et éventuellement sur leur immatriculation, différenciée suivant leurs caractéristiques en termes de pollution atmosphérique et de consommation d'énergie.*

L'efficacité des dépenses publiques doit être améliorée

Les deux catégories de dépenses examinées dans cette *Étude* sont celles des soins de santé et des collectivités locales, qui sont toutes deux sous tension en raison des baisses de recettes budgétaires. Les dépenses de santé risquent tout particulièrement de s'accroître, compte tenu du vieillissement démographique, de la progression des revenus, et de la tendance générale des coûts de santé à augmenter assez rapidement. Les collectivités locales, qui sont morcelées en Estonie, sont financièrement très dépendantes de l'administration centrale, et peu incitées à fournir des services efficaces et de haute qualité.

Des réformes du système de santé permettraient d'améliorer ses résultats et le rapport coût-efficacité de ses prestations de services

Le système de santé fonctionne relativement bien, mais l'Estonie accuse toujours un certain retard en termes d'espérance de vie, et des gains d'efficacité peuvent être réalisés. À 6.1 % du PIB, les dépenses totales de santé sont nettement inférieures à la moyenne OCDE, qui s'établit à 9 % du PIB. Néanmoins, les pressions à la hausse qui s'exercent sur ces dépenses vont s'accroître, compte tenu de la convergence des salaires de ce secteur, qui sont aujourd'hui relativement bas, vers les niveaux observés dans certains pays voisins. La répartition des dépenses entre ressources publiques et privées (versements directs) correspond à la moyenne OCDE, puisque environ trois quarts de ces dépenses sont financées par l'État et le quart restant par les ménages. D'après les analyses de l'OCDE, si l'Estonie se rapprochait de la frontière d'efficacité définie par les pays de l'OCDE les plus performants, elle pourrait en retirer des gains considérables en termes d'espérance de vie pour le même niveau de ressources.

La faiblesse des salaires et les conditions de travail qui prévalent actuellement dans le secteur des soins de santé ne sont pas tenables

Si le nombre de médecins en exercice par millier d'habitants est juste supérieur à la moyenne OCDE, le personnel infirmier pour 1 000 habitants est nettement en deçà. L'Estonie pâtit de la proximité immédiate du marché finlandais, sur lequel l'attrait exercé par des niveaux de rémunération plus élevés se conjugue au fait que l'obstacle de la langue est relativement modeste ; l'existence d'emplois mieux payés dans d'autres branches d'activité réduit également l'attractivité du secteur de la santé. En outre, le médecin

conserve un rôle central traditionnel dans le système de soins, alors que davantage de tâches médicales pourraient être accomplies par un personnel infirmier doté des qualifications requises, ce qui permettrait d'améliorer le rapport coût-efficacité. Compte tenu de la récession économique, il semble que les tensions liées aux migrations se soient quelque peu atténuées, mais on peut s'attendre à des pressions à la hausse sur les salaires dans le secteur de la santé. *Les autorités devraient revoir les niveaux de rémunération et les conditions de travail actuels des professionnels de la santé, en vue d'attirer des effectifs suffisants, en particulier en zone rurale. Il conviendrait de dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour faire face à cette hausse des dépenses, en réalisant des gains d'efficience dans le secteur de la santé, notamment en rationalisant le secteur hospitalier et en optimisant le système de soins par le biais d'un renforcement du rôle des généralistes.*

Il est possible de rationaliser le réseau hospitalier en mettant davantage l'accent sur les soins de santé primaires

Le système national de santé de l'Estonie se caractérise par un organisme public d'assurance-maladie unique et une couverture quasi universelle. Les médecins de famille jouent en partie un rôle de filtrage, mais comme le montrent les taux d'hospitalisation dans certaines régions du pays, le fonctionnement du système de soins primaires pourrait être amélioré. Il existe un réseau d'hôpitaux qui appartiennent soit à l'administration centrale, soit aux collectivités locales. Les soins de santé sont financés à partir d'une cotisation sociale (prélevée au taux de 13 % sur les salaires) et de transferts de recettes fiscales générales. Le système a été sensiblement simplifié et amélioré, mais le réseau hospitalier peut être encore rationalisé. *Afin d'assurer une qualité constante des soins et un bon rapport coût-efficacité, il faudrait actualiser le programme relatif aux hôpitaux de soins aigus en fonction de l'évolution des besoins et des modes d'habitat, ainsi que s'y emploient actuellement les autorités. Compte tenu de l'étroitesse du marché estonien des soins de santé, une coopération internationale pourrait permettre de renforcer l'efficacité du système, en offrant des possibilités d'économies d'échelle et de spécialisation, mais aussi de définir des critères de qualité. Par ailleurs, des programmes de prévention peuvent largement contribuer à endiguer les futures pressions sur les dépenses.*

L'accès aux soins de santé risque d'être réduit par l'importance des versements directs

Les versements directs, qu'il s'agisse d'honoraires ou de la part du coût des médicaments à la charge des patients, ont sensiblement augmenté au fil du temps et sont devenus régressifs, puisque c'est pour les retraités célibataires qu'ils représentent la plus lourde charge. Ces versements ne sont pas eux-mêmes plafonnés, mais des dépenses plus élevées ouvrent droit à des remboursements partiels supplémentaires. Il apparaît que l'accès aux soins dentaires, qui ne sont pas couverts par l'assurance-maladie pour les adultes, pose le problème le plus aigu en termes d'accessibilité financière. *Les autorités devraient envisager d'instaurer un plafonnement des versements directs soumis à conditions de ressources. Il conviendrait de garantir aux ménages en difficulté financière l'accès à des soins adéquats, en particulier en matière de soins dentaires.*

Un recours accru à des médicaments moins coûteux peut alléger la charge financière que représentent les dépenses de santé pour les ménages

Les dépenses pharmaceutiques sont élevées par rapport à d'autres pays de l'UE et représentent la principale source de versements directs en Estonie. Diverses études mettent en évidence une faible utilisation des médicaments les moins coûteux en Estonie. En vue de remédier à ce problème, en mars 2010 les autorités ont adopté un décret faisant obligation aux pharmacies d'offrir les médicaments les moins chers, et ont lancé une campagne bienvenue d'information du public sur les médicaments génériques et les produits pharmaceutiques les moins onéreux. Néanmoins, des observations ponctuelles montrent que les médicaments les moins chers ne sont pas toujours disponibles, phénomène qui pourrait être imputable au manque de concurrence sur le marché des produits pharmaceutiques. Les médecins sont déjà tenus de ne prescrire que des substances actives (et non plus des médicaments désignés par leur marque). *Les autorités devraient en outre faire obligation aux pharmacies de dispenser les médicaments les moins chers. Elles devraient ensuite suivre l'évolution des comportements en matière de prescription et de dispensation des médicaments – ce que devrait faciliter le système de prescription électronique récemment mis en place – diffuser des informations sur les meilleures pratiques à l'intention des médecins et des pharmaciens, et enquêter sur ceux qui s'écartent de manière excessive de la norme. Les contrats conclus avec l'organisme national d'assurance-maladie devraient ensuite être réexaminés pour les prestataires qui ne se conforment pas aux règles. De plus, compte tenu de l'étroitesse et de la structure du marché pharmaceutique, les autorités doivent rester vigilantes afin de garantir le jeu de la concurrence, et explorer les possibilités d'accroître l'offre de médicaments génériques moins coûteux.*

Il est possible de rationaliser les dépenses des collectivités locales

Il incombe à toutes les communes d'assurer le même ensemble de services publics, indépendamment de leur taille, ce qui laisse à craindre, tant au niveau central que local, que les pouvoirs publics ne disposent pas des capacités nécessaires pour offrir des prestations de qualité de manière efficace. L'administration centrale a fait plusieurs tentatives pour réduire le nombre de communes, dont la dernière en date a eu lieu en 2009, mais sans guère de réussite. *Les collectivités locales qui sont aujourd'hui morcelées devraient être soit regroupées, soit tenues de coopérer pour fournir des services de manière efficace. Il devrait être envisagé de subordonner les prestations de services à un niveau minimum de population, et de revoir le système actuel de dotations de l'administration centrale. Une autre option consisterait à resserrer le mécanisme de péréquation. De plus, l'élaboration d'indicateurs de qualité des services pourrait contribuer à enclencher une dynamique en faveur de la poursuite des réformes.*

Pour l'heure, les collectivités locales n'ont guère de possibilités de collecte de recettes, et les transferts de l'administration centrale représentent environ la moitié de leurs ressources. Une plus grande adéquation entre les prérogatives en matière de collecte de recettes, d'une part, et les compétences en matière de dépenses, d'autre part, améliorerait la structure des incitations relatives à la gestion des affaires publiques locales, et responsabiliserait davantage les collectivités locales. Cela les inciterait également à

prendre des mesures économiques et budgétaires visant à favoriser la croissance, puisque les collectivités locales pourraient récolter les fruits de ces initiatives sous la forme d'un surcroît de recettes fiscales. *Par conséquent, il faudrait étoffer les compétences des communes en matière de collecte de recettes, en leur accordant, par exemple, davantage de latitude quant à la détermination du taux et de l'assiette de l'impôt foncier.*

L'Estonie doit préserver son ouverture économique et son cadre réglementaire propice aux activités des entreprises

L'Estonie est connue pour son cadre réglementaire ouvert, favorisant les mécanismes du marché, et propice aux activités des entreprises. Néanmoins, contrairement à l'évolution observée dans plusieurs autres nouveaux États membres de l'UE, le secteur exportateur n'a pas gagné autant de parts de marché depuis l'entrée de l'Estonie dans l'UE. L'écart de productivité a été sensiblement réduit, mais il explique toujours l'écart de revenu par habitant considérable par rapport à la moyenne de l'Union européenne à vingt-sept (UE27). Les perspectives ne sont guère prometteuses concernant l'absorption rapide des travailleurs du secteur de la construction qui ont été licenciés et la création de nouveaux emplois pour la main-d'œuvre peu compétitive de l'industrie manufacturière, de sorte qu'une intervention des pouvoirs publics s'impose. *Il convient de préserver le cadre réglementaire propice aux activités des entreprises qui caractérise l'Estonie, mais il n'en serait pas moins utile d'approfondir le débat sur les stratégies permettant d'obtenir des avantages comparatifs, afin de gagner des parts de marché à l'exportation et de tirer le meilleur parti de la mondialisation.*

Les autorités devraient améliorer encore l'environnement des entreprises en adoptant des programmes de soutien mieux ciblés

Par rapport à d'autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ayant embrassé l'économie de marché, l'Estonie a moins augmenté ses parts de marché à l'exportation, malgré un cadre réglementaire globalement propice aux activités des entreprises. Les autorités doivent faire en sorte que les programmes en place soient plus efficaces et mieux ciblés, en assurant une meilleure coordination de ces dispositifs, axée sur un objectif commun de croissance de la productivité, ce qui aidera également les entreprises à mieux tirer parti de la mondialisation. *Fournir aux chaînes d'approvisionnement internationales une infrastructure économique prête à l'emploi, en particulier dans les régions à chômage élevé, accroîtrait les chances des entreprises locales d'entrer dans ces chaînes d'approvisionnement.* Dans la mesure où l'Estonie est une économie de très petite taille, la réussite des petites entreprises est décisive pour la réalisation de ses objectifs globaux. Le développement de pôles d'activité favoriserait la constitution de réseaux et la coopération entre petites entreprises, et serait particulièrement bénéfique en termes d'amélioration des résultats. *Les autorités devraient envisager de promouvoir les pôles d'activité en apportant une aide financière axée sur les frais d'établissement.* Les États membres de l'UE sont tenus de réexaminer régulièrement leur réglementation sous l'angle de son efficacité et des coûts induits par son respect. *Dans ce contexte, il serait utile d'élargir le champ des analyses d'impact de la réglementation aux dispositions juridiques déjà en vigueur, et de mettre en place une évaluation ex post des nouvelles mesures réglementaires.* L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que

le coût induit par le respect de la réglementation est particulièrement élevé pour les petites et moyennes entreprises (PME), et que l'accès aux réseaux d'innovation et aux financements est entravé par le manque de fonds propres. *Les pouvoirs publics devraient faire en sorte que les entreprises aient accès à des capitaux d'amorçage suffisants, en mettant en place un marché local du capital-risque.*

*Il est possible de favoriser la croissance
par le biais des technologies de pointe*

Un soutien considérable est apporté à l'innovation et aux activités liées à la mondialisation via les Fonds structurels de l'UE, mais il est critiqué pour son caractère excessivement bureaucratique. Les aides prennent notamment la forme de subventions, et non d'incitations fiscales, et elles ont tendance à être orientées vers les « technologies de pointe ». Pour éviter de mettre en œuvre une stratégie peu prometteuse de « sélection des gagnants », *les autorités devraient étudier de manière plus approfondie la possibilité de mettre en place des incitations fiscales en faveur de la recherche-développement (R-D). Le champ d'application sectoriel des programmes de soutien devrait être élargi aux domaines ne relevant pas de la haute technologie qui pourraient bénéficier de l'apport de produits à forte intensité technologique, ce qui contribuerait à réduire l'écart de productivité.*

*Renforcer les qualifications et les ressources
humaines*

Une croissance forte et une convergence rapide passent nécessairement par une main-d'œuvre qualifiée et flexible. La protection de l'emploi est modeste et les incitations au travail demeurent fortes, mais le système d'enseignement reste principalement orienté vers les sciences humaines, qui étaient très recherchées pendant les années de forte expansion. Par contre, les formations relatives aux activités industrielles et à l'ingénierie semblent peu attractives. Dans ce contexte, il importe de mener à terme les réformes concernant la pédagogie et les programmes, afin de réduire le taux d'abandon et d'améliorer le taux d'achèvement des études secondaires. *Les autorités devraient examiner de manière plus approfondie la possibilité de mettre en place des incitations financières afin d'encourager les inscriptions dans les filières scientifiques, en vue de favoriser la diffusion des compétences nécessaires à une « société de la connaissance ».*

Dans ce contexte, il conviendrait de s'interroger sur l'adéquation du système d'attribution de bourses et de formations gratuites aux étudiants. En outre, il devrait être envisagé de déterminer davantage quelles sont les formations gratuites financées par l'État en fonction des priorités nécessaires à une société de la connaissance. Il n'est pas évident que la division de l'enseignement supérieur en deux pans, l'un entièrement financé par l'État, l'autre intégralement financé par le secteur privé, soit optimale en termes d'incitations à faire des études supérieures. Une autre option pourrait consister à offrir aux étudiants des formations qui soient financées en partie par l'État. Dans ce cas, des prêts remboursables en fonction des revenus futurs des étudiants devraient être proposés à ceux dont les ressources financières sont limitées. Les établissements d'enseignement professionnel devraient être davantage intégrés dans le système éducatif ordinaire. Pour placer dès aujourd'hui l'économie estonienne sur une trajectoire de croissance forte et durable, il sera essentiel de fournir à la population des formations et des compétences adaptées.

Chapitre 1

Sortir de la récession

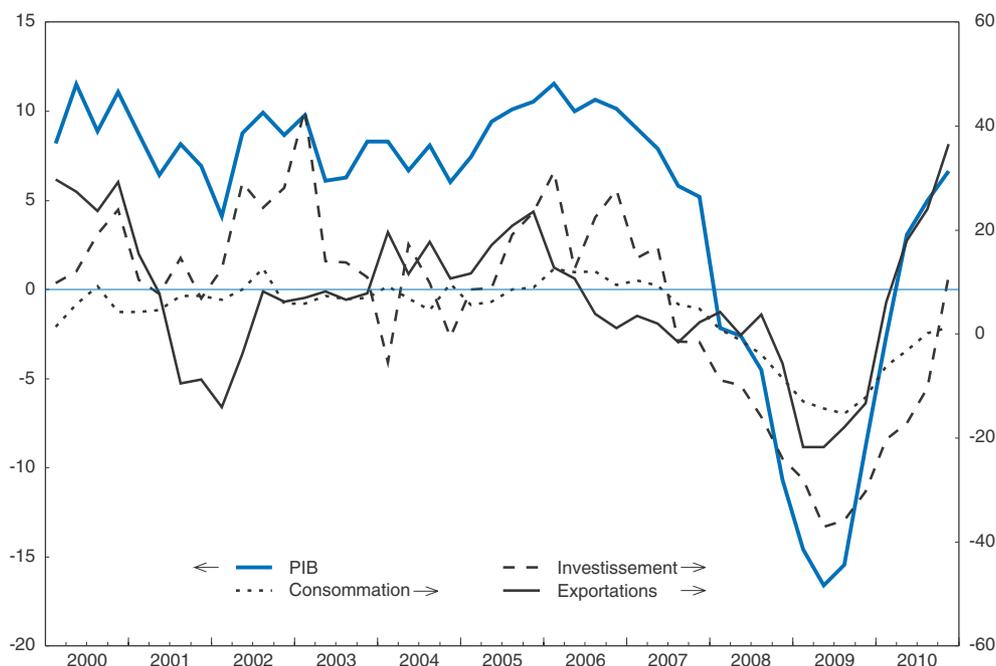
À la suite d'une alternance très marquée de forte expansion et de récession, l'Estonie est confrontée à une tâche difficile : faire en sorte que la reprise embryonnaire qui a commencé fin 2009 débouche sur un retour durable à des taux de croissance élevés. Un tel retour n'ira pas de soi, notamment parce que l'économie fait face à des problèmes de restructuration considérables après l'envolée du secteur de la construction. Les ménages doivent se désendetter, le problème des créances douteuses reste à traiter, et les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer pour favoriser le retour d'une expansion vigoureuse. Cela suppose que l'Estonie s'attaque aux difficultés considérables provoquées par la grave récession qu'elle a connue, notamment à l'augmentation marquée des créances improductives et au chômage élevé. S'ils ne sont pas traités de manière satisfaisante, ces deux problèmes risquent respectivement d'entraver la croissance du crédit et de se traduire par un taux de chômage durablement plus élevé, ce qui nuirait à la reprise. Des progrès sont accomplis sur le front des créances improductives, mais les procédures mises en œuvre sont excessivement coûteuses, lentes et bureaucratiques. Le marché du travail estonien est flexible, mais des problèmes graves d'inadéquation entre offres et demandes d'emploi et d'inadéquation des qualifications risquent de transformer en chômage structurel l'ample augmentation du nombre de chômeurs. Il faudra continuer à améliorer et élargir les dispositifs de formation adaptés aux besoins individuels, ainsi qu'à renforcer l'efficacité du service public de l'emploi en termes de placement. Des réductions des prélèvements sur le travail ciblées sur les bas salaires contribueraient à stimuler la demande de main-d'œuvre pour les travailleurs dont le niveau de qualification sera difficile à relever rapidement. Une fois l'économie engagée sur une trajectoire de forte croissance, il faudra pour l'y maintenir améliorer les instruments de gestion macroéconomique afin de mieux gérer les risques d'exubérance irrationnelle et de croissance excessive du crédit.

L'Estonie est confrontée à de graves difficultés au sortir d'une alternance de forte expansion et de récession

Les problèmes économiques auxquels est aujourd'hui confrontée l'Estonie résultent dans une large mesure d'une alternance très marquée de forte expansion et de récession entre 2005 et 2009 (graphique 1.1). Stimulée par une envolée du crédit et des prix des actifs financée par des capitaux étrangers, l'économie a connu entre 2005 et 2007 une période de surchauffe alimentée par la demande intérieure, et en particulier par le secteur de la construction, avec une forte augmentation de l'inflation. Des pénuries de main-d'œuvre et de qualifications ont entraîné une hausse rapide des coûts unitaires de main-d'œuvre.

Graphique 1.1. **PIB, demande intérieure et exportations**

Croissance annuelle en volume, %



Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377922>

À la fin de 2006, le marché immobilier semblait avoir atteint un pic et l'activité économique a nettement ralenti en 2007. L'Estonie a basculé dans une grave récession au début de 2008. Celle-ci a été aggravée par la crise financière mondiale et l'effondrement du commerce international qui ont commencé à prendre réellement de l'ampleur au second semestre 2008. Le produit intérieur brut (PIB) de l'Estonie a diminué de 20 % et le taux de chômage est passé de 4.1 % à un sommet proche de 20 % au début de 2010. Déclenchée par un redressement de la demande étrangère et une amélioration de la compétitivité-coûts,

Tableau 1.1. Prévisions économiques
 Pourcentage en variation, volume (prix de 2000)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB	6.9	-5.1	-13.9	3.1	3.4	4.1
Consommation privée	8.6	-5.4	-18.4	-1.9	1.8	4.3
Consommation publique	3.9	3.8	0.0	-2.1	1.3	1.5
Formation brute de capital fixe	6.0	-15.0	-32.9	-9.2	6.1	11.2
Demande intérieure finale	7.0	-7.1	-19.0	-3.6	2.5	5.1
Formation de stock ¹	3.0	-4.1	-3.4	4.5	0.0	-0.1
Demande intérieure totale	9.6	-10.5	-22.1	1.1	2.5	4.9
Exportation de biens et services	1.5	0.4	-18.7	21.7	10.0	8.1
Importations de biens et services	7.8	-7.0	-32.6	21.0	10.1	9.4
Solde extérieur ¹	-5.4	5.7	11.3	1.7	0.6	-0.5
Déflateur du PIB	10.5	7.2	-0.1	1.5	1.8	2.0
<i>Pour mémoire</i>						
Hausse des prix à la consommation	6.6	10.4	-0.1	3.0	3.4	2.5
Inflation tendancielle	6.1	6.2	0.9	0.4	1.6	2.6
Déficit courant ²	-17.4	-10.7	4.4	3.6	4.3	2.8
Solde financier des administrations publiques ²	2.5	-2.9	-1.8	-1.2	-1.9	-2.4
Engagement financiers des administrations publiques ²	7.3	8.3	12.3	7.9	9.4	11.6

Note : Les comptes nationaux reposent sur les données en chaîne officielles. Cela entraîne un décalage entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de détails, voir les Sources et méthodes des Perspectives économiques de l'OCDE, www.oecd.org/eco/sources-and-methods.

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

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

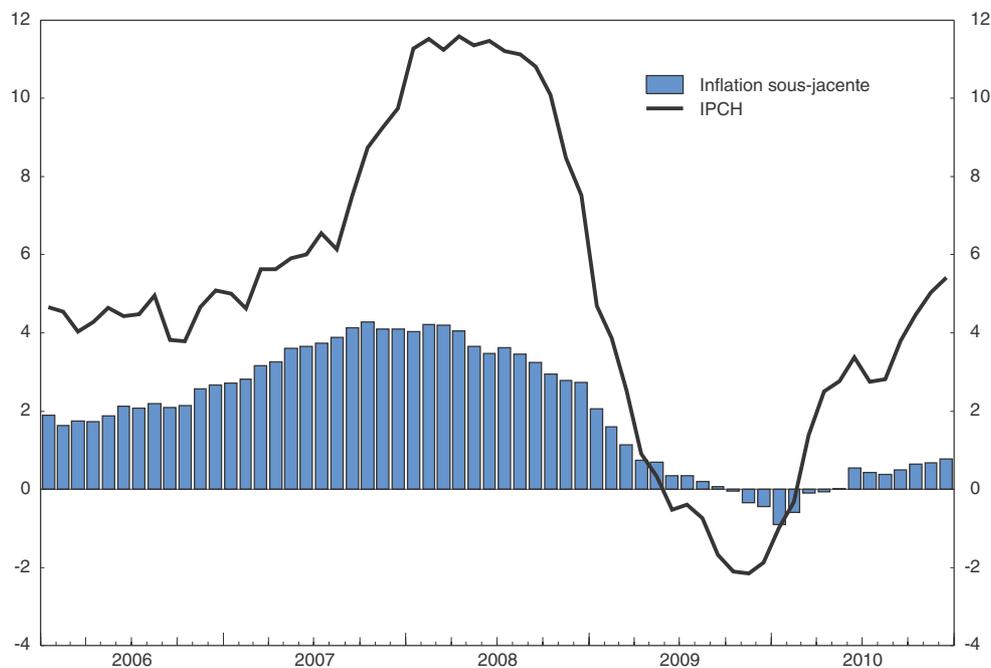
une reprise tirée par les exportations est en cours depuis la fin de 2009. L'entrée de l'Estonie dans la zone euro le 1^{er} janvier 2011 a été acquise grâce à un remarquable effort d'assainissement budgétaire d'une ampleur de plus de 9 points de PIB (chapitre 2), qui a permis de maintenir le déficit budgétaire en deçà de 3 % du PIB (tableau 1.1).

L'économie montre des signes de reprise...

Les marchés d'exportation de l'Estonie se sont rapidement redressés en 2010, et les commandes étrangères augmentaient toujours très vivement à la fin de l'année. La compétitivité-coûts s'est aussi nettement améliorée. Entre le 3^e trimestre 2009 et le 3^e trimestre 2010, les coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie ont baissé de 8 %, à la faveur d'une hausse de 10 % de la productivité. Les coûts salariaux ont commencé à augmenter légèrement après une période de baisse en termes nominaux. Dans le secteur manufacturier, les coûts unitaires de main-d'œuvre rapportés à ceux des partenaires commerciaux ont diminué de 14 % au cours de la même période. Néanmoins, la demande intérieure est demeurée fragile. Elle semblait se stabiliser à la mi-2010, et des signaux plus récents, tels que le renforcement de la confiance des consommateurs, l'évolution des ventes au détail, l'augmentation des revenus salariaux et la hausse de l'utilisation des capacités dans le secteur manufacturier, laissent augurer un début de généralisation de la reprise¹. Le recul de l'activité s'est accompagné d'une chute du taux d'inflation, en glissement annuel, d'un sommet de 11.5 % en 2008 à un point bas de -2.1 % à la fin de 2009. Néanmoins, la reprise de l'activité en Estonie et au niveau international semble avoir déjà provoqué un net regain de l'inflation, qui s'établissait à plus de 5 % à la fin de 2010. Les hausses des prix des produits alimentaires et de l'énergie ont joué un rôle

majeur à cet égard, et l'inflation tendancielle, même si elle s'est accélérée en dépit d'un écart de production négatif, a atteint seulement 0.8 % (graphique 1.2). Après deux années consécutives de contraction, l'emploi a recommencé à augmenter à la mi-2010, et le taux de chômage est revenu d'un pic de 19.8 % à 13.6 % au 4^e trimestre 2010. La baisse du taux de chômage peut s'expliquer en partie par l'augmentation de l'emploi frontalier, principalement en Finlande. L'emploi à l'étranger est passé de 11 000 à 28 000 personnes entre 2010 T2 et 2010 T4, et a représenté environ la moitié de la croissance de l'emploi total au second semestre de l'année. La saisonnalité a aussi pu jouer un rôle à cet égard².

Graphique 1.2. **Croissance annuelle de l'inflation sous-jacente et de l'IPCH, %**



Note : L'inflation sous-jacente est mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) hors produits alimentaires, énergie, alcool et tabac.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377941>

... mais les séquelles de l'alternance expansion/récession vont probablement peser sur la demande intérieure...

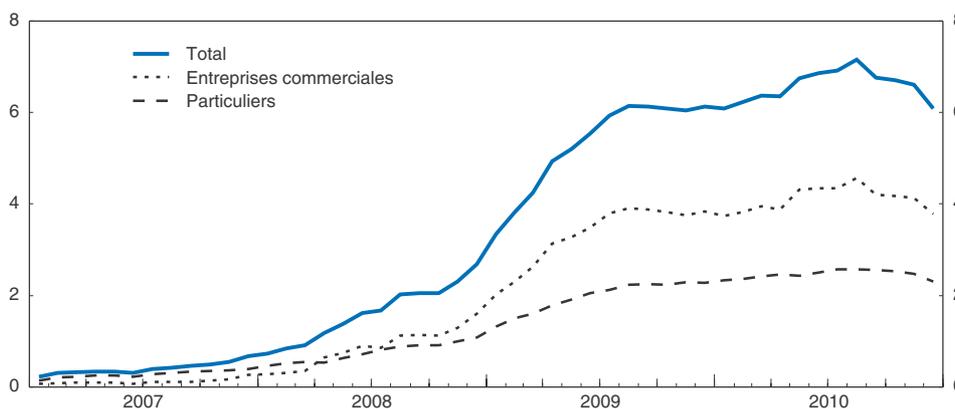
La phase de forte expansion, amplifiée par une faible aversion au risque à l'échelle mondiale et par la souplesse globale des conditions de crédit durant les années 2000, s'est soldée par une ample augmentation de la dette du secteur privé non financier en Estonie sous la forme de crédits bancaires, qui est passée de 35 % du PIB en 2004 à 105 % du PIB en 2009. De plus, le secteur privé non financier a également accru ses emprunts directs auprès de créanciers étrangers, dont l'encours s'est hissé de 14 % à 19 % du PIB au cours de la même période³. En conséquence, l'Estonie affichait un endettement du secteur privé nettement plus lourd que plusieurs autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO). En outre, bien que d'une ampleur encore assez modeste au regard de l'expérience passée d'autres pays, une proportion notable de cette dette (environ 6 % des emprunts contractés auprès du secteur bancaire) se caractérise par des arriérés de paiement de plus de 60 jours (graphique 1.3). La charge du remboursement de cette dette, conjuguée à un chômage

élevé, va probablement peser sur les dépenses, et donc sur la reprise dans son ensemble, pendant un certain temps. Les reprises consécutives à des récessions marquées par des crises financières et une évolution en dents de scie du crédit tendent à être plus lentes et davantage tributaires des exportations (Cerra et Saxena, 2008 ; Reinhart et Rogoff, 2009 ; Furceri et Mourougane, 2009). On observe déjà une forte hausse du taux d'épargne des ménages⁴ (qui est passé de -8.7 % en 2007 à 7.8 % en 2009), et le niveau d'endettement actuel élevé laisse à penser que la demande future de crédits destinés à financer la consommation et l'investissement privés sera sans doute nettement plus modeste que pendant la période de vive expansion ayant précédé la récession. Ce phénomène pourrait être encore accentué si le problème des créances improductives n'était pas réglé, les emprunteurs ployant alors sous la charge d'une dette excessive et les banques étant plus réticentes à accorder des crédits⁵.

Du fait de l'explosion du crédit qu'a connue l'Estonie, le portefeuille de prêts du secteur bancaire comprend aujourd'hui une forte proportion d'engagements liés au secteur immobilier, qui représentent environ 60 % de l'encours de prêts et des créances improductives⁶. L'évolution future du marché immobilier aura un effet déterminant sur la vigueur de la reprise, directement par le biais de la construction de nouveaux biens, mais aussi indirectement en influant sur le risque de crédit des banques, qui se répercutera lui-même probablement sur l'offre future de crédit et la reprise de manière plus générale. Côté positif, les données relatives aux prix, aux ventes et aux permis de construire indiquent que le marché de l'immobilier et la construction se sont peut-être stabilisés en 2010, après avoir connu des chutes vertigineuses par rapport aux sommets atteints avant la récession, ce qui devrait contribuer à limiter le risque d'une poursuite de l'augmentation des créances improductives.

Graphique 1.3. Créances improductives en Estonie

Prêts avec arriérés de paiement de plus de 60 jours, en % de l'encours total de crédits



Source : Banque d'Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377960>

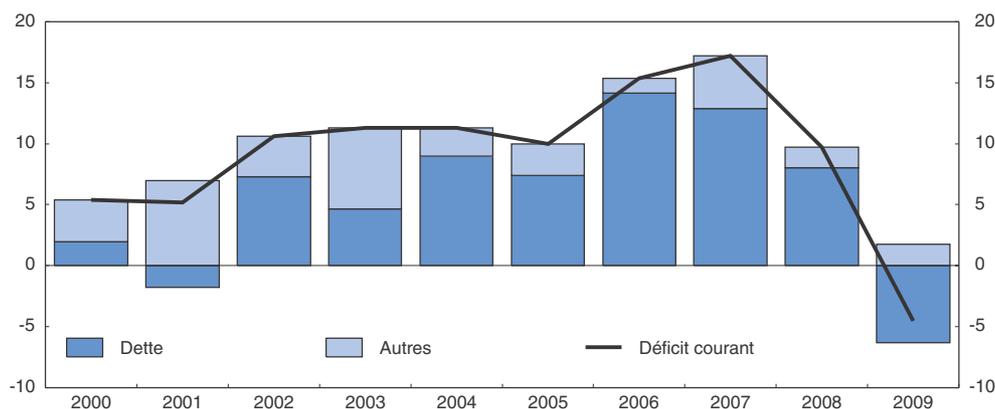
... de sorte que la croissance estonienne sera davantage tributaire des résultats à l'exportation

Dans la mesure où la demande intérieure restera sans doute modérée, les perspectives de croissance globale dépendront dans une large mesure des exportations et des résultats obtenus sur les marchés étrangers dans les temps à venir. Malgré un niveau encore

inférieur à la normale par rapport aux autres PECO après une décennie d'augmentation tendancielle de sa part de marché à l'exportation jusqu'en 2005, l'Estonie a vu sa compétitivité-coûts se dégrader rapidement au cours de la période de forte expansion qui a précédé la récession, et la croissance de ses exportations a vivement ralenti à partir de la fin de 2005. Cela s'est traduit par une baisse tendancielle de sa part de marché jusqu'à la fin de 2009⁷. Du fait de cette faiblesse des exportations et de la croissance rapide des importations, le déficit des paiements courants a grimpé en flèche pour atteindre un sommet insoutenable de 20 % du PIB, sachant que son financement était essentiellement assuré par des crédits bancaires étrangers (graphique 1.4). La récession a été marquée par une chute rapide du taux de croissance des salaires et une forte baisse des coûts unitaires de main-d'œuvre, de sorte que l'Estonie a commencé à regagner des parts de marché à l'exportation. Pour inscrire dans la durée cette amélioration des performances, maintenir l'économie sur une trajectoire de croissance durable tirée par les exportations, et empêcher que ne se forment de nouveau des déséquilibres macroéconomiques excessifs tandis que le redressement de l'économie se poursuit, l'Estonie devra préserver sa compétitivité-coûts et améliorer la qualité, la gamme et la valeur de ses exportations (chapitre 4), tout en gérant mieux des flux de capitaux excessifs, notamment en matière de crédit.

Graphique 1.4. **Décomposition du déficit des paiements courants**

% du PIB

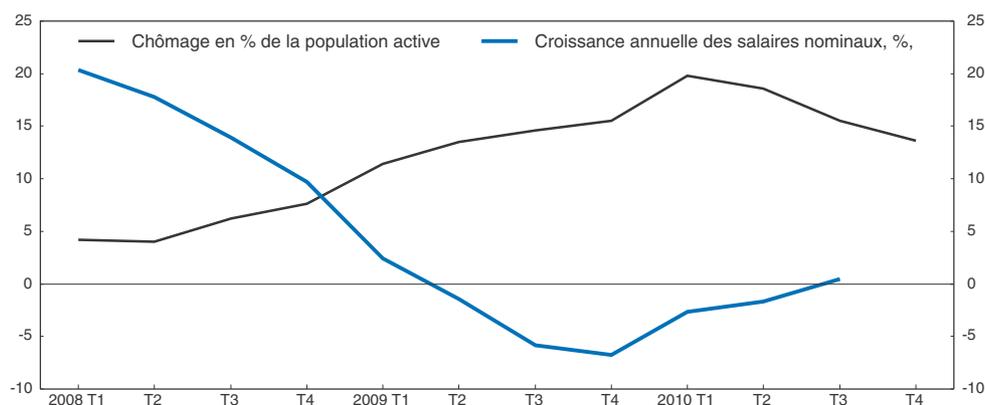


Source : Banque d'Estonie ; Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377979>

Compte tenu de son système de caisse d'émission puis de son entrée dans la zone euro le 1^{er} janvier 2011, l'Estonie devra s'appuyer sur la flexibilité des prix et des salaires pour préserver sa compétitivité-prix, en veillant à ce qu'il n'y ait pas de divergence entre la croissance des coûts de main-d'œuvre et celle de la productivité. La souplesse de la réglementation du marché du travail estonien et la réactivité manifeste des salaires à la situation qui prévaut sur ce marché devraient y contribuer (graphique 1.5). Néanmoins, le risque d'une augmentation du chômage structurel et le récent regain d'inflation, malgré l'abondance des capacités excédentaires, sont préoccupants. La hausse de l'inflation indique qu'il est nécessaire de veiller à ce que la concurrence soit aussi vive que possible dans toutes les branches de l'économie, notamment dans le secteur non exportateur. Le gouvernement peut non seulement promouvoir une concurrence active, mais aussi influencer directement sur les coûts du secteur non exportateur, en contrôlant de manière stricte l'évolution de la masse salariale du secteur public et en améliorant son efficacité

Graphique 1.5. Taux de chômage et taux de croissance des salaires



Note : Le taux de chômage est fondé sur les données tirées de l'enquête sur la population active. Le taux de croissance des salaires est établi à partir du salaire horaire brut des personnes travaillant à temps plein.

Source : Office statistique de l'Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377998>

(chapitre 3), ce qui réduira les pressions qui s'exercent sur le secteur privé en vue d'une hausse des salaires et allègera ses coûts induits par le respect de la réglementation.

Pour maintenir l'économie sur une trajectoire de croissance durable et empêcher la formation de déséquilibres macroéconomiques excessifs, il faudra également mieux gérer les excès du crédit bancaire. Bien qu'il soit difficile de distinguer les effets de l'offre et ceux de la demande de crédit, une augmentation intenable des prêts bancaires a contribué de manière cruciale aux amples déséquilibres macroéconomiques qui se sont formés au cours de la forte expansion de 2005-07. L'élaboration d'instruments permettant de gérer plus efficacement ces excès contribuerait à réduire le risque d'une répétition de ces phénomènes. Des efforts devraient être déployés pour que l'Estonie dispose d'une solution adaptée aux besoins spécifiques qui sont les siens en tant qu'économie ouverte de très petite taille. Ainsi, les autorités pourraient recourir davantage à des instruments comme les volants de fonds propres, la constitution de réserves, une limitation de la quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) ou du ratio prêt/revenu, pour empêcher une montée excessive de l'endettement dans des secteurs tels que le logement et la construction (OCDE, 2010). Cet épisode souligne également la nécessité de préserver les liens étroits de coopération internationale noués en matière de contrôle bancaire par l'Autorité de surveillance financière (*Finantsinspektion*) (encadré 1.1).

Étayée par la croissance persistante des exportations, la reprise devrait se poursuivre et la croissance du PIB devrait atteindre environ 4 % en 2011 comme en 2012 (tableau 1.1). Jugulée par le volant de ressources qui demeurent inutilisées dans l'économie, l'inflation sous-jacente devrait rester modérée. Les risques de divergence par rapport à ces prévisions sont équilibrés. Deux éléments importants pourraient se révéler supérieurs ou inférieurs aux hypothèses retenues dans ces prévisions : les résultats à l'exportation et le rythme de désendettement des ménages.

La crise pourrait marquer durablement l'économie

Il existe un risque sérieux qu'à la suite de la récession, les problèmes d'inadéquation entre offres et demandes d'emploi et d'inadéquation des qualifications débouchent sur une nette augmentation du chômage structurel et sur un recul du niveau de production

Encadré 1.1. Risques de cycles de crédit excessifs, politique macroprudentielle et supervision transfrontalière

Les perspectives d'une convergence réelle continue au sein de la zone euro font que l'Estonie restera exposée à des risques de cycles de crédit excessifs, étant donné que la baisse des taux d'intérêt et l'assouplissement des conditions de financement pourraient stimuler les dépenses et aggraver le déficit de la balance courante. La politique macroprudentielle peut largement contribuer à atténuer ces risques. Son principal objectif devrait être de renforcer la résilience du secteur bancaire, de façon qu'il puisse maintenir le flux de crédit à l'économie, même si le secteur financier dans son ensemble accuse des pertes après une période de croissance excessive du crédit. Toutefois, la politique macroprudentielle peut aussi agir à contre-courant et limiter l'accumulation de risques financiers susceptibles de mettre en danger l'ensemble de l'économie. À cet effet, les instruments sont les volants de fonds propres, le provisionnement dynamique, et la limitation de la quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) ou du ratio prêt/revenu.

Le contrôle du secteur bancaire par des capitaux étrangers complique la mise en œuvre de la politique macroprudentielle en Estonie. L'autorité de surveillance financière ne joue qu'un rôle limité dans la supervision des succursales étrangères, tandis que les filiales dépendent essentiellement des banques mères à l'étranger. Une politique efficace n'est donc possible que s'il existe une coopération étroite entre les autorités compétentes du pays d'origine et du pays d'accueil. Toutefois, la surveillance transfrontalière peut parfois être difficile parce que les superviseurs du pays d'origine et du pays d'accueil ont des intérêts divergents et que l'échange de renseignements est imparfait. Point encourageant, le cadre de surveillance transfrontalier a été considérablement amélioré dans le contexte de la réponse à la crise financière mondiale, et la région nordique/balte a mis en place une coopération étroite entre les gouvernements, les banques centrales et les autorités de surveillance :

- Au niveau international, le cadre Bâle III pour les exigences de fonds propres, qui doit être transposé dans la directive européenne sur les exigences en matière de fonds propres, instaure un volant de fonds propres contracyclique qui opère selon le principe de réciprocité juridictionnelle. Les exigences de fonds propres supplémentaires applicables aux contreparties/emprunteurs dans chaque juridiction sont fixées par les autorités respectives, mais elles ont un caractère contraignant pour toutes les banques prêteuses quel que soit leur pays de résidence. Ce dispositif fait en sorte que l'exigence d'un volant de fonds propres supplémentaires crée des conditions de concurrence uniformes pour les banques de différents pays, mais surtout que les exigences de fonds propres ne soient tournées par des opérations de prêt à partir d'autres pays.
- Au niveau européen, le Comité européen du risque systémique (CERS) est chargé de surveiller le risque systémique, de publier des avertissements et des recommandations à l'intention de l'UE et des autorités nationales, et de veiller à leur mise en œuvre dans les délais impartis. L'Autorité bancaire européenne (ABE) disposera de puissants instruments d'action pour améliorer la coopération au sein des collèges de superviseurs et pour assurer une médiation contraignante dans les différends transfrontaliers en matière de supervision.

Encadré 1.1. Risques de cycles de crédit excessifs, politique macroprudentielle et supervision transfrontalière (suite)

- Au niveau régional, la qualité déjà satisfaisante de la coordination régionale pour la stabilité financière a été encore améliorée au lendemain de la crise, en particulier avec la création du Groupe nordique-balte pour la stabilité transfrontalière (NBSG). L'accord de coopération pour la stabilité financière transfrontalière, la gestion et le règlement des crises signé en août 2010 par les ministres des Finances, les banques centrales et les autorités de surveillance financière des pays nordiques et des pays Baltes*, a instauré le premier groupe européen de stabilité transfrontalière. L'objectif de cet accord est de veiller à ce que les pays coopèrent efficacement pour prévenir les crises financières, mais aussi qu'ils soient prêts à affronter des situations de crise en adoptant à l'avance des procédures de coopération, d'échange de renseignements, d'évaluation et de règlement.

* Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège et Suède.

potentielle de l'économie. L'OCDE estime que le taux de chômage structurel – c'est-à-dire le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) – s'établit aux alentours de 11 %, alors qu'il était d'environ 9 % avant la crise⁸. Cette baisse de la production potentielle pourrait être encore accentuée par une mauvaise affectation du capital pendant les années de forte expansion et un niveau élevé d'obsolescence du capital. Cela pourrait aussi avoir des répercussions sur la croissance potentielle, qui est actuellement estimée par l'OCDE à 3 % environ, alors qu'elle s'établissait à 5-6 % au milieu des années 2000. Compte tenu du vieillissement démographique, la population d'âge actif va diminuer au cours des années à venir, et ce phénomène pourrait être encore accentué par l'émigration découlant de la récession (Commission européenne, 2010)⁹. Des données empiriques laissent en outre à penser que les récessions ont un effet notable sur les activités de recherche-développement (R-D), qui est susceptible de se répercuter sur les taux d'innovation et la croissance de la productivité (OCDE, 2009). Côté positif, les restructurations d'entreprises et de secteurs consécutives à la crise, sources de gains d'efficacité, pourraient contribuer à accélérer la croissance de la productivité.

Il faut que l'action des pouvoirs publics contribue à ramener l'économie estonienne sur une trajectoire de croissance forte et durable. Rien ne garantit en effet que ce retour se fasse automatiquement, maintenant que la récession est terminée. La tâche qui incombe à cet égard aux autorités consistera notamment à s'attaquer aux conséquences directes de la crise, notamment aux problèmes du chômage élevé et des créances douteuses.

Faire face aux conséquences de l'alternance de forte expansion et de récession

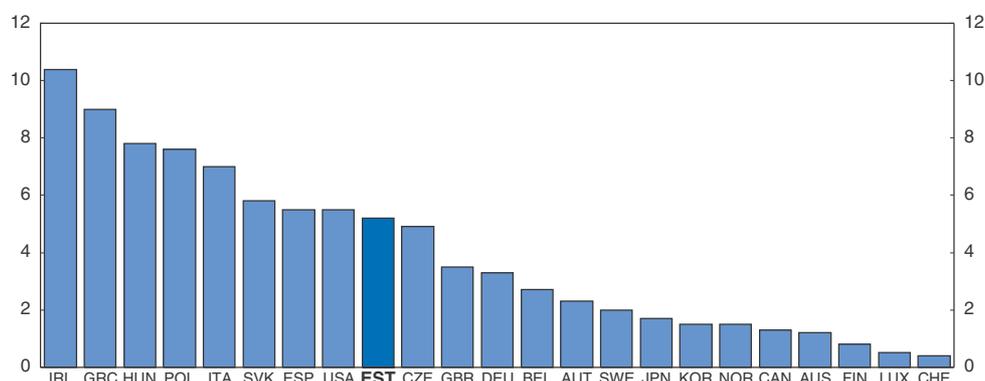
Suite à l'alternance de forte expansion et de récession, l'Estonie est confrontée à un problème de créances douteuses

Les progrès accomplis dans le traitement de la dette accumulée sont lents. Un règlement plus efficace de ce problème pourrait se traduire par une croissance plus vive et plus durable, en favorisant une réaffectation plus rapide des actifs à des usages plus efficaces. Cela pourrait également avoir pour effet positif de contribuer à débloquer les circuits du crédit, afin qu'ils puissent alimenter l'expansion de l'économie. Au stade actuel du cycle conjoncturel, alors que l'économie se caractérise par des besoins de

restructuration importants, un règlement plus efficace de la question des prêts improductifs aurait sans doute des répercussions extrêmement positives. Des comparaisons internationales tendent à indiquer qu'il est possible d'améliorer le cadre juridique pour résoudre le problème des créances improductives, notamment les procédures de faillite. De telles améliorations des procédures juridiques applicables aux sociétés en difficulté financière pourraient également renforcer l'attractivité de l'Estonie aux yeux des investisseurs et, partant, sa croissance à long terme. Un système juridique de premier ordre, en particulier s'agissant du droit des sociétés, pourrait compléter le faible taux d'imposition appliqué par l'Estonie aux bénéficiaires des entreprises, et contribuer à en faire le site d'implantation privilégié des sièges régionaux de sociétés, comme c'est déjà le cas pour les banques.

Les crédits improductifs (c'est-à-dire caractérisés par des arriérés de paiement de plus de 90 jours) représentent environ 5 % de l'encours total de prêts. Compte tenu de la gravité de la récession économique, la dégradation de la qualité des actifs a été modérée comparée à celle observée en Lettonie et en Lituanie, où les créances improductives ont atteint environ 15-20 % de l'encours total de prêts. Néanmoins, au vu des données disponibles, le problème des créances improductives consécutif à la crise revêt une ampleur considérable en Estonie par rapport à la situation qui prévaut dans nombre de pays de l'OCDE (graphique 1.6). Environ 20 % des ménages ont des emprunts hypothécaires, et quelque 4.5 % de ces crédits sont improductifs¹⁰. Les prêts aux particuliers, principalement des crédits hypothécaires, représentent environ 40 % de l'encours total de créances improductives, le reste étant constitué par des crédits aux entreprises. La part des créances improductives dans le total des prêts a commencé à diminuer au second semestre 2010. Cela confirme la modélisation réalisée par la Banque d'Estonie, qui indiquait que les créances improductives atteindraient leur niveau maximum en 2010 (Banque d'Estonie, 2010).

Graphique 1.6. **Proportion de créances improductives dans différents pays**
% de l'encours total de prêts



Note : Ces données n'ont qu'une valeur indicative, car les définitions des créances improductives varient suivant les pays ; dans de nombreux cas, notamment celui de l'Estonie, il s'agit des prêts caractérisés par des arriérés de paiement de plus de 90 jours. Les données portent sur les années 2009 et 2010.

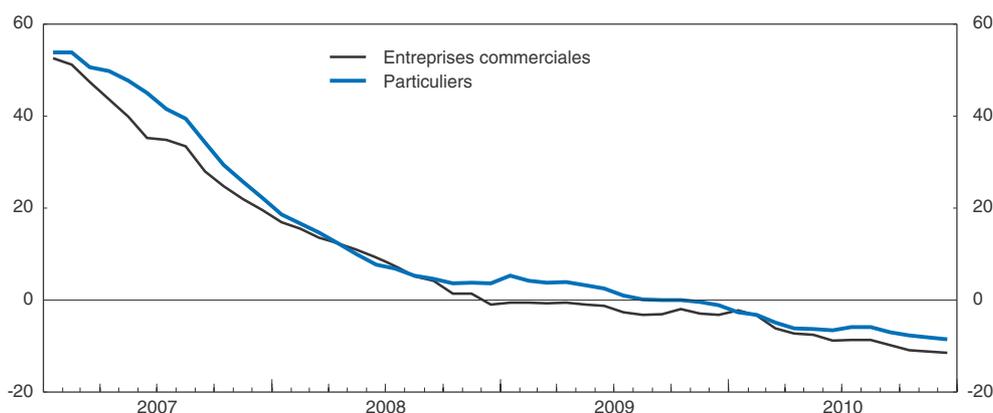
Source : Banque d'Estonie ; FMI (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378017>

En partie du fait de l'inversion de mouvements de capitaux antérieurs non viables ayant contribué à alimenter la bulle du crédit, le niveau du financement étranger du système bancaire s'inscrivait au 2^e trimestre 2010 en baisse de 24 % par rapport au sommet

qu'il avait atteint au dernier trimestre 2007¹¹. Parallèlement à ce reflux des financements étrangers, l'encours des crédits octroyés aux sociétés non financières et celui des prêts aux ménages ont enregistré une baisse en termes réels, qui s'établissait en glissement annuel au dernier trimestre 2010 à 11 % environ pour les premières et à 8 % pour les seconds (graphique 1.7). La marge de crédit (c'est-à-dire la différence entre les taux d'intérêt débiteur et créateur) a augmenté à la fois en valeur absolue et par rapport à la zone euro (graphique 1.8). Les nouvelles émissions de crédits ont diminué de manière spectaculaire, et leur niveau s'est stabilisé aux alentours d'un tiers du sommet atteint avant la crise, à 1.5 % du PIB par mois environ. Un déterminant important de la rapidité de la reprise réside dans le rythme auquel la croissance du crédit se redressera.

Graphique 1.7. **Croissance annuelle de l'encours de crédits en termes réels en Estonie, %**



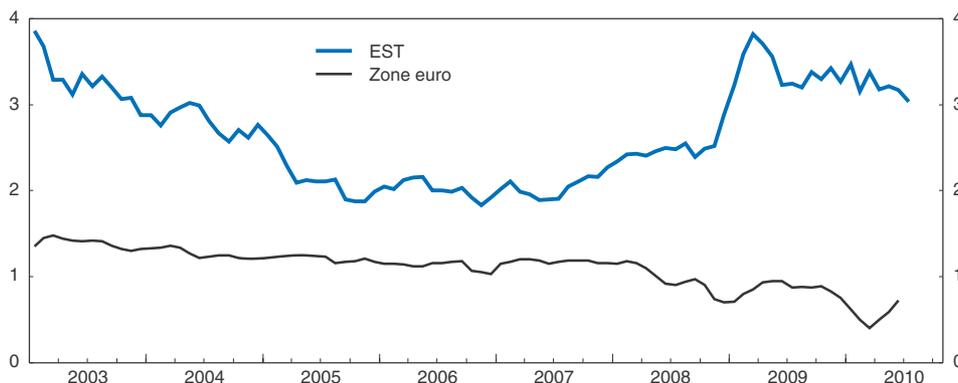
Note : L'encours de prêts a été corrigé à l'aide de l'indice des prix à la consommation.

Source : Banque d'Estonie ; Office statistique de l'Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378036>

Graphique 1.8. **Marge d'intérêt sur les prêts aux sociétés non financières**

Moyenne mobile sur 3 mois de l'écart entre les taux d'intérêt débiteur et créateur appliqués aux entreprises, points de pourcentage



Note : Les taux d'intérêt sont pondérés en fonction des encours de crédits et des taux de rotation des dépôts. Les taux d'intérêt estoniens sont ceux qui sont appliqués aux crédits et dépôts libellés en euros.

Source : Banque d'Estonie ; Banque centrale européenne (BCE) ; et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378055>

Si les problèmes actuels de prêts improductifs ne sont pas résolus de manière efficace et équitable à la fois pour les créanciers et les débiteurs, cela exercera probablement un effet négatif tant sur la demande que sur l'offre futures de crédit, et cela pourrait également avoir des répercussions sur l'offre de main-d'œuvre. En effet, si les mesures prises pour régler ces problèmes sont particulièrement dures ou pesantes pour les ménages et les entreprises, elles risquent d'avoir un effet dissuasif sur leurs efforts de recherche d'emploi ou de nouvelles possibilités d'investissement plus rémunératrices. Cela dit, il est important que les droits des créanciers, y compris à l'égard des actifs fournis en garantie des crédits en cas de défaillance, soient protégés de manière adéquate.

Les autorités peuvent réduire le risque que font peser les créances douteuses sur la reprise en réformant les procédures de faillite et de règlement à l'amiable

Le règlement du problème des créances improductives est décentralisé et pris en charge par les banques. S'agissant des crédits aux ménages, les banques sont réticentes à engager des procédures de saisie et les cas de faillites de ménages demeurent rares, compte tenu de l'atonie du marché immobilier et des craintes de réaction négative de la population. Dans la plupart des cas, les banques se sont efforcées de restructurer les crédits en allongeant leurs périodes de remboursement. Elles se sont montrées cependant plus enclines à engager des procédures de saisie pour les prêts relatifs à des biens immobiliers à usage commercial. Toutefois, étant donné la morosité du marché immobilier, les banques ont acquis dans de nombreux cas les biens fournis en garantie, faute d'offre d'achat adéquate. Ces actifs ont été transférés à des entités spéciales qui sont des filiales directes des banques étrangères concernées, et qui ont déjà été amenées à gérer ce type de créances improductives pendant les crises bancaires finlandaises et suédoises, au début des années 90.

Des études de cas par pays montrent que, pour qu'un processus décentralisé de recouvrement des créances soit efficace, il ne doit pas exister de liens capitalistiques entre banques et emprunteurs, les banques doivent être bien capitalisées, les règles comptables doivent favoriser un provisionnement adéquat des pertes sur prêts, et le cadre juridique doit intégrer des procédures de faillite et des procédures amiables de restructuration des dettes fonctionnant correctement (Dado et Klingebiel, 2002). L'Estonie semble satisfaire les trois premières de ces conditions. Avant la récession, le système bancaire ne détenait pas de participations notables dans les entreprises auxquelles elles avaient accordé des prêts. En outre, les établissements bancaires sont presque tous contrôlés par des acteurs étrangers (principalement par des banques danoises, finlandaises et suédoises), sont bien capitalisés et ont accès à des liquidités suffisantes auprès de leurs sociétés mères¹². Le niveau des provisions pour pertes sur prêts est élevé, puisque 77 % et 92 % des crédits caractérisés par des arriérés de paiement de plus de 60 et 90 jours, respectivement, étaient provisionnés en juin 2010.

Néanmoins, certains éléments laissent à penser que l'on pourrait améliorer le cadre juridique actuel, notamment les procédures de faillite applicables pour liquider des créances improductives, tant pour les entreprises que pour les particuliers. Pour ces derniers, le coût de la procédure de saisie en bonne et due forme constitue un obstacle à la liquidation des prêts hypothécaires contractés par les ménages. La loi sur la restructuration des dettes et leur protection promulguée en novembre 2010 instaure une nouvelle procédure de restructuration de la dette des particuliers, qui complète la seule possibilité offerte jusque-là, consistant à présenter une requête en déclaration de faillite (encadré 1.2).

Encadré 1.2. Réforme de la restructuration des dettes

La loi sur la restructuration des dettes et leur protection modifie sensiblement à plusieurs égards le traitement pouvant être réservé aux créances improductives. Pour les particuliers, elle offre, en complément de la procédure de faillite, la possibilité d'une procédure de restructuration négociée des dettes. Dans le cadre du régime de faillite des particuliers, le débiteur est tenu de rembourser son créancier jusqu'à ce que sa dette soit remboursée ou pendant une période maximale de 5 ans. Le débiteur est tenu de consacrer une forte proportion de son revenu au remboursement de sa dette, dont le niveau a été fixé avec une rigueur extrême à 85 % du revenu la première année, puis diminue de 5 points de pourcentage par an pendant quatre ans. Cette obligation ne s'applique cependant pas si le revenu du débiteur est inférieur à 250 EUR par mois. La procédure est coûteuse et les débiteurs ne sont généralement pas en mesure d'en assumer la charge financière. En 2010, le gouvernement a instauré une exonération de frais de mise en faillite pour les particuliers, sous réserve qu'il ne leur soit reproché aucun agissement criminel, et le débiteur n'a aucune somme à déboursier au titre de la procédure.

En vertu des dispositions de la nouvelle loi, les particuliers peuvent également avoir recours à une procédure de restructuration de leurs dettes. Le débiteur établirait un plan de restructuration avec l'assistance d'un conseiller si le tribunal compétent jugeait une telle mesure nécessaire. Le débiteur est autorisé à restructurer ses engagements financiers en reportant l'échéance, en procédant à des versements échelonnés, ou en réduisant ses engagements. Si la majorité des créanciers avalisait le plan, le tribunal l'approuverait. Dans l'hypothèse, en revanche, où le plan serait rejeté par les créanciers et les dettes contractées ne seraient garanties par aucun actif, le tribunal pourrait encore approuver le plan de restructuration présenté s'il considérait que les créanciers auraient probablement une possibilité inférieure ou égale d'obtenir satisfaction dans le cadre de la procédure de faillite classique. Les dettes garanties par des actifs ne pourraient cependant être restructurées qu'avec le consentement des créanciers.

La principale objection soulevée par cette loi est qu'elle ampute de manière excessive les droits de propriété des créanciers, et que cela finira par réduire l'offre de crédit et/ou par alourdir son coût, du fait de l'accentuation du risque assumé par les prêteurs. La banque centrale est préoccupée par ces nouvelles dispositions, parce qu'elles permettraient de réduire le montant du principal d'un prêt, mais aussi parce qu'on ne voit pas clairement comment la procédure de restructuration fonctionnera dans la pratique et qu'elle risque de ne pas reposer suffisamment sur une évaluation économique.

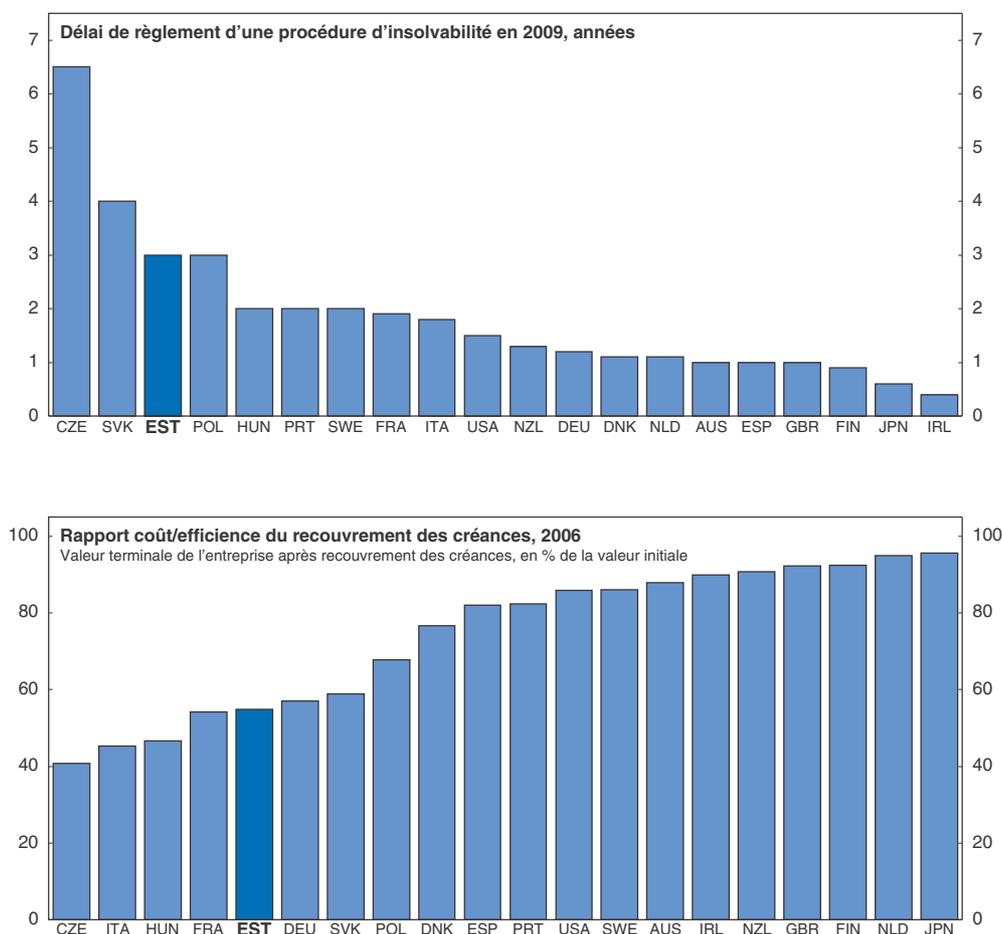
En donnant un plus grand rôle à l'évaluation économique et financière dans la procédure de restructuration des dettes, les autorités contribueraient à ce que les droits des créanciers soient respectés dans toute la mesure du possible, tout en garantissant que les emprunteurs aient la capacité de s'acquitter de leurs engagements financiers restructurés. Pour atteindre ce double objectif de manière relativement peu coûteuse, les pouvoirs publics pourraient définir des critères supplémentaires, par exemple des principes, que les juges devraient prendre en compte pour déterminer si un plan de restructuration doit ou non être approuvé.

La mise en place d'un mécanisme de restructuration des dettes des particuliers permet, en principe, de compléter utilement le cadre juridique de liquidation des créances douteuses. Cela peut réduire le coût de cette liquidation, en accélérer le déroulement et rendre le processus plus flexible, et contribuer du même coup à liquider les créances douteuses d'une façon qui soit acceptable tant pour les débiteurs que pour les créanciers.

En renforçant la flexibilité du processus, notamment en offrant la possibilité de réduire le montant du principal, une telle réforme peut également contribuer à éviter des saisies et à préserver autant de contrats de prêt viables que possible.

En ce qui concerne les entreprises, certains éléments indiquent que les procédures sont lentes et coûteuses. Selon une étude de cas internationale, environ 50 % de la valeur résiduelle d'une société serait absorbée par les procédures formelles de recouvrement des dettes en Estonie, contre moins de 10 % dans les pays de l'OCDE affichant les meilleurs résultats en la matière, comme la Finlande (Djankov *et al.*, 2008). En outre, une procédure d'insolvabilité dure en moyenne 3 ans en Estonie, contre 1 an ou moins dans les pays de l'OCDE les plus performants à cet égard (graphique 1.9).

Graphique 1.9. **Procédures d'insolvabilité et de recouvrement des dettes**



Note : La durée de règlement d'un problème d'insolvabilité est le nombre d'années qui s'écoule entre le moment où une procédure d'insolvabilité est engagée devant les tribunaux et celui de la liquidation des actifs compromis.

Source : Djankov *et al.* (2008); Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378074>

La décision de liquider ou de réorganiser une entreprise n'est pas toujours simple à prendre, et requiert des connaissances tant juridiques qu'économiques et financières ; or, nombre de juges ne disposent pas de compétences suffisantes dans le second domaine pour déterminer si une société est viable ou non. Il existe actuellement une procédure de

restructuration des dettes des entreprises permettant à celles-ci de recourir à des experts externes, mais elle est rarement utilisée, car le débiteur doit rémunérer ces experts et il ne dispose généralement pas des liquidités suffisantes pour le faire. Les liquidateurs sont peu nombreux et ne sont pas assujettis à des obligations suffisamment précises. En outre, les administrateurs de sociétés attendent souvent trop longtemps avant de déposer le bilan de leur entreprise, si bien que les fonds récupérables sont quasiment épuisés.

Les autorités souhaitent vivement renforcer le cadre juridique et ont déjà amélioré la procédure d'insolvabilité applicable aux entreprises, en rendant confidentielle l'ouverture de la procédure destinée à évaluer la solvabilité d'une société, afin d'éviter qu'elle ne se transforme en prédiction autoréalisatrice (cette ouverture était précédemment rendue publique, ce qui sapait la confiance des autres acteurs économiques à l'égard de l'entreprise concernée, et l'acculait à la faillite). Des dispositions législatives destinées à simplifier les procédures de liquidation des sociétés ont également été soumises au parlement.

Les autorités pourraient encore améliorer le cadre juridique afin de faire en sorte que les problèmes d'insolvabilité des sociétés soient réglés d'une façon qui contribue à la répartition efficiente des ressources dans l'économie, et que ces décisions correspondent aux meilleures pratiques économiques et financières. Une option envisageable pour donner un fondement plus solide à ces décisions en termes de compétences mobilisées consisterait à habilitier les tribunaux à imposer au créancier la prise en charge de la rémunération des experts, en particulier dans les affaires les plus complexes où la société concernée peut être un employeur important et ne dispose que d'actifs non liquides.

Les pouvoirs publics pourraient encore améliorer la procédure en incitant davantage, y compris au moyen de sanctions, les administrateurs de sociétés à s'acquitter en temps voulu de leurs obligations en matière de dépôt de bilan. Néanmoins, un obstacle de taille réside dans le fait que les juges n'ont pas les compétences nécessaires pour déterminer si les administrateurs mis en cause ont effectivement respecté ou non leurs obligations en la matière. Le ministère de la Justice a proposé d'élaborer des indicateurs quantitatifs afin de déterminer quand un dépôt de bilan devrait avoir lieu. Il s'agirait d'une mesure palliative utile à titre provisoire, mais à terme, l'objectif devrait être de mettre en place un tribunal spécialisé dans les affaires de faillite ayant la capacité, entre autres, de trancher ce type de question, ainsi que de veiller à ce que des compétences juridiques suffisantes puissent être mobilisées dans le cadre des procédures de faillite en général. Un obstacle majeur à la création d'un tel tribunal réside aujourd'hui dans le manque de ressources, mais les contraintes budgétaires devraient être mises en balance avec l'opportunité d'une telle initiative et les bénéfices qui en découleraient dans la situation actuelle, alors que le traitement des créances improductives représente une charge considérable.

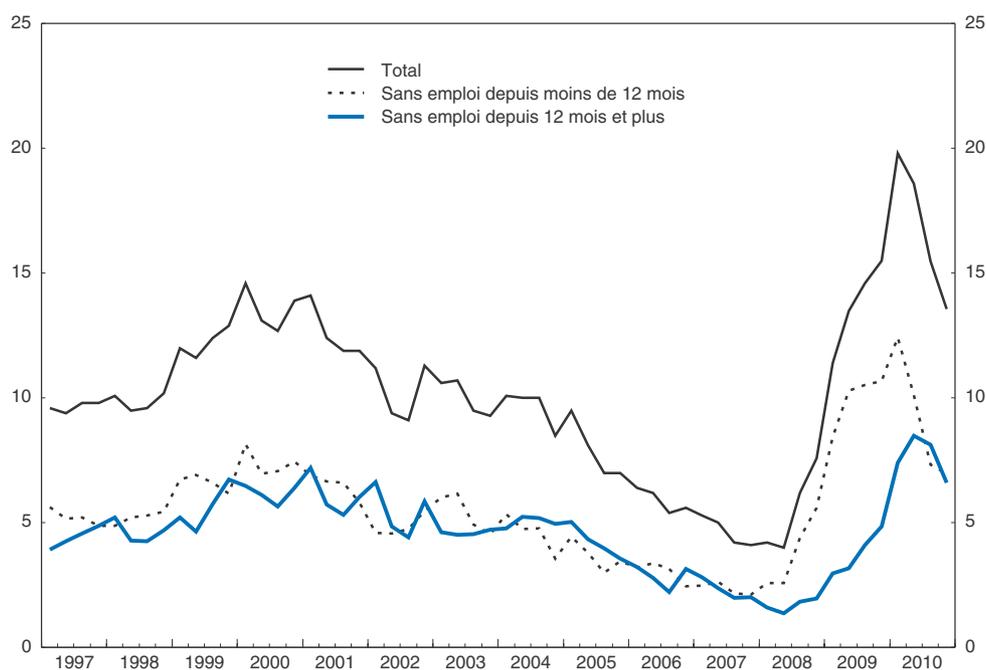
La récession a aussi sensiblement exacerbé le risque d'une forte augmentation du chômage structurel...

La récession marquée qu'a connue l'Estonie a débouché sur une forte hausse du taux de chômage, qui a atteint un sommet de 19.8 % au 1^{er} trimestre 2010 (graphique 1.10). Malgré la reprise de la croissance de l'emploi et la nette baisse consécutive des taux de chômage global et de longue durée, ces taux demeurent l'un et l'autre très élevés. Les hommes ont été plus durement touchés que les femmes, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les pertes d'emplois ayant été plus importantes dans les secteurs à dominante masculine de la construction et de l'industrie manufacturière que dans les services

(annexe 1.A1). Autre point commun avec de nombreux pays de l'OCDE, le taux de chômage des jeunes (28 % au 1^{er} trimestre 2010) est nettement supérieur à la moyenne. Le taux de chômage des personnes ayant achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou ayant un niveau de formation inférieur est également nettement plus élevé que celui des individus titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (ils s'établissaient respectivement à 16 %, 29 % et 6 % en 2009). D'un point de vue régional, le taux de chômage est aussi très élevé dans le nord-est industriel de l'Estonie (25.4 % au 3^e trimestre 2010) et plus fort parmi les personnes dont la première langue est le russe que parmi celles qui ont pour première langue l'estonien (les taux de chômage de ces deux groupes s'établissaient respectivement à 19 % et 10 % en 2009, pour un taux de chômage global de 13.8 %).

Graphique 1.10. **Taux de chômage suivant la durée de chômage**

Proportion de chômeurs dans la population active, %



Source : Office statistique de l'Estonie, Enquête sur la population active.

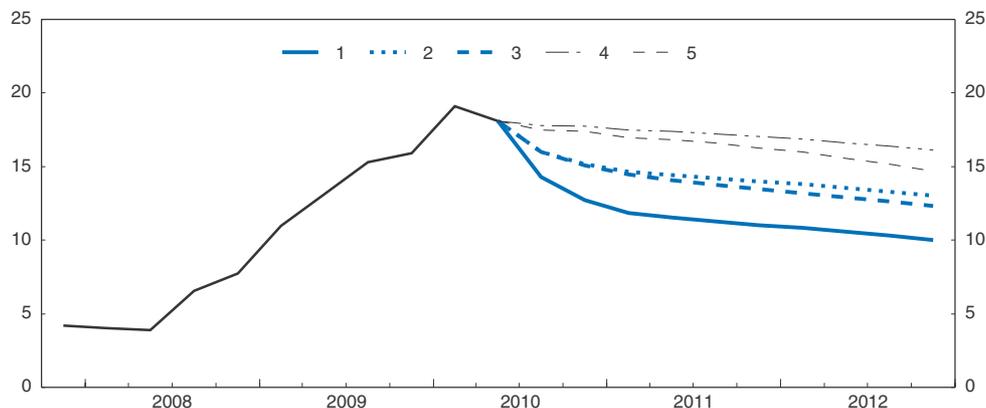
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378093>

L'évolution future du taux de chômage est incertaine et dépend de divers facteurs, notamment de la population d'âge actif, du taux d'activité, du taux de croissance du PIB et du « contenu en emplois » de cette croissance. Le nombre de personnes ayant basculé dans le chômage structurel au cours de la récession pèsera également dans la balance. Selon une analyse par scénarios de la sensibilité du chômage à l'évolution de ces différents facteurs, fondée sur un modèle de l'emploi à correction d'erreur, fondé sur l'hypothèse d'une relation à long terme entre production et emploi (annexe 1.A2), le taux de chômage devrait demeurer élevé pendant plusieurs années. Même si l'on retient le scénario optimiste suivant lequel un tiers seulement des personnes ayant perdu leur emploi durant la récession – abstraction faite du secteur de la construction – seraient probablement des chômeurs structurels (sachant que 60 000 personnes, dont 40 000 anciens travailleurs du secteur de la construction, sur un total de 100 000 ayant perdu leur emploi auraient basculé

dans le chômage structurel), le taux de chômage serait encore aux alentours de 10-11 % à la fin de 2012 (graphique 1.11).

Le principal risque lié à la dégradation rapide de la situation du marché du travail est que le niveau actuel élevé du taux de chômage effectif se traduise par une hausse du chômage structurel – mesuré par le taux de chômage non accélérateur de l’inflation (NAIRU). Cela entraverait la reprise, conduirait à une résurgence plus rapide des tensions inflationnistes, et déboucherait sur une aggravation de la pauvreté et de la détresse sociale en Estonie. D’après les travaux publiés sur la question, un large éventail de déterminants du marché de l’emploi influent sur le NAIRU, notamment le taux de remplacement assuré par les allocations de chômage, le salaire minimum, le coïnc fiscal, la réglementation des marchés de produits, la législation sur la protection de l’emploi (LPE), l’efficacité des politiques actives du marché du travail (PAMT), l’adéquation entre offres et demandes d’emploi, notamment en termes de qualifications, et le taux de chômage de longue durée (Llaudes, 2005 ; Gianella et al., 2008).

Graphique 1.11. **Scénarios d’évolution du taux de chômage, %**



Note : Les différents scénarios envisagés sont les suivants :

1. Augmentation de 60 000 du nombre de chômeurs structurels en raison de la récession.
2. Augmentation de 80 000 du nombre de chômeurs structurels.
3. Augmentation de 80 000 du nombre de chômeurs structurels et croissance de 6 % du PIB.
4. Variation du chômage structurel égale à celle du chômage effectif (100 000 chômeurs structurels supplémentaires).
5. Augmentation de 100 000 du nombre de chômeurs structurels et reprise riche en emplois.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378112>

La LPE peu restrictive en vigueur en Estonie, similaire à celle qui prévaut dans les pays anglo-saxons, et la flexibilité manifeste des salaires, révélée par leur réactivité à la hausse du chômage, sont de bon augure. Néanmoins, plusieurs éléments sont préoccupants. Le premier réside dans la forte augmentation du taux de chômage de longue durée. Or, il risque davantage de devenir structurel que le chômage de courte durée, étant donné que les travailleurs concernés sont moins attractifs pour les employeurs du fait de la diminution de leur capital humain et/ou parce qu'ils cherchent moins intensément à retrouver un emploi (Manchin et Manning, 1998). Le second tient au fait que les PAMT et les mécanismes d'appariement des offres et des demandes d'emploi ne sont pas suffisamment efficaces au regard de l'ampleur de l'augmentation du chômage.

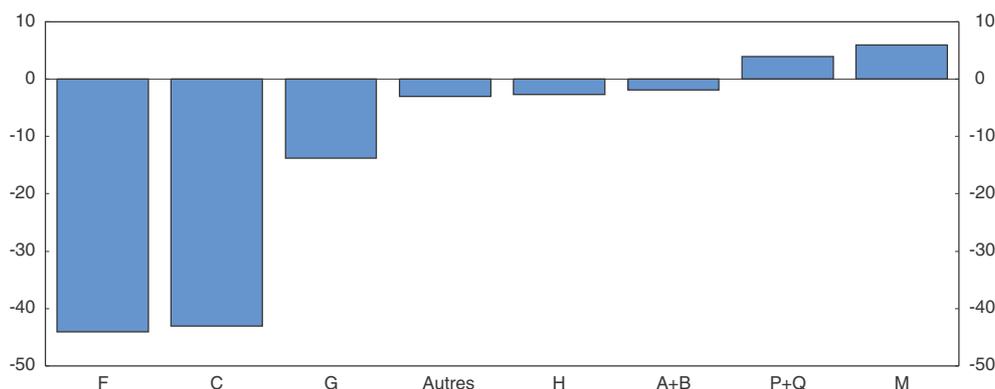
... en raison de problèmes d'inadéquation entre offres et demandes d'emploi et d'inadéquation des qualifications

Le point le plus préoccupant réside dans la forte inadéquation entre les compétences et qualifications professionnelles des chômeurs et le type d'emplois que l'économie est susceptible de créer au cours de la reprise. Environ 80 % des 100 000 destructions d'emplois recensées depuis le début de la récession (qui représentent une baisse de 16 % entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 2^e trimestre 2010) concernaient la construction et l'industrie manufacturière, ces pertes ayant été réparties peu ou prou à parts égales entre ces deux secteurs (graphique 1.12). La construction avait pris une ampleur disproportionnée en pourcentage du PIB au cours de la précédente phase de forte expansion, ce qui signifie que même avec une croissance économique plus normale, nombre de ces emplois ne réapparaîtront probablement jamais. En fait, les 40 000 postes perdus dans la construction correspondent au nombre d'emplois excédentaires par rapport au niveau tendanciel à long terme à la fin de 2007 mis en évidence dans l'analyse par scénarios susmentionnée. En outre, l'évolution constante des technologies et la vivacité de la concurrence internationale dans le cadre des échanges impliquent qu'une partie au moins des personnes licenciées pendant la récession qui occupaient des emplois peu qualifiés dans l'industrie manufacturière ne pourront sans doute pas retrouver le même type de travail.

Au niveau de l'économie dans son ensemble, la relation entre le taux de vacances d'emploi et le taux de chômage, illustrée par la courbe de Beveridge, laisse à penser que l'adéquation entre offres et demandes d'emploi est devenue plus difficile à réaliser

Graphique 1.12. Variation de l'emploi par branche d'activité

Nombre d'actifs occupés au 2^e trimestre 2010 moins le nombre d'actifs occupés au 1^{er} trimestre 2008, milliers



Note : Ventilation par branches d'activité fondée sur l'EMTAK 2008, la classification nationale des secteurs économiques – qui repose sur la Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne, Révision 2 (NACE Rév. 2), utilisée par Eurostat.

F Construction

C Industrie manufacturière

G Commerce ; Réparation d'automobiles et de motocycles

Autres Autres activités, hormis celles des ménages et les activités non classées

H Transports et entreposage

A+B Agriculture, sylviculture et pêche + Industries extractives

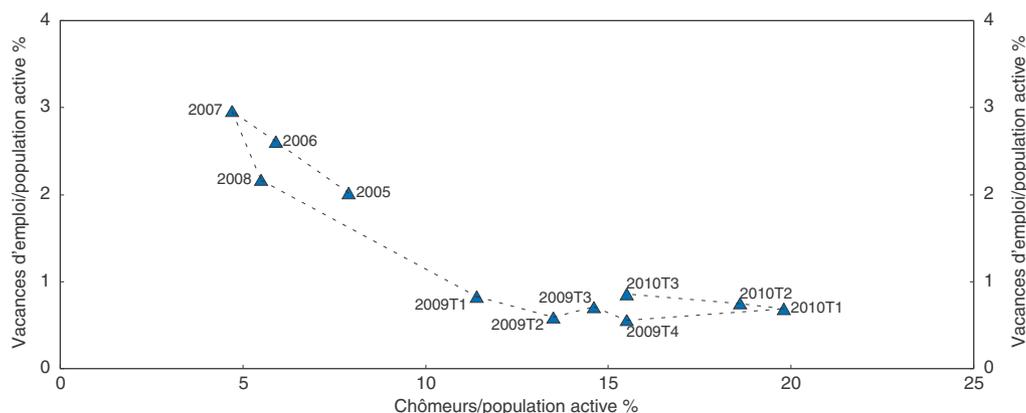
P+Q Enseignement + Santé humaine et action sociale

M Activités spécialisées, scientifiques et techniques.

Source : Office statistique de l'Estonie (Eesti Statistika).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378131>

Graphique 1.13. Courbe de Beveridge



Note : Le taux de chômage repose sur les données de l'enquête sur la population active.

Source : Office statistique de l'Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378150>

(graphique 1.13). La reprise n'en est encore qu'à ses débuts, mais on peut également entrevoir l'émergence probable de problèmes de concordance entre l'offre et la demande et d'adéquation des qualifications sur le marché du travail, lorsqu'on met en regard les effectifs de chômeurs de 2009 et les types d'emplois créés dans le cadre de la reprise actuelle. Globalement, il semble que depuis le début de la reprise, au 3^e trimestre 2009, l'économie estonienne ait essentiellement créé des emplois hautement qualifiés dans les activités spécialisées, scientifiques et techniques, dans l'enseignement, ainsi que dans la santé humaine et l'action sociale, alors que les chômeurs sont majoritairement des artisans et des travailleurs de l'industrie manufacturière ayant, au mieux, achevé le 2^e cycle de l'enseignement secondaire (graphique 1.14).

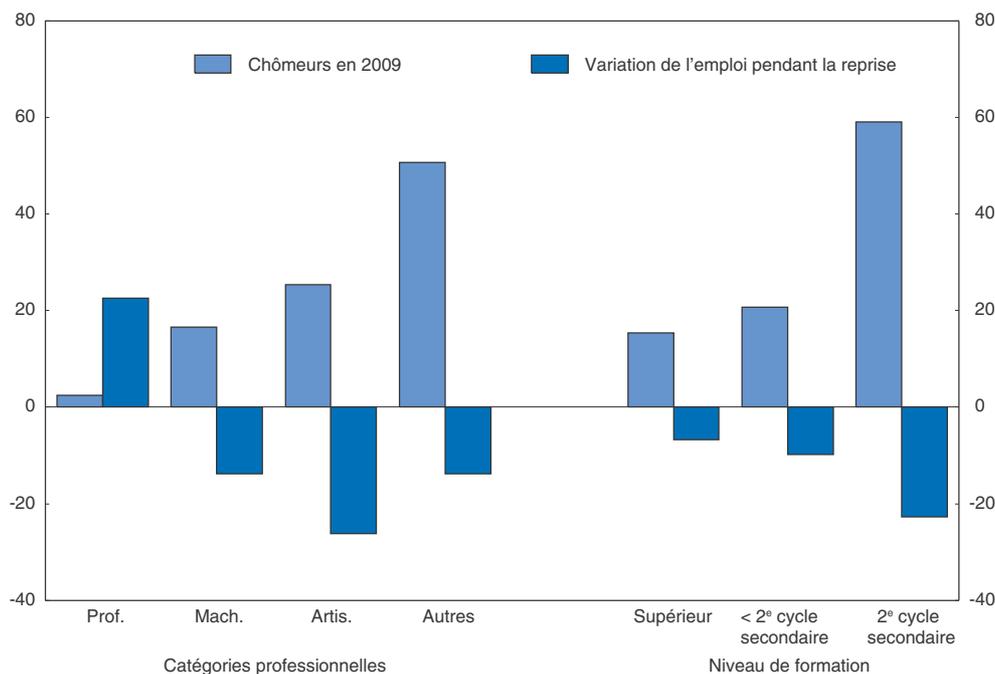
S'agissant des catégories professionnelles, le nombre de chômeurs issus de professions intellectuelles et scientifiques est demeuré très faible même pendant la récession, mais l'emploi dans cette catégorie a augmenté sensiblement entre le point bas atteint par le PIB au 3^e trimestre 2009 et le 2^e trimestre 2010 (graphique 1.14). Les chômeurs issus de la catégorie des artisans et ouvriers des métiers de type artisanal étaient beaucoup plus nombreux initialement, et l'emploi a continué de reculer dans cette catégorie professionnelle après que le PIB eut atteint son point bas. En termes de niveau de formation, les chômeurs étaient moins nombreux parmi les diplômés de l'enseignement supérieur que dans les catégories de population ayant un niveau d'instruction inférieur en 2009. Entre le 3^e trimestre 2009 et le 2^e trimestre 2010, la reprise a été marquée par une évolution plus favorable de l'emploi, tant en termes absolus qu'en proportion, pour les travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur que pour les personnes ayant achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et pour les individus n'ayant pas atteint ce niveau d'instruction.

Améliorer la formation des chômeurs

L'inadéquation entre les chômeurs et les types d'emplois, tant en termes de professions que de niveaux de qualification, qui sont en train d'être créés dans le cadre de la reprise laisse à penser qu'améliorer la formation des chômeurs constitue un des objectifs importants que devra atteindre l'Estonie à moyen terme, pour réduire le risque de

Graphique 1.14. **Inadéquation entre offres et demandes d'emploi et inadéquation des qualifications**

En milliers



Note :

Catégories professionnelles :

Prof. Professions intellectuelles et scientifiques

Mach. Conducteurs d'installations et de machines, et ouvriers de l'assemblage

Artis. Artisans et ouvriers des métiers de type artisanal

Autres Autres professions.

Niveau de formation :

Supérieur Personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur

< 2^e cycle Secondaire Personnes n'ayant pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire2^e cycle Secondaire Personnes ayant achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.Les variations de l'emploi au cours de la reprise sont calculées sur la période allant du 3^e trimestre 2009 (qui correspond au point bas atteint par le PIB) au 2^e trimestre 2010.

Source : Office statistique de l'Estonie et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378169>

persistance de taux de chômage élevés. La réalisation de cet objectif passera en partie par une adaptation efficace des efforts de formation déployés aux catégories de main-d'œuvre susmentionnées qui sont prédominantes parmi les chômeurs, à savoir les jeunes, les personnes n'ayant pas une maîtrise suffisante de la langue estonienne, et les anciens travailleurs du secteur de la construction. Une tâche difficile à cet égard consistera à assister et mobiliser les très nombreux chômeurs de longue durée, dont le capital humain et la motivation en termes de recherche d'emploi se dégradent probablement. Les autorités devraient envisager de rendre obligatoire la participation aux dispositifs d'activation et de formation dès lors qu'un besoin a été identifié à cet égard, dans la mesure où l'expérience des pays de l'OCDE montre que cela peut réduire les comportements passifs observés de la part de chômeurs qui se contentent de percevoir leurs allocations de chômage, et améliorer leurs perspectives d'emploi (OCDE, 2010a).

Les dépenses globales de l'Estonie au titre des mesures d'activation sont faibles pour la zone OCDE. En 2008, ces dépenses ne représentaient que 0,07 % du PIB en Estonie contre

0.57 % en moyenne dans la zone OCDE (OCDE, 2010). Le niveau de ces dépenses a cependant augmenté depuis lors. Les dépenses d'activation totales ont augmenté pour avoisiner 0.4 % du PIB en 2010 et devraient se maintenir à ce niveau en 2011¹³. Les financements consacrés à la formation ont quadruplé entre 2008 et 2009, pour atteindre 0.1 % du PIB, tandis que le nombre de participants a plus que triplé pour s'établir à 17 000 (soit 17 % des chômeurs en 2009). Malgré l'importance de cette hausse, l'Estonie était toujours en deçà de la moyenne OCDE, qui était de 0.14 % du PIB en 2008¹⁴. En 2010, les dispositifs d'activation consistent à la fois en des mesures de formation et des initiatives destinées à soutenir la demande de main-d'œuvre telles que des subventions salariales (0.07 % du PIB). Un amendement législatif adopté en septembre 2010 a instauré une plus grande certitude concernant le financement des mesures d'activation en permettant d'utiliser les cotisations d'assurance-chômage pour financer les PAMT, qui auraient été dépourvues de financement après la mi-2011. Il est important d'avoir une source de financement plus stable pour les PAMT, mais à plus longue échéance il vaudrait mieux financer les PAMT sur le budget général, en utilisant des recettes prélevées par des moyens plus propices à la croissance que les cotisations d'assurance-chômage, qui accentuent le coin fiscal à l'encontre du travail. Les autorités prévoient de réaffecter à la formation une plus grande partie des financements destinés aux PAMT en 2011. Compte tenu de la situation actuelle d'inadéquation entre offres et demandes d'emploi et d'inadéquation des qualifications, l'accent mis sur la formation et l'accroissement des ressources financières sont des initiatives bienvenues. Néanmoins, les contraintes de capacités risquent de limiter le rythme auquel il sera possible de renforcer la formation tout en préservant sa qualité et sa pertinence.

Plusieurs aspects du système actuel de formation sont encourageants. Le premier est le programme de stages pratiques, qui permet à un chômeur d'acquérir jusqu'à 4 mois d'expérience et de formation dans une entreprise. Les financements affectés à ce programme dans le cadre des PAMT couvrent les frais de transport, les coûts de formation et des frais d'encadrement versés aux employeurs. Ce dispositif semble avoir un taux de réussite relativement élevé par rapport à la formation générale de base en technologies de l'information et en langues, puisque 40 % des participants obtiennent un emploi au terme de leur stage. Ce type de possibilités d'emploi et de formation est sans doute particulièrement adapté aux jeunes, puisque l'expérience montre que les formules telles que l'apprentissage et les stages en entreprise facilitent l'entrée des jeunes dans la vie active (OCDE, 2009a). Une caractéristique séduisante de ce programme tient au fait qu'il permet à l'employeur de former un salarié potentiel en fonction des besoins effectifs de l'entreprise concernée ; or, l'expérience internationale montre que la formation doit être ciblée, ce que peut favoriser le fait qu'elle soit laissée à l'initiative des employeurs et des salariés, dans la mesure où il est difficile pour les pouvoirs publics de prévoir les besoins en matière de qualifications (Carcillo et Grubb, 2006 ; OCDE, 2010b). L'inconvénient, c'est que la formation dispensée risque d'être trop spécifique à l'employeur, réduisant la mobilité professionnelle future du salarié.

Une autre innovation utile a été la mise en place en octobre 2009 d'un programme pilote de chèques-formation, qui permet aux chômeurs, avec un conseiller du service public de l'emploi, de choisir une formation adaptée d'un coût pouvant aller jusqu'à 1 000 EUR. Ce programme devrait se poursuivre en 2011 et présente l'avantage de renforcer la flexibilité et éventuellement la pertinence de la formation. De fait, l'expérience acquise en

2010 a révélé qu'un pourcentage plus élevé de personnes avaient trouvé un emploi après avoir participé au programme de chèques-formation qu'après avoir suivi une formation générale. Les crédits alloués à ce dispositif seront 1.5 fois plus élevés en 2011 qu'en 2010 et son champ d'application sera étendu : il assurera non seulement la formation mais aussi le renforcement des compétences acquises et le recyclage. L'augmentation des crédits et l'extension du champ d'action sont les bienvenues, étant donné que le marché du travail estonien connaît actuellement des problèmes d'inadéquation liées aux qualifications professionnelles. L'efficacité de ce programme de chèques-formation en termes de réduction du chômage tient au fait que la formation dispensée est véritablement adaptée au marché du travail. De ce point de vue, il conviendrait d'étudier la possibilité de renforcer la collecte d'informations auprès des employeurs quant aux pénuries de main-d'œuvre effectives et potentielles. Une manière relativement peu coûteuse de réunir ces informations consisterait à mettre en place sur Internet un portail du service public de l'emploi, sur lequel les employeurs pourraient régulièrement publier des offres d'emploi et indiquer leurs besoins en termes de qualifications. Les efforts actuellement déployés par les consultants du service public de l'emploi pour aider les employeurs à fournir des informations sur les besoins de qualifications s'avèrent importants, car les petites entreprises ont probablement besoin de conseils et d'encouragements pour fournir ce type d'information. Un autre atout du système de chèques-formation réside dans le fait qu'il est ciblé sur les personnes ayant des problèmes de maîtrise de la langue estonienne. Le soutien apporté à cette catégorie de la population devrait demeurer une priorité, puisqu'il avait été souligné dans la précédente *Étude* de l'OCDE consacrée à l'Estonie, en 2009, que la méconnaissance de la langue estonienne constituait un handicap important pour les personnes d'origine non estonienne sur le marché du travail.

Une initiative a été également mise en place pour inviter les personnes ayant interrompu une formation antérieure à reprendre leurs études, en vue de trouver des emplois à la faveur du boom de la construction. Ce programme prévoit une place de formation financée par l'État, la reconnaissance de la formation antérieure (avec limite de temps) et une dispense des tests d'entrée habituels. La réinscription dans des établissements d'enseignement professionnel rencontre du succès dans le contexte de ce dispositif. S'agissant des jeunes chômeurs, il est sans doute particulièrement important de faire en sorte que leurs efforts de formation n'aient pas été vains et qu'ils reprennent la carrière professionnelle qu'ils avaient entamée avant qu'elle ne soit interrompue par les années de forte expansion.

Les autorités ont en outre élargi l'éventail des dispositifs d'activation en mettant sur pied un programme de création d'entreprise. Dans le cadre de ce programme, un chômeur peut recevoir une aide à la création d'entreprise s'il ne dispose d'aucune formation en matière d'économie ou d'administration des entreprises, une formation à l'entrepreneuriat, et le soutien d'un mentor. La création d'entreprise est une initiative risquée et les taux d'échec sont généralement élevés, même lorsque la situation économique est bonne, souvent parce que les créateurs ne disposent pas, en particulier, des compétences nécessaires en matière de gestion financière. Il est important qu'un créateur d'entreprise puisse compter durablement sur le soutien de son mentor, et non uniquement lors de la phase initiale de lancement de son entreprise. Ce programme pourrait contribuer plus efficacement à la création d'emplois pérennes si le service public de l'emploi mettait en place un réseau de mentors (constitué, par exemple, de retraités

issus du monde des affaires, de comptables) qui pourraient jouer un rôle permanent de conseiller. L'Estonie devrait suivre de près les résultats de son programme d'incitations à la création d'entreprise, car les données relatives à l'efficacité de ce type de mesures d'incitation font ressortir un bilan mitigé. Selon Dar *et al.* (1999), les programmes de promotion du travail indépendant se caractérisent par d'amples pertes sèches et un taux élevé de défaillances d'entreprises, mais les analyses de dispositifs similaires appliqués en Allemagne et en Nouvelle-Zélande tendent à les présenter sous un jour plus positif (Wolff et Nivorozhkin, 2008 ; Perry, 2006).

Améliorer le service public de l'emploi

Le service public de l'emploi (SPE) a un rôle clé à jouer en fournissant aux acteurs du marché du travail des prestations telles que des services de formation, de conseil et de placement. L'augmentation forte et rapide du chômage a exercé sur le SPE des pressions considérables, exacerbées par un manque de ressources. En 2008, les dépenses consacrées au SPE n'ont représenté que 0.03 % du PIB en Estonie, contre 0.16 % du PIB en moyenne dans la zone OCDE. Un manque d'espace et des systèmes informatiques inadaptés pour rapprocher les offres et les demandes d'emplois ont empêché le SPE de fournir des services efficaces aux demandeurs d'emplois (OCDE, 2010b). Néanmoins, les effectifs du SPE ont rapidement augmenté entre 2008 et 2009, enregistrant une hausse de 50 % pour s'établir à 444, avant d'être de nouveau renforcés en 2010 et portés à 464 personnes. De manière quasiment inévitable, compte tenu de la montée extrêmement vive du chômage, cela n'a pas empêché le rapport entre le nombre de chômeurs inscrits et les effectifs du SPE d'augmenter¹⁵. En outre, le déploiement d'un nouveau système informatique, qui peut déjà être utilisé pour mettre en correspondance plus efficacement les offres et les demandes d'emploi, est en cours. Un nouveau logiciel, utilisé tant pour les allocations de chômage que pour les services destinés aux acteurs du marché du travail, ainsi qu'une nouvelle plateforme matérielle ont été mis au point, et des services sont transférés progressivement au nouveau système. Cela offre de nouvelles possibilités au SPE, qui peut désormais, par exemple, porter des vacances de postes à la connaissance des demandeurs d'emploi par courrier électronique. La mise en place de nouveaux services interactifs est prévue pour 2011. Développer et améliorer ce système, notamment en utilisant au maximum Internet pour faciliter la circulation des informations entre les demandeurs d'emplois, les employeurs et le SPE, devrait être une priorité, dans la mesure où cela peut alléger la charge de travail des agents du SPE. De fait, les agents du SPE ont indiqué qu'avec le nouveau système informatisé il leur faut moitié moins de temps qu'auparavant pour enregistrer les qualifications et les autres renseignements relatifs aux clients.

Une autre mesure permettant de soulager les effectifs du SPE, au moins tant qu'il reste surchargé de travail, consisterait à assouplir l'obligation d'établissement d'un plan d'action individuel pour les chômeurs dès leur inscription. Cette démarche n'est généralement pas nécessaire au cours des premiers mois de la période de chômage, les demandeurs d'emploi étant alors plus motivés. Dans certains pays de l'OCDE, il s'écoule généralement au moins 3 mois avant l'élaboration d'un plan d'action et l'organisation d'entretiens intensifs (OCDE, 2010b). En lieu et place, les agents du SPE pourraient se contenter d'utiliser un simple accord normalisé prévoyant des obligations réciproques lors de l'inscription des chômeurs, l'élaboration d'un plan d'action individualisé intervenant ultérieurement. Un recours judiciaire à l'externalisation permettrait également de réaliser des gains d'efficacité.

Jusqu'à présent, le SPE n'a guère fait appel à des agences de placement privées, et lorsqu'il y a eu recours, il a établi que des agences avaient eu des comportements frauduleux. Néanmoins, l'expérience des pays de l'OCDE laisse à penser que, si elle fait l'objet d'un contrôle rigoureux, l'externalisation peut se caractériser par un bon rapport coût-efficacité. Les autorités visent légitimement à étoffer d'abord les compétences du SPE, pour qu'il puisse établir efficacement des relations de sous-traitance. Tandis que cette étape est franchie, il faudrait explorer les possibilités de recourir à la sous-traitance pour atténuer les pressions qui s'exercent sur le SPE. À cet effet, il faudrait notamment rechercher les moyens de mieux utiliser les bureaux régionaux d'*Enterprise Estonia*, qui connaissent bien les besoins de main-d'œuvre locaux.

Renforcer la demande de main-d'œuvre et améliorer la flexibilité du marché du travail

Compte tenu du taux de chômage élevé des personnes ayant un faible niveau de formation (qui s'établissait à 32.7 % au 2^e trimestre 2010 alors que le taux de chômage global était de 18.6 %) et des obstacles qui s'opposent à ce que tous les chômeurs bénéficient d'une formation à court terme, il est souhaitable de continuer à consacrer au moins une partie des financements prévus pour les politiques d'activation aux subventions salariales, à condition que celles-ci soient temporaires, qu'elles soient ciblées comme aujourd'hui sur les bas revenus, et qu'elles favorisent les créations nettes d'emplois. Les entreprises peuvent en effet faire un usage « abusif » des aides à l'embauche brute, en accroissant la rotation de leurs effectifs. Les aides à l'embauche nette, qui sont versées en fonction de l'augmentation nette des effectifs totaux de l'entreprise considérée, sont d'un meilleur rapport coût-efficacité et induisent moins d'effets d'aubaine que les aides à l'embauche brute, qui sont versées pour chaque nouveau recrutement, indépendamment de l'évolution globale des effectifs de l'entreprise concernée. Les aides à l'embauche nette peuvent être cependant plus complexes à administrer (OCDE, 2010a). La nécessité de préserver la discipline budgétaire ainsi que de limiter les dépenses improductives sur fond de reprise de l'économie (qui implique que les employeurs embaucheront en tout état de cause) milite en faveur de la mise en place d'aides à l'embauche nette et du resserrement progressif des critères d'éligibilité. En 2011, les critères d'éligibilité seront durcis jusqu'aux niveaux de 2009, de sorte que pour bénéficier de ce dispositif les chômeurs devront généralement être sans emploi depuis 12 mois (6 mois pour les jeunes), contre 6 mois et 3 mois respectivement en 2010.

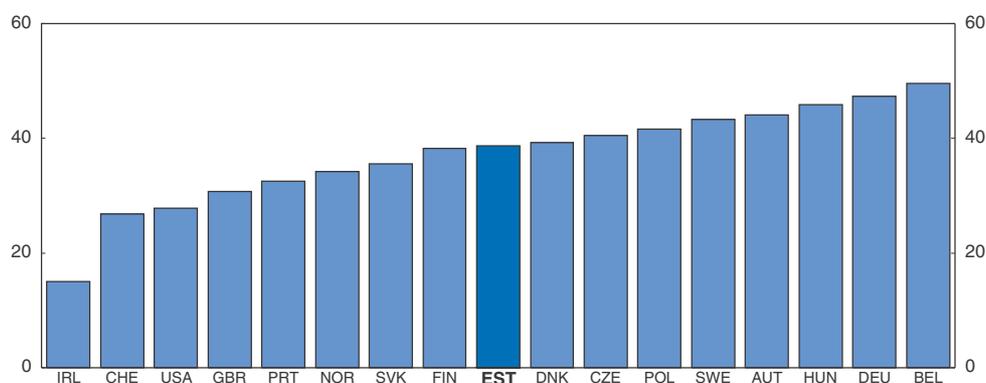
De manière plus générale, le coin fiscal sur le travail, qui est proche de 40 %, est relativement élevé – même s'il est inférieur à celui observé dans certains pays de l'Union européenne (UE) – et nettement supérieur à ceux mesurés dans les pays anglo-saxons, dont les politiques du marché du travail présentent des similitudes avec celle de l'Estonie (graphique 1.15). Une réduction du coin fiscal, passant par exemple par une diminution des cotisations de sécurité sociale ou de chômage, compensée à l'aide d'impôts plus propices à la croissance (voir le chapitre 2), contribuerait à stimuler la demande de main-d'œuvre et à faire reculer le chômage. Selon des travaux empiriques réalisés à partir d'un échantillon de pays de l'OCDE, une réduction de 3.5 points du coin fiscal global sur les revenus du travail aurait pour effet moyen à long terme une baisse de 1 point du taux de chômage (OCDE, 2007). À cet égard, la proposition actuelle de pérenniser la hausse des cotisations d'assurance-chômage représente un pas dans la mauvaise direction. De plus, il est proposé

par ailleurs de plafonner les cotisations de sécurité sociale sur les hauts revenus, afin de favoriser une progression du nombre d'emplois hautement qualifiés et très bien rémunérés. Or, il serait plus efficace de cibler les allègements de cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires, afin de renforcer l'emploi pour cette catégorie de travailleurs, en réduisant le coût global de cette main-d'œuvre parallèlement à l'évolution de sa productivité, tout en maintenant les salaires nets à un niveau permettant de valoriser le travail. Pour maintenir un niveau minimum de soutien, il faudra peut-être instaurer un découplage entre les prestations de sécurité sociale que reçoivent les travailleurs à bas salaire et les cotisations qu'ils acquittent. Des initiatives ont déjà été prises pour réduire les cotisations. Lorsqu'un salarié nouvellement recruté a connu au moins 6 mois de chômage au cours de l'année ayant précédé son embauche, le plancher normalement en vigueur pour les cotisations patronales de sécurité sociale ne s'applique pas à ce salarié pendant ses 12 premiers mois d'emploi. Ce mécanisme favorise surtout les emplois à temps partiel au salaire minimum.

L'Estonie se caractérise par une proportion très élevée d'emplois de durée indéterminée dans la population active occupée totale. La nouvelle loi sur les contrats de travail, entrée en vigueur à la mi-2009, a réduit le risque de dualisme du marché du travail en allégeant la protection des contrats à durée indéterminée. Cette loi a également rendu plus aisé le recours aux contrats à durée déterminée, mais accru les obligations des employeurs, en leur imposant de couvrir la perte de revenu subie par le salarié jusqu'à la fin initialement prévue de son contrat de travail si celui-ci est résilié de manière anticipée (sauf en cas de faillite). Cela risque de dissuader les entreprises de conclure des contrats à durée déterminée, même dans les cas où ils constitueraient la solution la plus adaptée, et malgré le fait que, dans certaines circonstances, ils permettent aux salariés d'obtenir des indemnités de licenciement plus généreuses que les contrats à durée indéterminée. Les autorités devraient envisager de plafonner les indemnités de licenciement en cas de résiliation anticipée des contrats à durée déterminée.

Graphique 1.15. **Coin fiscal sur le travail, 2007**

% des coûts de main-d'œuvre



Note : Le coin fiscal est égal à la somme de l'impôt sur le revenu et des cotisations salariales et patronales de sécurité sociale exprimée en pourcentage des coûts de main-d'œuvre totaux (à l'inclusion des taxes sur les salaires le cas échéant), pour un célibataire sans enfant rémunéré à hauteur de 67 % du salaire moyen.

Source : OCDE, Base de données sur les Prestations et salaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378188>

Encadré 1.3. **Recommandations concernant la politique macroéconomique et la politique du marché du travail**

Gestion macroéconomique

- Afin de maintenir l'économie sur une trajectoire de croissance durable dans l'avenir, œuvrer en vue de l'élaboration de nouveaux instruments macroprudentiels qui soient adaptés à la petite économie ouverte que constitue l'Estonie et aux relations financières qui la caractérisent, pour mieux gérer une situation de croissance excessive du crédit.

Régler efficacement le problème des créances improductives

- Mettre en place un tribunal spécialisé dans les affaires de faillite afin de renforcer les compétences mobilisées dans le cadre des procédures de restructuration de dettes et de faillite ; veiller à ce que ce tribunal dispose des compétences nécessaires pour déterminer si les administrateurs de société se sont acquittés de leurs obligations en matière de dépôt de bilan. Élaborer, à titre palliatif, des indicateurs quantitatifs afin de déterminer si ces obligations ont été respectées.
- Habilitier les tribunaux existants à imposer aux créanciers la prise en charge de la rémunération d'experts, en particulier dans les affaires les plus complexes relevant du droit des sociétés.
- Mettre en place une procédure de restructuration des dettes des particuliers. Élaborer un ensemble plus précis de principes économiques et financiers sur lesquels devraient se fonder les juges pour déterminer si un plan de restructuration doit ou non être approuvé.

Réduire le risque d'augmentation du chômage structurel

Formation des chômeurs

- Rendre obligatoire la participation aux dispositifs d'activation et de formation dès lors qu'un besoin a été identifié à cet égard par un conseiller du service public de l'emploi (SPE).
- Élargir le champ d'application du programme de chèques-formation, afin de contribuer à ce que les choix de formation soient adaptés aux besoins des individus.
- En offrant aux employeurs les services de consultants du SPE, veiller à ce que les employeurs utilisent le portail du SPE non seulement pour publier régulièrement des offres d'emploi, mais aussi pour indiquer les types de pénuries de qualifications auxquelles ils sont confrontés, ou seront confrontés une fois que la demande se redressera.
- Pour les chômeurs dont les problèmes de maîtrise de la langue estonienne se révèlent un obstacle à la recherche d'emploi, affecter en priorité les fonds destinés à la formation à des cours de langue, dans la mesure où la méconnaissance de l'estonien constitue un handicap important pour les personnes d'origine non estonienne sur le marché du travail.

Service public de l'emploi (SPE)

- Mettre en place un réseau de mentors du SPE (constitué, par exemple, de retraités issus du monde des affaires, de comptables) qui pourraient jouer un rôle permanent de conseiller vis-à-vis des chômeurs dans le cadre des dispositifs de création d'entreprises.
- Continuer de mettre au point et déployer sans délai le nouveau système informatique du SPE, compte tenu de la nécessité urgente pour l'Estonie de disposer d'un bon mécanisme de mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi, notamment en termes de qualifications.

Encadré 1.3. **Recommandations concernant la politique macroéconomique et la politique du marché du travail** (suite)

- À titre provisoire, afin de dégager du temps aux agents du SPE tant que leur charge de travail reste considérable, assouplir l'obligation d'établissement d'un plan d'action individuel pour les chômeurs dès leur inscription auprès du SPE, comme cela avait déjà été recommandé dans l'examen de l'OCDE consacré au marché du travail estonien. Utiliser un accord normalisé prévoyant des obligations réciproques lors de l'inscription des chômeurs, et repousser à une date ultérieure l'établissement d'un plan d'action individualisé.
- Étoffer les compétences du SPE pour qu'il puisse établir efficacement des relations de sous-traitance, et évaluer la possibilité de lancer un programme pilote d'externalisation en vue d'atténuer les pressions qui s'exercent sur le SPE et d'exploiter les compétences du secteur privé.

Renforcer la demande de main-d'œuvre et améliorer la flexibilité du marché du travail

- Continuer à consacrer au moins une partie des financements prévus pour les politiques d'activation aux subventions salariales, à condition que celles-ci soient temporaires, qu'elles soient ciblées comme aujourd'hui sur les bas revenus, et qu'elles favorisent les créations nettes d'emplois.
- Instaurer des allègements de cotisations de sécurité sociale ou de chômage afin de renforcer la demande de main-d'œuvre.
- Envisager de plafonner les indemnités de licenciement pour les contrats à durée déterminée.

Notes

1. Les revenus salariaux totaux (mesurés à partir du PIB dans l'optique du revenu) ont commencé à augmenter de 1.3 % au 1^{er} semestre 2010, après avoir diminué de 20 % entre le 3^e trimestre 2008 et le dernier trimestre 2009.
2. Il s'agit du taux de chômage officiel établi à partir de l'enquête sur la population active, mais il n'est pas désaisonnalisé et est susceptible d'être affecté par le profil saisonnier de l'emploi. Les calculs de l'OCDE indiquent qu'en termes corrigés des variations saisonnières le taux de chômage pourrait être un peu plus élevé, de l'ordre de 14.5 % en 2010 T4.
3. En sont exclus les investissements directs sous la forme de prêts consentis par des sociétés mères étrangères, qui sont passés de 8 % du PIB en 2004 à 22 % du PIB en 2009 pour le secteur privé, sociétés financières incluses.
4. Il s'agit du taux d'épargne net des ménages (c'est-à-dire calculé après déduction de l'amortissement). Seul le secteur des ménages est pris en compte.
5. On entend par créances improductives les prêts caractérisés par des arriérés de paiement de plus de 60 jours.
6. Le poids relatif des engagements dans l'immobilier est calculé en rapportant le total des prêts hypothécaires aux particuliers et des crédits destinés à financer des activités immobilières et de construction à l'encours total de prêts. L'importance des créances improductives liées au secteur immobilier est calculée en ajoutant aux prêts au logement improductifs 45 % des créances improductives restantes (concernant le secteur de l'immobilier à usage commercial). Ce dernier pourcentage repose sur des informations fournies par l'Autorité de surveillance financière (Finantsinspektioon).
7. Part de l'Estonie dans les volumes pondérés d'importations de biens et services de ses partenaires commerciaux, les coefficients de pondération utilisés pour ces partenaires correspondant à 2005.
8. Voir Beffy *et al.* (2006) et Gianella *et al.* (2008) pour de plus amples informations sur les méthodes utilisées par l'OCDE pour estimer la production potentielle et le NAIRU.

9. Les données disponibles jusqu'en 2009 sur les migrations définitives ne font apparaître aucune augmentation de l'émigration nette définitive (c'est-à-dire d'une durée présumée supérieure à 12 mois) pour la population d'âge actif (15 à 74 ans), émigration qui est restée relativement faible, puisqu'elle s'est établie à 571 personnes, soit 0.1 % de la population active. Néanmoins, de nombreux Estoniens effectuent des migrations alternantes entre leur domicile et la Finlande, où ils occupent un emploi. Ces travailleurs frontaliers étaient au nombre de 20 000 environ en 2009 et en 2010 selon l'enquête sur la population active, ce qui représentait 3 % de la population active. L'augmentation des migrations alternantes de ce type à la suite de la récession pourrait contribuer à une diminution de l'offre effective de main-d'œuvre en Estonie.
10. D'après l'Office statistique estonien (Eesti Statistika), fin septembre 2010, le nombre de crédits hypothécaires contractés par des résidents estoniens s'élevait à 151 000. Dans la mesure où l'Estonie compte 582 000 ménages (estimation fondée sur le recensement de 2000), le chiffre de 26 % constitue une estimation haute de la proportion de ménages ayant un prêt hypothécaire. En effet, le nombre de ménages a sans doute augmenté depuis 2000, étant donné que la taille des ménages diminue, et certains ménages peuvent avoir contracté plus d'un emprunt hypothécaire, par exemple pour un second bien immobilier. Ces facteurs laissent à penser que la proportion effective de ménages ayant un crédit hypothécaire est sans doute légèrement inférieure.
11. Il s'agit de la variation en pourcentage de l'encours de la dette extérieure contractée par les établissements de crédit.
12. Le ratio de fonds propres (c'est-à-dire les fonds propres de base et complémentaires rapportés aux actifs pondérés en fonction des risques) correspondant au bilan de l'ensemble des établissements de crédit s'établissait à 22.2 % en septembre 2010. La SEB et la Swedbank, deux des plus grands établissements bancaires représentant environ deux tiers du portefeuille global de prêts, affichaient des ratios de fonds propres de 19 % et 23 %, respectivement, en juin 2010.
13. Sur la base d'informations fournies par le ministère des Affaires sociales sur le niveau nominal des dépenses et de données de l'OCDE sur le niveau du PIB.
14. D'après les informations fournies en réponse au questionnaire de l'OCDE et de la Commission européenne sur les politiques sociales et de l'emploi (mise à jour de 2010) et OCDE (2010a).
15. En 2011, les effectifs du SPE devraient atteindre 478 personnes.

Bibliographie

- Banque d'Estonie (2010), *Financial Stability Review*, 2010/1.
- Beffy, P.O. et al. (2006), « New OECD Methods for supply-side and medium-term assessments: a capital services approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 482, OCDE, Paris.
- Carcillo, S. et D. Grubb (2006), « From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 36, OCDE, Paris.
- Cerra, V. et S.C. Saxena (2008), « Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery », *American Economic Review*, 98, 439-457.
- Commission européenne (2009), « Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU27/EEA/EFTA Countries », Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, janvier 2009.
- Commission européenne (2010), « Cross country study: Economic Policy Challenges in the Baltics », *Directorate-General for Economic and Financial Affairs Occasional Papers*, n° 58.
- Dar, A. et Z. Tzannatos (1999), « Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations », *Social protection discussion series*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Djankov, S. et al. (2008) « Debt Enforcement Around the World », *Journal of Political Economy*, 116, 1105-1149.
- Fonds monétaire international (2010), *Global Financial Stability Report*, octobre, FMI, Washington, DC.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 699, OCDE, Paris.
- Gianella, C. et al. (2008), « What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 649, OCDE, Paris.

- Llaudes, R. (2005), « The Phillips Curve and Long-term Unemployment », *ECB Working Papers*, n° 441, février.
- Machin, S. et A. Manning (1998), « The Causes and Consequences of Long-Term Unemployment in Europe », *CEP Discussion Papers*, n° 400, Centre for Economic Performance, LSE.
- Neyens, R.L. et al. (2005), « The Successful Asset Management Companies », in Pomerleano, M. et W. Shaw (éd.), *Corporate Restructuring: Lessons from Experience*, Banque mondiale, Washington, DC.
- OCDE (2002), « Experiences with the Resolution of Weak Financial Institutions in the OECD Area », *Financial Market Trends*, n° 82, juin 2002.
- OCDE (2007), *Réformes économiques – Objectif croissance 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Science, technologie et industrie – Tableau de bord de l’OCDE 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a) « Aider les jeunes à s’insérer durablement sur le marché du travail », document de référence pour la Réunion de l’OCDE au niveau ministériel sur l’emploi et le travail.
- OCDE (2010), *Études économiques de l’OCDE : Zone euro*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives économiques de l’OCDE*, n° 87, chapitre 5 : Le retour à l’emploi après la crise, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies – Estonia*, OCDE, Paris.
- Perry, G. (2006), « Are Business Start-up Subsidies Effective for the Unemployed: Evaluation of Enterprise Allowance », actes de la conférence sur le thème « Work, Pensions and Labour Economics (WPEG) », Université du Kent, Canterbury.
- Reinhart, C. et K. Rogoff (2009), « The Aftermath of Financial Crises », *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 99, 466-472.
- Wolff, J. et A. Nivorozhkin (2008), « Start me up – The effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed people in Germany », *IAB Discussion Papers*, n° 20.

ANNEXE 1.A1

Caractéristiques des chômeurs en Estonie

Taux de chômage en pourcentage

	4 ^e trimestre 2005	4 ^e trimestre 2007	1 ^{er} trimestre 2010	3 ^e trimestre 2010
Total	7.0	4.1	19.8	15.5
Âge				
15-24 ans	12.5	6.5	40.6	28
25-49 ans	7.3	4	19.3	12.8
50-74 ans	4.5	3.4	13.5	16.4
Sexe				
Hommes	25.2	16.1
Femmes	14.6	14.9
Groupe ethnique				
Estoniens	4.4	3.4	15.7	11.9
Non Estoniens	12.1	5.5	27.9	22
Durée de chômage				
Moins de 12 mois	3.5	2.1	12.4	7.3
Plus de 12 mois	3.6	2.0	7.4	8.1
Dans certaines régions				
Tallinn	7.8	2.7	21.4	14.9
Nord-est de l'Estonie	16.3	8.3	27.4	25.4
Niveau de formation¹				
Diplôme de l'enseignement supérieur	3.9	..	9.5	..
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	8.5	4.8	23.6	..
Niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire	9.8	9.4	34.3	..
Première langue²				
Estonien	5.1	3.4	10.9	..
Russe	13.2	7.1	19.4	..
Catégorie professionnelle³				
Membres de l'exécutif et des corps législatifs, cadres supérieurs de l'administration publique, dirigeants et cadres supérieurs d'entreprise	2.5	1.1	5.2	..
Professions intellectuelles et scientifiques	2.7	..	5.4	..
Professions intermédiaires	2.2	1.7	11.9	..
Employés de type administratif	5.8	..	13.1	..
Personnel des services et vendeurs de magasin et de marché	8.5	5.0	21.0	..
Agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture et de la pêche	5.9	..	14.8	..
Artisans et ouvriers des métiers de type artisanal	9.7	5.6	35.7	..
Conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage	8.9	5.1	21.3	..
Ouvriers et employés non qualifiés	8.5	5.8	23.7	..

1. Moyenne des données du 1^{er} trimestre 2010 et du 2^e trimestre 2010 utilisée pour le 1^{er} trimestre 2010.

2. Taux annuels pour les années 2005, 2007 et 2009.

3. Taux annuels pour les années 2005 et 2007. Moyenne des données du 1^{er} trimestre 2010 et du 2^e trimestre 2010 utilisée pour le 1^{er} trimestre 2010.

Source : Office statistique de l'Estonie et calculs de l'OCDE.

ANNEXE 1.A2

Perspectives de redressement du marché du travail en Estonie

Un déterminant important du comportement futur du marché du travail dans le cadre de la phase actuelle d'expansion, qui a débuté au dernier trimestre 2009, réside dans la sensibilité de l'emploi à la croissance du produit intérieur brut (PIB). Un examen de données rétrospectives laisse à penser que cette relation dépend fortement de la phase du cycle économique. Au cours de la période 2000-05, la croissance de la productivité de la main-d'œuvre a été vigoureuse, et la réaction de l'emploi à la croissance du PIB a été faible. La période 2006-07 a ensuite été marquée par une croissance beaucoup plus riche en emplois pendant le boom de l'immobilier, au cours duquel l'emploi a doublé dans le secteur de la construction, dont les effectifs sont passés de 40 000 travailleurs environ à plus de 80 000. Au cours de la récession qui a suivi, la réaction de l'emploi à l'évolution du PIB a été plus forte encore, ce qui tenait peut-être à un effet de « nettoyage », certains travailleurs perdant leur emploi du fait des progrès technologiques et d'autres évolutions, ainsi qu'à une éventuelle surréaction antérieure, la gravité de la récession entraînant un effondrement de la confiance des agents économiques.

Tableau 1.A2.1. Sensibilité de l'emploi à l'évolution du PIB

	Phase du cycle économique	Taux de croissance de l'emploi (A)	Taux de croissance du PIB (B) ¹	Élasticité (A/B)
1 ^{er} trimestre 2000 – 3 ^e trimestre 2005	Expansion	7.4 %	53 %	0.14
3 ^e trimestre 2005 – 4 ^e trimestre 2007	Boom	8.0 %	18 %	0.45
4 ^e trimestre 2007 – 3 ^e trimestre 2009	Récession	-13.1 %	-20 %	0.64

1. Les périodes indiquées dans la colonne de gauche correspondent à la croissance du PIB. Dans la mesure où l'évolution de l'emploi tend à suivre celle du PIB avec un décalage d'un trimestre environ, les taux de croissance de l'emploi figurant dans ce tableau correspondent aux périodes indiquées dans la colonne de gauche décalées de trois mois.

Source : Base de données du n° 88 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Sur la base de ce premier examen, un modèle à correction d'erreur (MCE) établissant une relation entre l'emploi et le PIB est estimé pour la période allant du 1^{er} trimestre 2000 au dernier trimestre 2005. Sur le long terme, il devrait exister une relation entre les niveaux du PIB et de l'emploi, mais des divergences peuvent se produire à court terme. Bien que la période d'estimation retenue soit brève, elle présente l'avantage d'être plus représentative de la relation entre le PIB et l'emploi au cours d'une phase d'expansion plus « normale ». L'équation suivante est obtenue à l'aide de la procédure d'estimation en deux étapes d'Engle et Granger (les coefficients *t* sont indiqués entre parenthèses). On obtient dans un

premier temps une relation de long terme entre le niveau de l'emploi et celui du PIB, puis entre leurs taux de croissance :

$$\ln E_t = 9.4 + 0.15 \ln PIB_t + RES_t \quad R^2 \text{ corrigé} = 0.91, \text{ échantillon : T1 2000-T4 2005} \\ (37.1) (15.5)$$

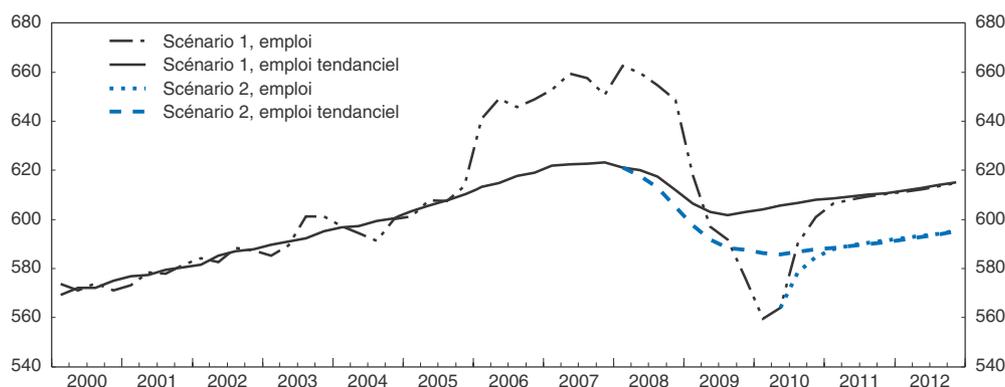
$$\% \Delta E_t = -0.01 - 0.000001 * RES_{t-1} + 0.19 \% \Delta PIB_{t-1} + \varepsilon_t \quad R^2 \text{ corrigé} = 0.34, \text{ échantillon : T1 2000-T4 2005} \\ (-0.24) (-2.8) (1.43)$$

où $\% \Delta E_t$, et $\% \Delta PIB_t$ désignent respectivement la variation en pourcentage de l'emploi total et la variation en pourcentage du PIB, et RES_t est le résidu de l'équation de long terme établissant une relation entre les niveaux de l'emploi et du PIB.

Ces équations sont utilisées pour réaliser une analyse par scénarios de l'évolution de l'emploi au cours de l'expansion à venir, sur la base de certaines hypothèses. Dans ce cadre, une hypothèse cruciale réside dans le nombre de personnes ayant perdu leur emploi au cours de la récession qui sont présumées avoir basculé dans le chômage structurel. Suivant une première hypothèse, l'emploi reviendrait à son niveau tendanciel de long terme, calculé à partir des équations estimées plus haut ; elle est illustrée sur le graphique 1.A2.1 par la courbe « Scénario 1. Emploi tendanciel ». Cela signifierait que sur les 100 000 personnes ayant perdu leur emploi au cours de la récession, quelque 60 000 sont aujourd'hui des chômeurs structurels. Il est probable que 40 000 d'entre eux environ sont d'anciens travailleurs du secteur de la construction qui avaient été embauchés pendant la période de boom de 2005 à 2007. Ce calcul repose sur l'hypothèse que la relation entre le PIB et l'emploi est la même au cours des phases de récession et d'expansion normale. Or, cette relation peut être non linéaire et varier suivant les phases du cycle économique. Si l'on suppose que 20 000 autres personnes (soit 80 000 au total) ont basculé dans le chômage structurel au cours de la récession, on aboutit à un niveau tendanciel à long terme plus bas et, partant, à un redressement de l'emploi plus modeste (illustré par le scénario 2 ci-dessous).

Graphique 1.A2.1. **Scénarios d'évolution de l'emploi**

En milliers



Note : La récession se traduit par un recul de l'emploi tendanciel de 60 000 postes dans le scénario 1 et de 80 000 dans le scénario 2. Il est supposé dans ces deux scénarios que l'emploi tendanciel s'écarte du niveau auquel il s'établissait au 2^e trimestre 2008. L'hypothèse retenue dans les deux cas est que l'emploi suit la même trajectoire, établie à partir de données rétrospectives, jusqu'au 2^e trimestre 2010, avant de revenir vers son niveau tendanciel (qui diffère suivant le scénario considéré) à partir du 3^e trimestre 2010.

Source : Office statistique de l'Estonie et calculs de l'OCDE.

StatLink  [HTTP://DX.DOI.ORG/10.1787/888932378207](http://dx.doi.org/10.1787/888932378207)

Les hypothèses relatives à l'ampleur du chômage structurel résultant de la récession, ainsi que les prévisions de PIB, sont utilisées pour établir des prévisions d'évolution de l'emploi en Estonie pour 2011 et 2012. Nous les combinons ensuite avec des hypothèses concernant la population d'âge actif (qui est présumée diminuer conformément aux projections de l'Office statistique estonien) et le taux d'activité (supposé constant) pour élaborer les scénarios d'évolution du taux de chômage présentés dans le corps du chapitre.

ANNEXE 1.A3

Progrès des réformes structurelles

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation de la situation actuelle
RAMENER L'ÉCONOMIE SUR UNE TRAJECTOIRE DE CROISSANCE DURABLE	
Éliminer le biais procyclique de la politique budgétaire	
Supprimer la règle d'équilibre budgétaire annuel, qui se traduit par une politique budgétaire procyclique, et équilibrer le budget corrigé des variations conjoncturelles.	Les autorités se sont fixé pour objectif à moyen terme un excédent structurel en 2010 (et un solde budgétaire de base en excédent en 2013).
Afin de favoriser l'efficacité des dépenses publiques et une politique budgétaire anticyclique, compléter l'objectif en matière de déficit par une règle de dépenses pluriannuelle.	De nouvelles modifications du cadre budgétaire sont à l'étude, mais elles s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre des règles budgétaires de l'Union européenne (UE). Des règles spécifiques à certaines institutions ont été intégrées dans la Stratégie budgétaire de l'État pour 2011-14 (telles qu'une limitation des emprunts des collectivités locales et des restrictions concernant l'utilisation des réserves budgétaires).
Mettre en place un cadre budgétaire à moyen terme et s'en servir comme base pour la procédure de budgétisation annuelle.	Aucune mesure prise en dehors de la Stratégie budgétaire annuelle de l'État qui existait déjà, dans laquelle sont présentés les principes et priorités du gouvernement en matière de politique budgétaire pour les quatre exercices ultérieurs.
Mettre en place une institution indépendante chargée de contrôler les budgets et leurs résultats. En outre, les prévisions macroéconomiques indépendantes de la Banque d'Estonie, notamment s'agissant des taux de croissance du PIB réel, pourraient être prises en compte au cours de la préparation du budget.	Aucune mesure prise.
Si l'estimation de l'écart de production et, partant, de la position structurelle présente une grande marge d'erreur, ou si le plafond de dépenses est dépassé, ajouter à la règle un mécanisme de compensation a posteriori des dépassements de dépenses ou des dérapages de la dette.	Aucune mesure prise.
Développer davantage les marchés des fonds d'État afin de faciliter un financement efficient du déficit public. Des marchés des fonds d'État qui fonctionnent bien peuvent constituer une référence importante pour les marchés de capitaux, et renforcer la concurrence dans le secteur financier.	Aucune mesure prise.
RENFORCER LA STABILITÉ FINANCIÈRE	
Atténuer les risques pesant sur la stabilité financière	
Continuer de surveiller attentivement les risques pesant sur la stabilité financière, et intensifier la coopération transnationale avec les autorités de contrôle des marchés de capitaux d'autres pays ainsi que les banques étrangères en ce qui concerne le contrôle, l'apport de liquidités aux banques et la couverture de la garantie des dépôts.	Un accord de coopération transfrontalière sur la gestion et le règlement des crises et la stabilité financière a été signé par les ministères des Finances et autres ministères compétents, les banques centrales et les autorités de surveillance financière du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Islande, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Norvège et de la Suède. Cet accord a également mis sur pied le premier groupe européen chargé de la stabilité transfrontalière. Par ailleurs, des collèges de contrôleurs transfrontaliers ont été mis en place pour de grands groupes bancaires. Des améliorations des règles relatives aux capitaux propres et aux liquidités ainsi que des réformes des mécanismes de surveillance et de gestion des crises sont en cours dans le cadre de l'UE.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation de la situation actuelle
Améliorer la communication de l'information au public afin d'entretenir sa confiance dans le système financier.	Un certain nombre d'initiatives ont été adoptées, telles que l'organisation d'une série de conférences publiques et de séminaires ciblés à l'intention des journalistes, et la mise en place d'un nouveau site Internet sur la protection des consommateurs destiné aux jeunes, comportant une rubrique sur les questions financières. Une modification apportée à la Loi sur le droit des obligations impose aux banques menant des activités en Estonie d'informer leurs clients de toute modification concernant des modalités et conditions avec 2 mois de préavis, au lieu de 1 mois précédemment. En vertu de la nouvelle procédure, les banques sont en outre tenues d'informer leurs clients personnellement. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur en mai 2010.
Renforcer la culture financière des ménages, notamment en ce qui concerne les risques liés à un endettement massif, aux prêts à taux variable et aux prêts en devises.	L'Autorité de surveillance financière (<i>Finantsinspektion</i>) estonienne a lancé diverses activités dans ce domaine, dont un projet sur l'éducation des consommateurs, l'intégration de l'éducation financière dans les programmes scolaires, la formation des enseignants en matière d'éducation financière, et la création d'un site Internet spécifiquement consacré aux aspects financiers de la protection des consommateurs. L'Université de technologie de Tallinn ainsi que la bourse de Tallinn et d'autres acteurs des marchés de capitaux sont également en train d'étoffer leurs activités éducatives.
Envisager l'adoption d'un système de crédit à caractère hypothécaire accompagné d'un mécanisme de titrisation, en complément du système de crédit traditionnel assis sur les dépôts. Accompagner la mise en place de ce système d'une action d'éducation financière destinée à tous les intervenants du marché.	Aucune mesure prise.
Favoriser le développement des prêts à taux fixe par le biais de la surveillance exercée par la Banque d'Estonie et/ou l'Autorité de surveillance financière. Encourager les banques à tenir compte des risques de crédit résultant des taux variables.	L'Autorité de surveillance financière a attiré l'attention des banques sur la question du risque de crédit découlant des taux d'intérêt révisables, et réalisé des tests de résistance en matière de risque de crédit, reposant notamment sur l'hypothèse d'un glissement vers le haut de la courbe des rendements qui se traduirait par une augmentation de la charge du service de la dette des clients.
Réduire le biais de la politique budgétaire en faveur des propriétaires occupants	
Envisager l'élimination progressive de la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires à moyen terme, afin d'éviter d'amplifier davantage les cycles du marché du logement.	Aucune mesure prise.
Revoir la conception de l'exonération fiscale des plus-values de cession des logements, par exemple en introduisant une période minimum de résidence et en excluant les résidences secondaires du champ d'application de cette exonération.	Selon un projet de loi examiné actuellement par le parlement, cette exonération d'impôt serait limitée à la vente d'une résidence principale par période de deux ans (ce texte devrait entrer en vigueur en 2011).
Faire mieux coïncider les estimations fiscales de la valeur des terrains avec les prix du marché, en actualisant régulièrement les valeurs cadastrales, et en intégrant les bâtiments dans l'assiette d'imposition.	Aucune mesure prise.
Envisager l'élimination progressive du mécanisme de garantie des prêts, afin de réduire les distorsions qui s'exercent sur l'investissement dans le secteur du logement.	Aucune mesure prise.
Améliorer la mobilité de la main-d'œuvre en favorisant l'accès à des logements abordables et en améliorant les transports publics	
Faciliter l'accès à des logements abordables. Relever le niveau des allocations de logement à moyen terme, afin de prendre en compte les écarts de coûts du logement entre régions.	Les allocations de logement sont déterminées au niveau des communes et sont révisées annuellement (à la hausse), comme cela a été le cas dernièrement.
Améliorer les transports publics au moyen d'investissements dans les infrastructures.	Des mesures ont été prises, puisque divers investissements ont été réalisés pour la reconstruction de voies ferrées, la mise en place de nouvelles lignes de contact sur les voies ferrées électrifiées, et le développement des infrastructures aéroportuaires (Tartu, Kärdla, Ruhnu, Kuressaare, Pärnu et des structures de plus petite taille).
FLEXIBILISER ET DÉCLOISONNER LE MARCHÉ DU TRAVAIL	
Flexibiliser le marché du travail et renforcer les incitations à la recherche d'emploi	
Mettre pleinement en œuvre les modifications apportées à la législation sur la protection de l'emploi (LPE) prévues par la Loi sur l'emploi, notamment en matière de préavis de licenciement.	Les modifications apportées à la LPE sont en vigueur depuis le 1 ^{er} juillet 2009. Certains éléments du volet sécurité du concept de flexicurité (essentiellement un élargissement de la couverture individuelle du régime d'assurance-chômage) devraient se traduire dans les faits en 2013.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation de la situation actuelle
À moyen terme, envisager de remplacer les indemnités de licenciement par des comptes d'épargne s'inspirant du modèle autrichien, afin de faciliter la mobilité entre employeurs.	Aucune mesure prise.
Étant donné que la nouvelle loi sur l'emploi majore les allocations de chômage et aboutit de fait à une prolongation de leur versement, subordonner les hausses des allocations à la recherche active d'un emploi, et imposer des sanctions en cas de manquement à cette obligation.	Des mesures ont été prises. Des modifications concernant les obligations d'activité prévues par la Loi sur les services et prestations liés au marché du travail sont à l'étude. Il doit être rendu compte des résultats préliminaires obtenus après consultation des partenaires sociaux en octobre 2010 ; les modifications devraient être adoptées par le parlement à la toute fin de 2010 ou au début de 2011.
Réduire le coin fiscal en abaissant les cotisations sociales à la charge des employeurs, surtout sur les bas salaires.	Des mesures ont été prises. Un mécanisme d'incitation fiscale a été récemment mis en place en faveur de l'embauche de chômeurs (le plancher normalement en vigueur pour les cotisations de sécurité sociale ne s'applique pas au salarié recruté pendant ses 12 premiers mois d'emploi).
Aligner les augmentations de salaire du secteur public sur les gains de productivité enregistrés dans le secteur privé.	Des mesures ont été prises, puisque le budget de 2011 est conforme à ce principe. À moyen terme, la Stratégie budgétaire de l'État ne prévoit pas d'augmentation des dépenses de fonctionnement globales (masse salariale comprise) dans le secteur public.
Réduire les contre-incitations à l'emploi de travailleurs à bas salaire	
Aligner l'augmentation du salaire minimum sur celle de la productivité, et donner un caractère moins politique aux décisions dans ce domaine, en faisant intervenir des spécialistes indépendants dans les négociations entre les syndicats et la confédération des employeurs.	Le salaire minimum n'a pas été revalorisé depuis 2008. Aucune mesure n'a été prise en vue de dépolitiser les négociations relatives au salaire minimum.
Favoriser l'employabilité tout au long de la vie	
Encourager davantage la formation et l'amélioration des compétences tout au long de la vie.	Le nombre absolu de services offerts aux acteurs du marché du travail a sensiblement augmenté (d'un tiers environ) ; néanmoins, en raison de la forte hausse du nombre de chômeurs inscrits, la proportion de chômeurs inscrits qui participent aux programmes actifs a reculé de 10.5 % au premier semestre 2009 à 8.4 % en 2010.
Envisager de renforcer les politiques actives du marché du travail (PAMT) à moyen terme à l'aide de mesures bien conçues et soigneusement appliquées, étant donné leur faiblesse actuelle.	Le concept de PAMT doit être revu en 2011, puis des modifications de la législation devraient être élaborées en 2012. De plus, en mai 2009 les autorités ont regroupé les institutions responsables du marché du travail (c'est-à-dire la Commission du marché du travail et la Caisse d'assurance-chômage), en vue de renforcer à la fois l'offre et l'efficacité des services destinés aux acteurs du marché du travail.
Faciliter l'intégration sur le marché du travail des personnes d'origine non estonienne et des immigrés	
Développer l'accès de ces groupes à l'apprentissage de l'estonien et à la formation professionnelle, y compris à l'utilisation des services disponibles sur Internet. Lancer une campagne de sensibilisation bien ciblée décrivant les avantages offerts par la connaissance de l'estonien.	Les cours de langue font partie intégrante de la formation professionnelle des actifs, dès lors que ces cours sont jugés nécessaires dans le cadre des plans d'action individuels (pour l'emploi). Il existe des cours de langue complémentaires gratuits, dispensés par la Fondation pour les migrations et l'intégration et financés par le ministère de l'Éducation grâce aux financements du Fonds social européen (FSE) ou du Fonds européen d'investissement (FEI).
Simplifier le système de permis de travail pour les travailleurs étrangers ressortissants d'États non membres de l'UE.	En 2008 sont entrées en vigueur des dispositions portant modification de la Loi sur les étrangers. Leur objectif était de simplifier les procédures relatives à l'emploi d'étrangers et de préciser la réglementation. Ces dispositions portaient notamment sur les éléments suivants : Le quota annuel d'immigration est passé de 0.05 % à 0.1 % de la population permanente de l'Estonie. La possibilité d'exclure certaines personnes du quota d'immigration a été supprimée. L'autorisation de recruter un travailleur étranger est subordonnée à un critère de niveau de salaire. Le délai minimum de recherche sur le marché du travail estonien au terme duquel un employeur est autorisé à recruter un travailleur étranger a été ramené de deux mois à trois semaines. La liste des étrangers ayant le droit de travailler en Estonie sans permis de travail a été étoffée. Les autorités ont élargi la liste des professions spéciales auxquelles ne s'appliquent ni le critère de niveau de salaire, ni celui du délai minimum de recherche sur le marché du travail estonien. Les délais de procédure ont été harmonisés, de sorte que ce délai est maintenant de deux mois pour tous les étrangers dans le cadre de la procédure relative aux permis de résidence temporaire.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation de la situation actuelle
Mettre en place un système de reconnaissance formelle des qualifications des immigrants.	Dans le cadre du système de reconnaissance formelle des qualifications de niveau supérieur et des qualifications donnant accès à l'enseignement supérieur acquises à l'étranger, une procédure d'évaluation des qualifications professionnelles acquises à l'étranger a également été instaurée. Ces principes et procédures sont fondés sur la directive 005/36/CE de l'Union européenne.
AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT DE L'ENTREPRISE POUR STIMULER LA PRODUCTIVITÉ	
Dans certaines industries de réseau, réduire le contrôle exercé par l'État par le biais de privatisations. Limiter les droits de vote spéciaux et les restrictions concernant la vente des participations de l'État.	Aucune mesure prise.
Accroître la part des marchés de détail de l'électricité ouverte aux consommateurs, et créer dans le secteur de l'électricité un marché de gros libéralisé et élargi.	Le marché de gros de l'électricité a commencé à fonctionner en avril 2010, avec le soutien de Nord Pool Spot. L'ouverture du marché de détail est programmée pour la fin de 2012.
Surveiller attentivement les répercussions de la limitation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés aux bénéfices distribués, et revoir cette disposition fiscale s'il est établi qu'elle cause des distorsions importantes.	Aucune mesure n'a été prise, mais la réalisation d'une étude a été demandée concernant l'impact du régime d'imposition des sociétés sur l'investissement et le développement.
Accorder une grande importance à l'évaluation de l'efficacité et de l'impact des différents programmes de soutien aux entreprises et aux activités d'innovation.	L'évaluation à mi-parcours de l'impact de ces aides est programmée pour 2011. Une analyse comparative de l'efficacité des aides directes et d'instruments financiers a été lancée.
Envisager de fusionner certains des programmes de soutien aux entreprises et à l'innovation.	Une évaluation est en cours.
Améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) locales aux financements, le cas échéant en élargissant l'éventail des instruments financiers (dont les microfinancements) mis à leur disposition.	L'offre de microfinancements a été éteinte, sous la forme de prêts à la création d'entreprise.

Chapitre 2

Éviter le biais procyclique de la politique budgétaire et garantir la viabilité des finances publiques

La crise économique a lourdement pesé sur les finances publiques, mais les mesures rigoureuses d'assainissement budgétaire mises en œuvre en 2009 ont évité une crise de confiance et préparé l'entrée du pays dans la zone euro. Le programme de rééquilibrage budgétaire de grande ampleur, qui représente environ 9 % du PIB, comprenait d'importantes mesures structurelles, mais également des mesures ponctuelles et temporaires notables, y compris le transfert des cotisations de l'État au deuxième pilier obligatoire du système de retraite au budget des administrations publiques. La politique budgétaire est aujourd'hui confrontée à trois défis étroitement liés : trouver un nouvel équilibre entre recettes et dépenses afin d'assurer une amélioration durable de la position budgétaire sous-jacente ; préserver les équilibres budgétaires au cours de la reprise ; et prévenir l'érosion des cotisations au deuxième pilier du système de retraite. Ce dernier aspect est particulièrement important pour préserver la viabilité à long terme des finances publiques. Pour relever ces défis, il faudrait renforcer les règles et institutions budgétaires. Le système fiscal peut être amélioré en vue de soutenir l'assainissement des finances publiques et d'accroître l'efficacité, tout en préservant la simplicité et la transparence du régime fiscal estonien. Il est possible d'augmenter la part des impôts sur le patrimoine et des taxes liées à l'environnement qui ont moins d'effets de distorsion. La récession a affaibli le système de TVA. Une meilleure administration de la TVA, qui implique de revoir les exemptions et éventuellement de relever le taux normal, pourrait contribuer à compenser les baisses des impôts sur le travail qui provoquent plus de distorsions.

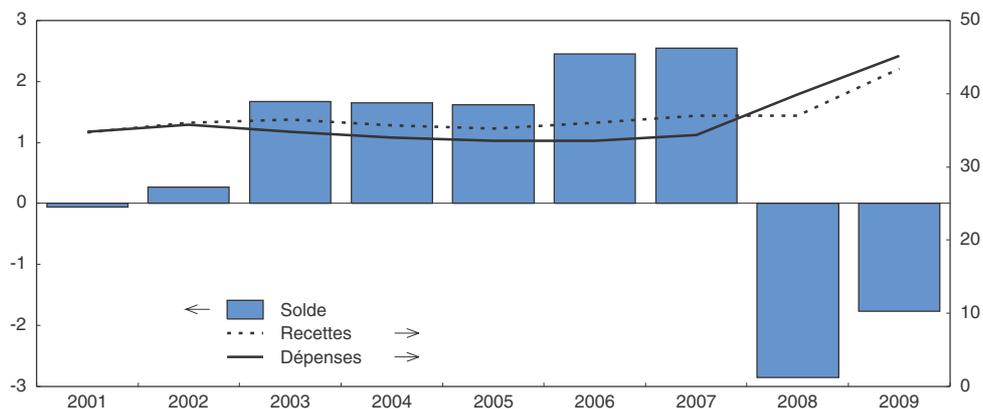
Rééquilibrer les finances publiques après la crise

La crise a prélevé un lourd tribut sur les finances publiques...

Avant la crise, la situation budgétaire de l'Estonie était très favorable par comparaison avec d'autres pays. Le solde financier des administrations publiques était excédentaire entre 2002 et 2007 (graphique 2.1), car les gouvernements qui se sont succédé ont appliqué une règle implicite du « budget au moins en équilibre ». La dette publique brute était plus faible que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, à 3.7 % du PIB fin 2007 (graphique 2.2), soit un niveau très inférieur à celui des actifs financiers des administrations publiques (tableau 2.1). Toutefois, cette position budgétaire sous-jacente¹ saine s'est progressivement dégradée pendant la période d'essor qui a précédé la crise (graphique 2.3), car les abondantes recettes conjoncturelles ont été affectées à des programmes de dépenses structurelles. Par conséquent, la politique budgétaire est devenue expansionniste, contribuant à la surchauffe de l'économie (graphique 2.4)². Le solde budgétaire sous-jacent est devenu déficitaire en 2006 et s'est fortement détérioré au 2^e semestre 2007, lorsque le cycle s'est inversé. L'aggravation de la position sous-jacente s'est poursuivie en 2008, et le projet de loi de finances pour cette année tablait sur une hausse de plus de 20 % des dépenses nominales par rapport à l'année précédente.

Graphique 2.1. **Finances publiques, 2001-09**

En pourcentage du PIB

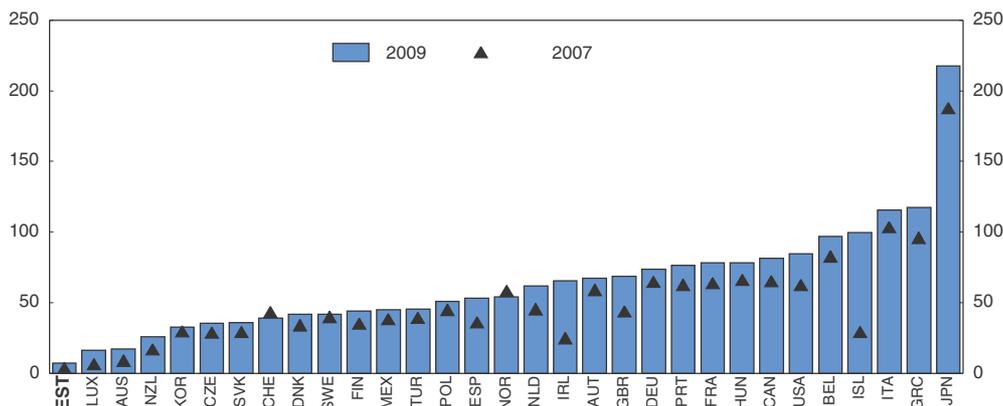


Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378226>

Le solde budgétaire de base est devenu déficitaire au début de 2008, lorsque l'économie est entrée en récession et les stabilisateurs automatiques ont commencé à agir sur les recettes. Il convient d'observer qu'en 2008, le niveau d'activité restait supérieur à son potentiel, même si l'écart de production positif se réduisait rapidement. Entre le 2^e trimestre 2007 et le 2^e trimestre 2008, le solde budgétaire de base s'est creusé de

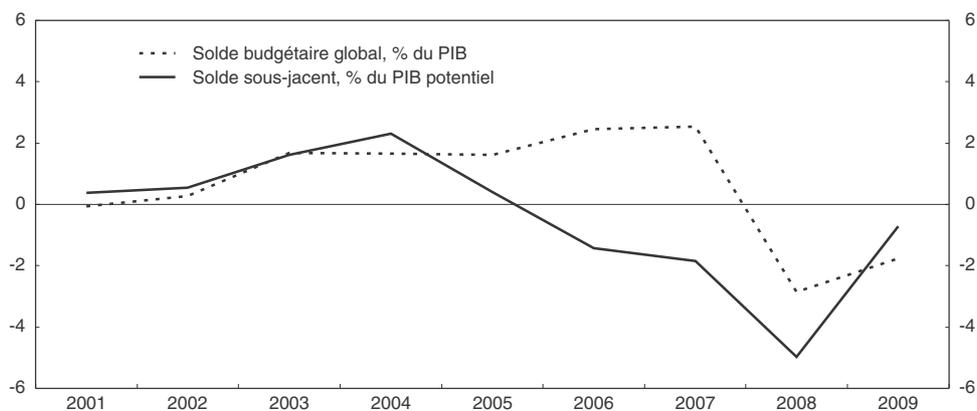
Graphique 2.2. **Dette brute des administrations publiques, 2007 et 2009**
En pourcentage du PIB



Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932378245>

Graphique 2.3. **Solde budgétaire de base et solde budgétaire sous-jacent, 2001-09**



Note : Le solde budgétaire sous-jacent ne tient pas compte de l'impact des fluctuations cycliques et des mesures ponctuelles.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE* et estimations de l'OCDE.

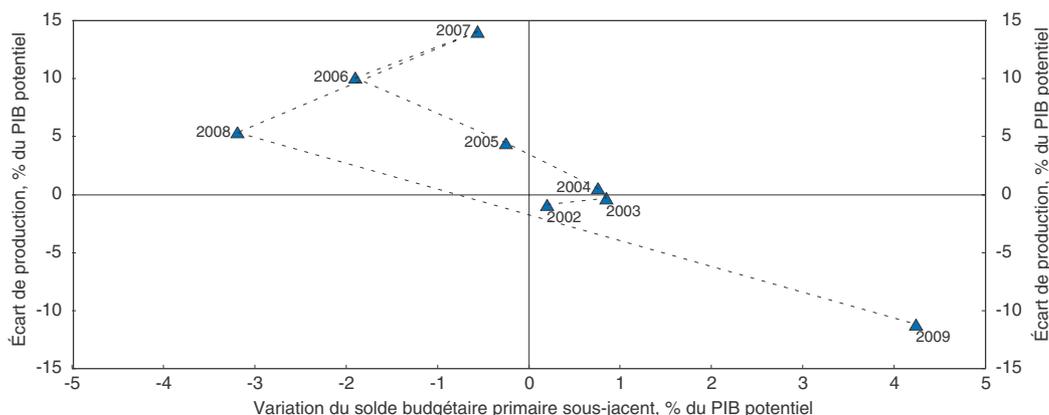
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932378264>

Tableau 2.1. **Actifs financiers des administrations publiques, 2007-09**

Milliards EEK	2007	2008	2009
Total des actifs financiers des administrations publiques	29.9	24.4	25.0
Administration centrale	21.6	15.7	18.4
Collectivités locales	1.9	1.8	1.1
Fonds de la sécurité sociale	6.4	7.0	5.4
<i>En pourcentage du PIB</i>			
Total des actifs financiers des administrations publiques	12.1	9.7	11.5
Administration centrale	8.7	6.2	8.5
Collectivités locales	0.8	0.7	0.5
Fonds de la sécurité sociale	2.6	2.8	2.5

Source : Stratégie budgétaire de l'État (2010).

Graphique 2.4. Orientation de la politique budgétaire, 2002-09



Note : Le solde budgétaire sous-jacent ne tient pas compte de l'impact des fluctuations cycliques et des mesures ponctuelles. L'écart de production désigne la différence entre la production effective et la production potentielle en pourcentage de la production potentielle.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378283>

6.5 points de PIB, 5 points étant imputables à une augmentation des dépenses, et seulement 1.5 point à la baisse des recettes. Ces résultats reflètent un dérapage considérable des dépenses : celles-ci sont montées en flèche, anticipant la poursuite d'une croissance soutenue (le projet de loi de finances s'appuyait sur l'hypothèse d'une croissance de 14 % du PIB nominal, alors qu'il a progressé de moins de 2 % en valeur nominale en 2008), tandis que la hausse des recettes s'est brutalement interrompue.

Les réserves budgétaires accumulées au cours des années d'excédents qui ont précédé la crise (encadré 2.1) ont heureusement amorti le choc au début de la phase de récession, permettant aux pouvoirs publics de combler le déficit budgétaire naissant sans recourir à l'emprunt. L'aggravation de la crise et l'émergence d'un écart de production fortement négatif ont amplifié le déficit du budget qui, en l'absence de toute nouvelle mesure, aurait avoisiné 10 % du PIB, de sorte que les réserves budgétaires auraient pu financer moins d'une année de déficit.

... et a induit un effort d'assainissement budgétaire sans précédent...

Dans ce contexte, le gouvernement a adopté son premier programme d'assainissement fin 2008. Les mesures mises en œuvre ont permis d'améliorer la position budgétaire d'environ 1.2 % du PIB en 2008 et d'environ 3.8 % du PIB pour le budget de 2009. Face à l'aggravation de la récession, trois autres programmes ont été approuvés en 2009 (voir l'annexe 2.A1). Globalement, ces quatre programmes ont amélioré la situation du budget de 2009 d'environ 9 % du PIB par comparaison avec le budget initial pour la même année.

La décision d'assainir les finances publiques pendant la récession, bien qu'elle ne soit pas sans équivalents (par exemple, deux autres pays baltes – la Lettonie et la Lituanie – ont mené des programmes de rééquilibrage d'ampleur comparable en 2009)³, tranchait nettement avec l'approche suivie par la plupart des pays membres de l'OCDE. Beaucoup ont alors choisi d'aider leurs économies par des mesures de relance budgétaire plus ou moins ambitieuses et ont laissé jouer les stabilisateurs automatiques. La décision des autorités estoniennes doit être appréciée dans le contexte d'une offre restreinte de

Encadré 2.1. **Les réserves budgétaires du gouvernement estonien***

L'État accumule des actifs dans deux fonds de réserve, parfois appelés réserves budgétaires : le Fonds de réserve de stabilisation (FRS) et le Fonds de réserve de trésorerie, qui a pour objet de faciliter la gestion des disponibilités. Le ministre des Finances est habilité à puiser dans le Fonds de réserve de trésorerie pour garantir les paiements en espèces, couvrir les passifs éventuels et assurer un financement relais. Le FRS a été mis en place à la fin des années 90 pour renforcer la stabilité macroéconomique en dégagant des ressources pour les situations d'urgence et les déficits imprévus, ainsi que pour soutenir les réformes structurelles. À la différence du Fonds de réserve de trésorerie, le recours au FRS est décidé par le parlement sur proposition du gouvernement. Les actifs du FRS, qui représentaient un peu plus de 2.5 % du PIB fin 2007, provenaient essentiellement des recettes des privatisations et des excédents budgétaires de la période 2002-07. Le FRS comme le Fonds de réserve de trésorerie suivent une stratégie d'investissement prudente, qui privilégie les titres d'emprunt d'État étrangers ou les dépôts bancaires. Le revenu des investissements est versé à ces fonds.

Le FRS présente certaines caractéristiques d'un fonds souverain, bien que la constitution des actifs du Fonds ne soit pas liée aux recettes générées par les ventes de matières premières, comme pour beaucoup d'autres fonds (Chili, Norvège, Russie), et qu'il ne soit pas financé par des avoirs en devises, comme en Chine ou à Singapour par exemple. À l'instar d'un fonds souverain, ce fonds a joué un rôle de stabilisation budgétaire à court terme, en accumulant des actifs pendant la phase d'expansion et en les cédant en 2008-09 afin de financer l'important déficit budgétaire. Fin 2009, les actifs du FRS avaient diminué d'environ un tiers et représentaient 2.1 % du PIB. Bien qu'en valeur absolue, les actifs du Fonds de réserve de trésorerie se soient dépréciés, ils ont en fait augmenté en pourcentage du PIB compte tenu de la chute importante du PIB nominal, passant de 6.1 % du PIB en 2007 à 6.5 % fin 2009. Le gouvernement a l'intention de reconstituer les actifs de ces fonds dans les années à venir, concourant ainsi à d'autres objectifs poursuivis par de nombreux fonds souverains, à savoir les réformes structurelles et les transferts intergénérationnels.

* Cet encadré s'inspire de Kraan et al. (2008), ministère des Finances et Banque d'Estonie.

financements sur le marché, imputable au sous-développement du marché obligataire national et à l'assèchement des liquidités internationales. Elle procède aussi de la nécessité de soutenir la confiance dans le système de caisse d'émission soumis à des pressions considérables, notamment du fait de la part élevée des prêts en devises accumulés pendant les années d'expansion. Face à ces pressions, les autorités ont décidé d'accélérer l'adoption de l'euro. Cette décision a dicté en grande partie l'ampleur de l'effort d'assainissement en 2009, car le déficit des administrations publiques devait être maintenu sous le seuil de 3 % du PIB pour satisfaire au critère budgétaire d'entrée dans la zone euro.

... qui prévoyait des ajustements structurels considérables...

Le programme d'assainissement à grande échelle comportait de nombreuses mesures structurelles (voir des informations détaillées à l'annexe 2.A1). L'amélioration de la position budgétaire sous-jacente (hormis les stabilisateurs automatiques ainsi que les mesures temporaires et ponctuelles) à raison de 4.2 % du PIB potentiel (encadré 2.2) s'est appuyée à la fois sur des mesures du côté des dépenses et des recettes. Les ajustements des dépenses englobaient des baisses de salaires et des réductions d'effectifs dans le

Encadré 2.2. Estimation de l'importance de l'assainissement budgétaire mené en Estonie en 2009

La variable de référence utilisée par l'OCDE pour déterminer si un programme d'assainissement budgétaire est viable est la variation du solde budgétaire primaire sous-jacent des administrations publiques, c'est-à-dire le solde de base corrigé des charges d'intérêts nettes, de l'effet des fluctuations conjoncturelles et des mesures ponctuelles (opérations budgétaires non périodiques de grande ampleur), exprimé en pourcentage du PIB potentiel.

Entre 2008 et 2009, le solde primaire des administrations publiques en Estonie s'est amélioré d'environ 1 point de PIB. Ce résultat reflétait l'effet des stabilisateurs automatiques, des mesures discrétionnaires (tant structurelles que temporaires), ainsi que de la baisse du PIB nominal au cours de cette période. Selon les estimations de l'OCDE basées sur la méthodologie décrite par Girouard et André (2005), le solde primaire corrigé des variations cycliques s'est amélioré de 7 points de PIB potentiel entre 2008 et 2009. Il convient de souligner que ces estimations ne tiennent pas compte d'une diminution durable possible de la production potentielle en 2009. En cas de baisse effective de la production potentielle, l'écart de production était plus faible et la composante conjoncturelle moins négative en 2009, ce qui se traduit par une moindre amélioration du solde primaire corrigé des variations cycliques la même année.

De nouveaux efforts d'ajustement sont nécessaires pour exclure l'impact des mesures temporaires et ponctuelles. L'OCDE estime que ces mesures représentaient environ 3 % du PIB potentiel en 2009, contre 0.2 % du PIB potentiel en 2008. Si l'on élimine l'incidence de ces mesures du solde primaire corrigé des variations cycliques, on obtient une amélioration de 4.2 % du solde budgétaire primaire sous-jacent, qui est l'indicateur préféré par l'OCDE pour mesurer l'assainissement budgétaire.

Une autre méthode utilisée pour estimer l'importance des mesures discrétionnaires est le recours à la « méthode ascendante » basée sur la liste des différentes mesures. Selon les estimations du gouvernement estonien, les mesures mises en œuvre en 2009 représentaient au total 9 % du PIB de 2009. La principale différence entre la méthode « descendante » d'évaluation du solde corrigé des variations cycliques et l'approche « ascendante » tient au fait que les mesures d'assainissement déployées en 2009 ont en partie inversé l'expansion prévue pour 2009. À ce titre, le gain de 9 % du PIB représente la différence entre ce qu'aurait été le solde du budget 2009 en l'absence de mesures d'assainissement et le résultat obtenu en 2009, plutôt que la variation du solde entre 2008 et 2009. La croissance nominale des dépenses prévue dans le budget 2009 approuvé en 2008 était de 9 %, alors que les dépenses réelles ont baissé de 3 %. La révision de la législation illustre un des changements intervenus par rapport aux prévisions, de sorte que l'indexation des pensions s'est traduite par une hausse de 5 % seulement en 2009, contre une prévision de 14 % sur la base de la législation en vigueur avant la crise.

secteur public, ainsi que des réformes structurelles comme celle visant les indemnités de maladie et le mécanisme d'indexation des pensions. Les dépenses militaires et les subventions agricoles ont été réduites. Concernant les recettes, le taux normal de la TVA a été relevé de 2 points pour atteindre 20 %. Le taux de TVA réduit est passé de 5 % à 9 % et a été supprimé pour plusieurs produits. Divers droits d'accise ont été augmentés. Les cotisations d'assurance-chômage ont été majorées de 0.9 % à 4.2 % du salaire. Certains abattements et avantages fiscaux ont été abolis, et les baisses annoncées des taux de l'impôt sur le revenu ainsi que le relèvement du seuil de l'impôt sur le revenu ont été

suspendus. Malgré la nature procyclique du rééquilibrage budgétaire, nombre de ses éléments structurels vont dans le bon sens. Néanmoins, notamment en ce qui concerne les réformes de la protection sociale, il faut examiner de près leurs conséquences et modifier les paramètres le cas échéant. L'augmentation des impôts indirects allait dans la bonne direction, mais la hausse des cotisations de chômage est plus contestable compte tenu des répercussions négatives sur le coin fiscal sur le travail et sur l'emploi (voir ci-après).

... ainsi que d'importantes mesures temporaires et ponctuelles

Le programme d'assainissement budgétaire comportait également des mesures temporaires, dont certaines viendront à expiration ces deux prochaines années, d'autres lorsque la marge de manœuvre budgétaire le permettra. Depuis le 1^{er} juillet 2009, les cotisations de l'État au système de retraite obligatoire financé par capitalisation, qui représentent 4 % du salaire, sont transférées au régime de retraite public. Ce transfert répondait à des objectifs essentiellement comptables, car selon les règles comptables d'Eurostat en vigueur, les cotisations au premier pilier font partie des recettes des administrations publiques, tandis que celles au deuxième pilier privé du système de retraite (comptes d'épargne individuels) ne relèvent pas des comptes publics. Cette décision a eu pour effet de gonfler artificiellement les recettes publiques de 0.6 % du PIB en 2009 et de 1 % du PIB en 2010. Bien que de nature comptable, cette mesure a des conséquences tangibles pour les titulaires de comptes d'épargne retraite qui ont subi des pertes – à l'heure actuelle, le système couvre environ les deux tiers des salariés, et seuls les travailleurs les plus âgés n'ont pas été touchés par ce transfert. L'État a repris partiellement ses versements en 2011 (2 % du salaire sera versé sur des comptes individuels) et devrait les assurer entièrement en 2012. Les cotisations pourraient ensuite passer à 6 % du salaire en 2014-17 afin de compenser la suspension des contributions en 2009-11. Cela reviendra à transférer de nouveau une partie des cotisations du premier pilier vers le deuxième, car les cotisations de sécurité sociale ne devraient pas augmenter. Alors que les conventions comptables ont fait baisser le déficit en 2009-10, elles l'augmenteront dans les années à venir.

Les salaires de certains fonctionnaires ont été gelés et le temps de travail de certains agents publics a été raccourci sans indemnité. Cette dernière mesure est temporaire mais, faute de données, il est difficile de la distinguer d'une réduction générale de la masse salariale du secteur public. En outre, il est difficile de déterminer si la réduction actuelle des dépenses de personnel de l'État représente un ajustement structurel durable ou une mesure temporaire qui sera abolie lorsque la situation budgétaire se sera améliorée.

En 2009, des opérations strictement ponctuelles, comme les dividendes supplémentaires provenant des entreprises publiques (*Eesti Energia*, Port de Tallinn) et la vente de terrains, ont fortement gonflé les recettes. Globalement, les mesures temporaires et ponctuelles ont amélioré le solde budgétaire de 3.6 % du PIB en 2009⁴. Ces mesures ont compensé en grande partie l'effet des stabilisateurs automatiques sur les recettes (là où s'exercent presque tous les stabilisateurs en Estonie).

Des mesures de relance ont été prises, avec le soutien des fonds structurels de l'UE

Le recours plus rapide aux fonds structurels de l'UE, attribués dans le cadre de la politique régionale européenne afin de réduire les disparités régionales, a joué un rôle important pour atténuer l'effet procyclique du durcissement de la politique budgétaire. Depuis octobre 2008, la Commission a proposé une série de mesures destinées à accélérer

la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion pour la période 2007-13, et l'utilisation des fonds en Estonie, notamment pour stimuler l'investissement et l'emploi, s'est intensifiée pendant la récession. Le montant total des subventions de l'UE est passé de 2.2 % du PIB en 2008 à 5.1 % du PIB en 2009. L'Estonie est l'un des pays qui bénéficient le plus des fonds de l'UE.

Les initiatives qui ont soutenu l'activité au cours de la récession comprenaient divers programmes actifs du marché du travail (voir le chapitre 1), des mesures de soutien des exportations, d'aide aux jeunes entreprises et à l'investissement dans les technologies. Ces mesures de relance ont en partie compensé l'impact négatif de la contraction budgétaire. Surtout, le respect des critères d'adoption de l'euro dans une période aussi difficile a généré des effets positifs sur la confiance, qui ont eux aussi atténué les conséquences préjudiciables du resserrement budgétaire. Néanmoins, cette politique procyclique a aggravé la récession. En dépit des incertitudes qui entourent les estimations quantitatives des multiplicateurs budgétaires dans une très petite économie ouverte, elles sont sans nul doute positives⁵.

D'autres mesures d'assainissement budgétaire restent nécessaires

Grâce au faible niveau d'endettement et à l'ambitieux programme d'ajustement budgétaire mis en œuvre pendant la crise, les finances publiques estoniennes sont aujourd'hui en meilleure santé que dans la plupart des pays de l'OCDE. Selon les estimations de l'OCDE, pour atteindre l'objectif à moyen terme du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui pour l'Estonie est l'équilibre structurel, des efforts d'assainissement supplémentaires équivalant à seulement 1 % du PIB potentiel sont requis. Cela recoupe également les estimations de la Commission européenne pour le rapport de 2009 sur la viabilité des finances publiques, selon lesquelles l'ajustement durable du solde structurel primaire requis pour respecter la contrainte budgétaire intertemporelle à horizon infini est de 1 % du PIB⁶. Cette exigence d'assainissement est très inférieure à ce qui est nécessaire dans la plupart des économies de l'OCDE (OCDE, 2010a)⁷.

Toutefois, des incertitudes considérables entourent ces estimations. Premièrement, le recours à d'importantes mesures temporaires et ponctuelles complique l'évaluation de la position budgétaire structurelle, car l'exercice du jugement est nécessaire pour déterminer si les mesures en question sont de nature permanente ou temporaire. Cette situation a perduré en 2010, involontairement en partie, car des produits exceptionnels générés par la vente de quotas d'émissions ont gonflé les recettes. Deuxièmement, il est extrêmement difficile d'évaluer correctement le solde budgétaire sous-jacent après la crise, en raison des transformations structurelles de l'économie susceptibles d'influencer les estimations de la production potentielle et des recettes structurelles⁸. Comme on l'a vu au chapitre 1, il est probable que la crise a eu un effet négatif durable sur la production potentielle. Par conséquent, il se peut que le déficit structurel soit plus élevé et que des efforts supplémentaires soient nécessaires à moyen terme. En outre, à mesure que la structure de l'économie s'écarte de la consommation en faveur des exportations, les recettes générées par les taxes sur les biens et services, qui représentent actuellement environ 40 % du total des recettes fiscales, devraient baisser. Même si les hausses de la TVA et des accises intervenues pendant la crise compenseront partiellement ces effets, les recettes structurelles après la crise pourraient néanmoins être insuffisantes pour financer le niveau actuel des dépenses publiques.

Trouver un nouvel équilibre entre recettes et dépenses

Dans ce contexte, établir un nouvel équilibre entre recettes et dépenses est l'un des principaux défis pour les responsables de la politique budgétaire au cours de la reprise qui se profile. La restriction des dépenses est incontournable et devra s'appuyer sur un cadre budgétaire plus efficace, tandis que l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques reste une priorité (voir le chapitre 3). Dans le même temps, les dépenses consacrées à la protection sociale se situant à un niveau très inférieur à celui de nombreux pays de l'OCDE⁹, et notamment des pays européens, les possibilités d'ajustement supplémentaires sont restreintes. De nouvelles réductions des dépenses de fonctionnement ne sont pas non plus très probables. Les nouveaux efforts budgétaires devraient le cas échéant surtout concerner les recettes, ce qui est réalisable compte tenu de la charge fiscale relativement faible. C'est également l'occasion de revoir le régime fiscal en vue d'améliorer son efficacité. Les recettes générées par les impôts provoquant le moins de distorsions pourraient servir à pérenniser l'assainissement des finances publiques, puis à améliorer la structure des recettes une fois l'économie inscrite sur une trajectoire viable.

Les réformes du système de retraite mises en œuvre à ce jour devraient atténuer l'impact financier du vieillissement à long terme

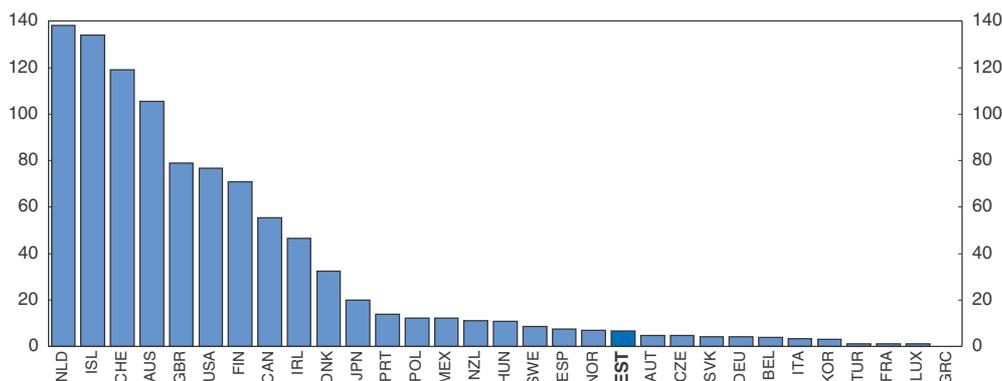
L'Estonie a pris d'importantes mesures pour relever le défi que pose le vieillissement démographique pour sa situation budgétaire à long terme. Le rapport de dépendance économique des personnes âgées devrait passer de 25 % en 2010 à 56 % en 2060 (Commission européenne, 2009b), ce qui rapprochera l'Estonie de la moyenne européenne, tant en ce qui concerne le niveau de ce ratio que son rythme d'accroissement. La population d'âge actif est en baisse depuis 2002. Pour atténuer les pressions budgétaires à long terme induites par ces tendances, une réforme globale du régime de retraite a été engagée dans les années 2000, avec la mise en place d'un système à trois piliers. L'ancien système par répartition, qui est actuellement le premier pilier, a été réformé afin de renforcer les incitations à travailler, en liant partiellement les cotisations aux droits à pension futurs, et en transférant une partie des cotisations vers un deuxième pilier obligatoire financé par capitalisation. Le deuxième pilier est un régime à cotisations définies, dans lequel les droits à pension dépendent des cotisations payées au cours de la vie active et du rendement des fonds de pension. Des incitations fiscales ont été accordées afin d'encourager la participation au troisième pilier facultatif. Le deuxième pilier obligatoire et le troisième pilier facultatif sont tous deux gérés par des prestataires privés¹⁰.

Le régime de retraite privé se développe rapidement, mais n'en est qu'à ses débuts. À la fin du 3^e trimestre 2010, le montant des fonds gérés par les organismes de retraite privés s'élevait à 8 % du PIB (graphique 2.5). L'essentiel de cette somme alimentait les comptes du deuxième pilier, tandis que les actifs du troisième pilier étaient inférieurs à 1 % du PIB. Aucune mesure n'a été prise pour soutenir le développement des plans de retraite professionnels, qui jouent un rôle important dans certains pays de l'OCDE. Il serait judicieux de revoir cette approche à l'avenir et d'élaborer un cadre réglementaire et fiscal pour les régimes professionnels. La participation des employeurs aux dispositifs de retraite peut être avantageuse pour négocier les frais avec les prestataires de services de retraite et pour l'éducation financière et les conseils prodigués aux membres des plans.

L'âge du départ à la retraite a été progressivement relevé et s'établit actuellement à 63 ans pour les hommes et 60.5 ans pour les femmes (il devrait passer à 63 ans d'ici 2016). Dans le cadre de la stratégie d'assainissement budgétaire, des modifications de la loi sur

Graphique 2.5. **Actifs des fonds de pension privés, 2007**

En pourcentage du PIB



Note : Les données pour l'Estonie concernent la fin du troisième trimestre 2010.

Source : OCDE, *Panorama des systèmes de retraite*, 2009 ; ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378302>

l'assurance-retraite publique ont été approuvées, augmentant l'âge du départ à la retraite de trois mois par an à partir de 2017 pour atteindre 65 ans en 2026. Le taux d'activité des travailleurs âgés, et notamment des femmes, a beaucoup progressé entre 2000 et 2008, pour atteindre des niveaux élevés par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, et notamment européens, et encore plus élevés que dans certains pays scandinaves voisins (tableau 2.2).

Tableau 2.2. **Taux d'emploi des tranches d'âge 55-64 ans et 65-69 ans**

Pourcentage de la tranche d'âge, 2008

	65-69	55-64
Islande	83.8	51.8
Suède	74.0	17.6
Norvège	69.5	25.5
Japon	68.7	37.4
Estonie	66.7	20.8
États-Unis	64.9	31.1
Corée	61.8	42.2
Danemark	60.3	13.2
Finlande	59.3	9.7
Moyenne OCDE	54.2	18.3
République tchèque	49.6	10.3
Moyenne de la zone euro	48.1	9.7
Hongrie	42.1	4.8
France	41.5	4.2
Italie	37.0	7.3
Pologne	34.5	9.6

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la population active.

Ces évolutions devraient atténuer l'impact budgétaire à long terme du vieillissement. Malgré une augmentation du rapport de dépendance des personnes âgées comparable à celle observée dans de nombreux pays de l'OCDE, les dépenses du régime de retraite public

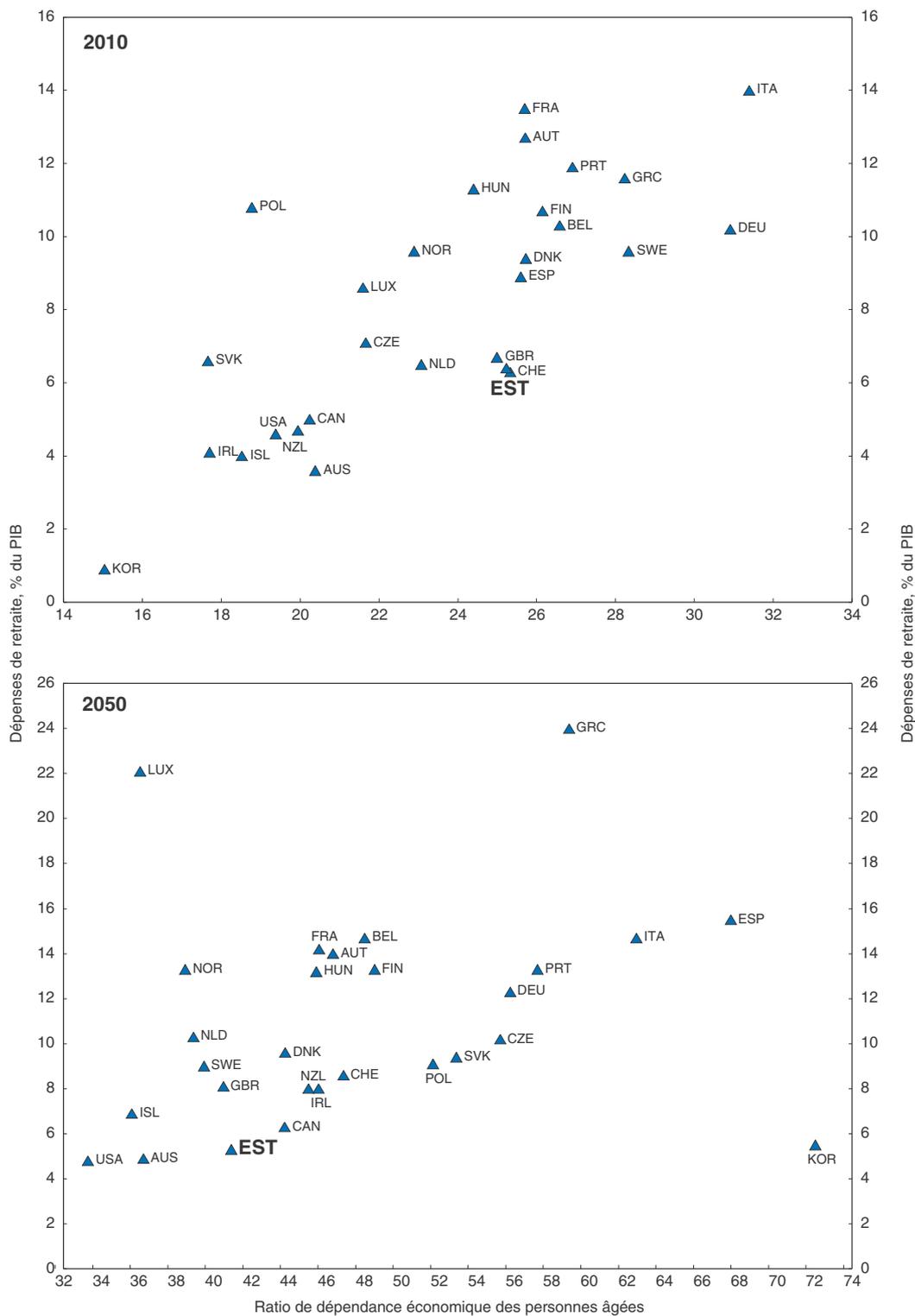
devraient baisser de 1.1 point de PIB entre 2010 et 2050 (graphique 2.6). Néanmoins, le niveau des prestations de vieillesse pose toujours problème, ce qui pourrait à terme peser sur les finances publiques. Le taux de pension moyen du régime public (rapport entre la retraite moyenne et le salaire moyen) est l'un des plus bas de l'UE (36 %) et est proche du seuil de pauvreté (OCDE, 2010b). Une baisse de ce taux à 16 % d'ici 2060, soit le plus bas niveau dans l'UE, est une hypothèse utilisée par la Commission européenne pour établir ses projections à long terme des dépenses du régime public de retraite (Commission européenne, 2009b)¹¹. Cette hypothèse n'est réaliste que si les revenus provenant du deuxième pilier deviennent significatifs. Même dans ces conditions, d'après les prévisions actuelles, le taux de pension total (des deux piliers) devrait tomber à 22 % d'ici 2060¹². Dans la mesure où ces taux ne sont socialement pas tenables, les perspectives favorables concernant les dépenses liées au vieillissement (plafonnées à moins de 15 % du PIB sur la période 2010-60) risquent de ne pas se concrétiser. Parallèlement, les hypothèses qui sous-tendent les prévisions de 2009 ne tiennent pas compte du relèvement de l'âge du départ à la retraite qui atteindra 65 ans en 2026. D'autres coûts induits par le vieillissement de la population, comme les dépenses de santé, devraient s'accroître modérément, bien que selon certains scénarios la hausse des dépenses de santé pourrait dépasser le 1.1 point de PIB prévu par le scénario de référence.

Il faut préserver le deuxième pilier du régime de retraite

Le développement de régimes de retraite privés capables de générer des revenus de retraite suffisants est une condition importante pour garantir aux futurs retraités un niveau de vie acceptable. Il est donc indispensable de prévenir l'érosion des cotisations au deuxième pilier du régime. Des efforts supplémentaires peuvent être requis pour encourager la participation au troisième pilier facultatif. Dans ce contexte, la décision récente de suspendre les cotisations de l'État au deuxième pilier, même si des circonstances exceptionnelles la justifient, crée un précédent malheureux. Certes, une hausse des cotisations sur la période 2014-17 compense la suspension des cotisations en 2009-11, comme l'envisage le gouvernement, mais l'incertitude que de telles interventions engendrent peut saper la confiance du public dans le système de retraite et le dissuader de participer au troisième pilier facultatif. L'impact négatif sur les fonds de retraite privés doit également être pris en compte. En outre, le mécanisme de compensation qui prévoit de porter à 6 % les cotisations de l'État au deuxième pilier entre 2014 et 2017 (ce qui reviendra à transférer une partie des cotisations du premier pilier au deuxième pilier, car les cotisations de sécurité sociale ne devraient pas augmenter) se répercutera à son tour sur la viabilité du premier pilier.

On peut alléguer que les règles comptables actuelles d'Eurostat qui classent les cotisations au premier pilier dans les recettes de l'État, alors que les cotisations au deuxième pilier obligatoire par capitalisation ne sont pas enregistrées dans les comptes publics, pénalisent injustement les pays qui ont lancé d'importantes réformes de leur régime de retraite visant à garantir la viabilité budgétaire à long terme. Premièrement, la situation budgétaire actuelle de ces pays peut sembler moins bonne que celle de pays moins réactifs face au problème du vieillissement de leur population. En outre, conjugué au seuil de déficit de 3 % fixé par le PSC pour le budget des administrations publiques, un tel traitement peut être considéré comme particulièrement problématique. Les propositions visant à réformer la prise en compte de l'incidence des réformes des retraites dans la mise en œuvre du PSC sont actuellement débattues au niveau européen¹³. Ces

Graphique 2.6. **Rapport de dépendance économique des personnes âgées et dépenses publiques de retraite**



Note : Le rapport de dépendance économique des personnes âgées désigne la population âgée de plus de 65 ans en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans. Les dépenses de retraite ne tiennent pas compte des agents de la fonction publique au Canada et aux États-Unis et de la retraite de base pour la Corée.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population ; OCDE, Panorama des systèmes de retraite 2011, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378321>

réformes devraient garantir des règles du jeu équitables au sein du PSC. L'Estonie doit prendre une part active à ces discussions.

Améliorer le cadre budgétaire

La crise a mis en lumière le caractère procyclique du cadre budgétaire

Au niveau de l'UE, la politique budgétaire de l'Estonie est orientée par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). On ne peut que louer le respect par l'Estonie des règles fixées par le PSC en matière d'endettement et de déficit de base. L'Estonie est l'un des rares pays de l'UE à n'avoir jamais fait l'objet de la procédure de déficit excessif, puisqu'elle a toujours respecté la limite de 3 % pour le déficit de base¹⁴. En pratique, avant la crise, le gouvernement estonien appliquait une règle plus stricte du « budget au moins en équilibre » : jusqu'en 2006, le projet de budget était équilibré, alors qu'en 2007 et 2008 il tablait sur des excédents modérés. Le niveau de la dette publique brute était largement inférieur au seuil de 60 % du PIB et était même le plus bas de l'UE, aussi bien avant qu'après la crise.

Le cadre budgétaire, étayé par un engagement résolu en faveur d'un budget équilibré et d'un endettement limité, n'a néanmoins pas empêché la détérioration structurelle de la situation budgétaire au cours des années d'expansion et a abouti à une politique budgétaire procyclique, car les dépenses ont augmenté à une période où le taux de croissance de l'économie dépassait largement son potentiel. Par conséquent, la marge de manœuvre budgétaire était faible lorsque la crise a éclaté, bien que les réserves budgétaires (encadré 2.1) aient joué un rôle utile d'amortisseur au début de la récession. La rapidité de réaction des autorités a contribué à empêcher un effondrement budgétaire et a ouvert la voie à l'entrée dans la zone euro, ce qui a renforcé la confiance. Cependant, en période de récession, mieux vaut en général laisser jouer les stabilisateurs automatiques. En outre, pendant cette crise, l'effet procyclique de la contraction budgétaire a été atténué par l'utilisation accélérée des fonds structurels de l'UE, dont l'effet compensateur ne devrait pas se manifester lors des récessions futures. L'assainissement accéléré des finances publiques a également induit des mesures controversées, comme la suspension des cotisations de l'État au deuxième pilier du régime de retraite, ou la demande de versement de dividendes supplémentaires par les entreprises publiques. Ce recours massif à des mesures ponctuelles et temporaires a également compliqué l'évaluation de la position budgétaire sous-jacente.

Le cadre budgétaire doit être épaulé par un mécanisme qui contribue à atténuer le cycle plutôt qu'à l'amplifier. Cet aspect est particulièrement important en l'absence de politique monétaire indépendante dans la zone euro¹⁵. En outre, avec l'adoption de l'euro, les taux d'intérêt nominaux devraient baisser avec la disparition de la prime de risque de change et la diminution de la prime de risque de défaillance, ainsi que l'émergence de marchés financiers plus liquides et plus transparents. Parallèlement, en tant qu'économie en situation de rattrapage, l'Estonie devrait connaître une inflation structurelle plus élevée dans les années à venir. Aussi, des taux d'intérêt réels inférieurs au niveau d'équilibre pourraient à nouveau déclencher un cycle alternant forte expansion et récession. La politique budgétaire est l'un des principaux instruments permettant de contrer ces évolutions.

Dans le même ordre d'idées, les politiques économiques en général et la politique budgétaire en particulier n'ont pas prêté grande attention à l'accumulation de

déséquilibres macroéconomiques considérables, comme le creusement du déficit des paiements courants, la montée en flèche des prix de l'immobilier et l'expansion de la dette privée. À cet égard, la situation de l'Estonie était comparable à celle de l'Irlande et de l'Espagne, les États membres de l'UE dont l'excédent budgétaire avant la crise s'accompagnait d'une dérive du secteur privé. Ces deux pays ont vu leur position budgétaire se détériorer fortement lorsque la crise a éclaté. Une différence notable tient néanmoins au fait qu'en Irlande, le gouvernement a dû intervenir pour secourir le secteur bancaire. Cela n'a pas été le cas en Estonie, car le secteur bancaire bien capitalisé, soutenu par les banques mères scandinaves, a résisté à la crise sans intervention de l'État, même si les prêts improductifs se sont multipliés (chapitre 1). Néanmoins, dans les trois pays, la dégradation de la situation du secteur privé a eu des conséquences similaires sur la position budgétaire : l'aggravation des déséquilibres macroéconomiques est allée de pair avec la surchauffe de l'économie, qui a temporairement gonflé la base d'imposition et favorisé une politique budgétaire expansionniste, tandis que les recettes ont par la suite été rudement mises à mal par la résorption de ces déséquilibres.

Une conséquence importante, pour l'Estonie et d'autres pays, est la nécessité d'appréhender la politique budgétaire dans le contexte plus large des évolutions macroéconomiques. De fait, l'une des propositions de réforme de la gouvernance économique en Europe est de mettre en place un nouveau mécanisme de surveillance macroéconomique au niveau de l'UE, parallèlement au PSC d'orientation budgétaire (OCDE, 2010c). Ce mécanisme s'appuierait sur un ensemble d'indicateurs clés (« *scoreboards* ») rendant compte de différents aspects de la situation macroéconomique afin de permettre une détection précoce des dérapages. L'Estonie pourrait tirer profit de la mise en place d'un tel système de surveillance à l'échelon national. Cette surveillance compléterait l'évaluation continue de la position conjoncturelle de l'économie et du solde structurel et fournirait des orientations utiles aux responsables de la politique budgétaire. Il est notoirement difficile d'estimer les indicateurs conjoncturels en temps réel, et dans le cas de l'Estonie, cette tâche est compliquée par les transformations structurelles en cours de l'économie, sa petite taille et son ouverture. On peut alléguer que l'assouplissement de la politique budgétaire pendant les années d'expansion était dans une large mesure imputable à la surestimation de la composante structurelle des recettes, à l'instar de plusieurs autres pays de l'OCDE, liée à son tour à des hypothèses trop optimistes sur la production potentielle (Joumard et André, 2008). Parallèlement, de nombreux signes de surchauffe se manifestaient et traduisaient la nature probablement temporaire de l'accroissement des recettes. Si un mécanisme de surveillance budgétaire en avait tenu compte, ils auraient pu induire une réponse plus précoce et plus appropriée de la politique budgétaire.

Il convient de renforcer les règles et institutions budgétaires

Pour relever ces défis et améliorer encore les performances budgétaires, le cadre budgétaire doit être étayé par une règle bien conçue (et compatible avec le PSC) de nature à empêcher l'érosion de la position budgétaire pendant les périodes d'expansion des recettes. Les règles fixées par le PSC en matière d'endettement et de déficit de base, quoiqu'utiles au niveau de l'UE, ne sont probablement pas suffisantes pour encadrer la politique budgétaire en phase d'expansion (OCDE, 2010c). Même la règle du « budget au moins en équilibre » suivie par l'Estonie n'a pas suffi à empêcher la dérive des finances publiques en période de croissance. La proposition actuellement débattue en Estonie

d'inscrire la règle du budget équilibré dans la loi renforcerait l'engagement des pouvoirs publics en faveur de la discipline budgétaire, mais n'aurait guère d'incidence sur l'orientation procyclique.

En théorie, les règles fondées sur des objectifs de solde structurel remédient au problème du biais procyclique car elles ne contrarient pas le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Un objectif de solde structurel constitue une référence utile pour la politique budgétaire à moyen terme, et dans le contexte du volet correctif du PSC, l'objectif à moyen terme pour l'Estonie est depuis 2005 d'équilibrer le budget en termes structurels. Toutefois, la difficulté de suivre précisément les indicateurs conjoncturels en temps réel limitent l'efficacité de cet objectif pour orienter la politique budgétaire. De fait, lorsque la crise a éclaté, le déficit budgétaire sous-jacent s'est avéré en fait beaucoup plus important qu'on ne le pensait. Rétrospectivement, le gouvernement aurait dû cibler des excédents plus élevés, mais la situation paraissait différente *ex ante*. En outre, du point de vue de l'économie politique, même si la prudence budgétaire en Estonie s'appuie sur un consensus social, de tels excédents auraient été difficiles à justifier. Néanmoins, compte tenu de l'importance du solde structurel pour évaluer la viabilité de la position budgétaire, le gouvernement doit intensifier les travaux qu'il consacre aux estimations des indicateurs conjoncturels et publier des informations plus détaillées sur le cycle d'activité et sur la position budgétaire sous-jacente, faisant état des incertitudes correspondantes.

Une règle de dépenses publiques sera vraisemblablement plus contraignante en phase d'expansion. De telles règles, simples à mettre en œuvre et à superviser, produisent un effet contracyclique et permettent aux stabilisateurs automatiques d'agir pleinement sur les recettes (Anderson et Minarik, 2006), là où ces stabilisateurs s'exercent le plus en Estonie. En fixant des plafonds de dépenses pluriannuelles *ex ante* conformes à la position conjoncturelle de l'économie, le gouvernement s'engage à l'avance sur ces plafonds, ce qui peut être particulièrement utile dans un contexte où des pressions croissantes s'exercent pour adopter une politique budgétaire expansionniste lorsque les recettes dépassent les prévisions¹⁶. L'étude économique précédente préconisait d'établir un cadre budgétaire à moyen terme et de compléter l'objectif en matière de déficit par une règle de dépenses pluriannuelles, et cette recommandation reste d'actualité. La Stratégie budgétaire de l'État, document annuel qui présente les principes et priorités du gouvernement en matière de politique budgétaire, est déjà axée sur le moyen terme, mais les projections de dépenses pour les quatre années à venir sont strictement indicatives et ont été révisées à la hausse par le passé. La règle de dépenses peut être appliquée en prenant l'engagement explicite de ne pas dépasser l'enveloppe globale pendant au moins trois exercices ultérieurs. Cette enveloppe de dépenses peut devenir juridiquement contraignante, ce qui signifie que les révisions ne seraient possibles qu'à condition d'être approuvées par le parlement. Toutefois, il faudrait conserver la possibilité de réaffecter les dépenses à l'intérieur du budget. Il est également important que les règles budgétaires s'appliquent à tous les niveaux du budget des administrations publiques, et pas seulement au gouvernement central. Les limites d'emprunt récemment imposées aux collectivités locales¹⁷, ainsi que la proposition d'inscrire dans la loi le principe d'équilibre du budget des administrations publiques, sont des initiatives bienvenues. L'amélioration du cadre budgétaire, avec l'introduction de plafonds de dépenses, va également dans ce sens.

Les règles de dépenses n'empêchent pas les modifications procycliques du régime fiscal. Compte tenu de la préférence pour un niveau d'imposition relativement faible en Estonie et au regard de la récente augmentation de la charge fiscale, il existe effectivement

un risque que les pouvoirs publics baissent certains impôts ou introduisent des dépenses fiscales lors de la prochaine phase d'expansion, ce qui aurait des conséquences budgétaires. La prise en compte des dépenses fiscales lors du calcul des plafonds de dépenses apporterait une solution à ce problème. D'une manière générale, les réformes qui ne viennent pas amputer les recettes et qui visent à établir un régime fiscal plus propice à la croissance sont les bienvenues, mais il convient d'examiner le bien-fondé des baisses d'impôts compte tenu de la conjoncture, ainsi que leur incidence sur la viabilité des finances publiques.

Le cadre fondé sur des règles pourrait être encore renforcé par l'établissement d'un conseil de politique budgétaire ou d'une autre institution indépendante, comme l'ont fait certains pays de l'OCDE (Hagemann, 2010). On s'accorde de plus en plus à reconnaître que ces institutions peuvent contribuer à renforcer la crédibilité des règles budgétaires à moyen terme dans les pays adeptes d'une certaine prudence budgétaire (Von Hagen, 2010). Ce conseil aurait pour fonctions d'évaluer la position conjoncturelle de l'économie et le solde structurel, de contribuer à l'élaboration des hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la préparation du budget, et de suivre les résultats ainsi que, le cas échéant, les indicateurs macroéconomiques afin de repérer rapidement les dérives. Un tel conseil peut également promouvoir les principes de viabilité de la politique budgétaire. De même, il peut réaliser des analyses indépendantes des questions budgétaires, par exemple évaluer les risques potentiels pesant sur la viabilité du deuxième pilier du système de retraite.

Dans un petit pays qui connaît des contraintes de capacité, la création d'une entité publique supplémentaire peut poser problème. C'est pourquoi le conseil de politique budgétaire pourrait être créé à partir d'une institution indépendante existante investie du mandat idoine, ce qui réduirait les coûts initiaux et permettrait de tirer profit du savoir-faire de cette institution. Il est néanmoins indispensable d'établir des protections adéquates pour garantir l'indépendance des agents et des activités du conseil.

Améliorer le régime fiscal afin de promouvoir l'assainissement des finances publiques et la croissance économique

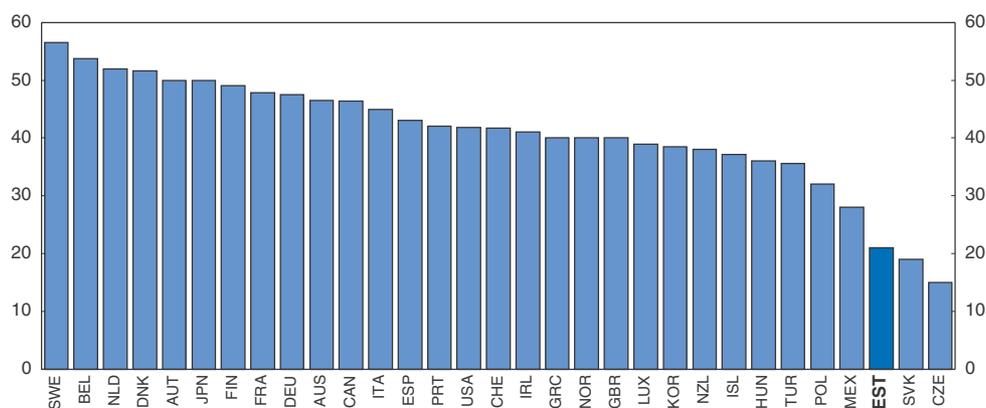
Le régime fiscal est simple et relativement efficient

Le régime fiscal de l'Estonie obtient de bons résultats au niveau international en matière de simplicité administrative et de respect des obligations fiscales. Le pays se classe 32^e sur 183 pour l'indicateur « Facilité de payer les impôts » de l'étude « *Paying Taxes* » (2010) menée par la Banque mondiale, qui réalise des comparaisons internationales portant sur trois principaux aspects de la fiscalité des entreprises – le nombre de paiements d'impôts, le nombre d'heures requis pour satisfaire aux obligations fiscales et le taux global d'imposition. En Estonie, le temps nécessaire à une entreprise pour se conformer à ses obligations fiscales est très faible par comparaison internationale. Les entreprises et les particuliers ont largement recours à la déclaration en ligne grâce au formulaire électronique. La simplicité administrative s'appuie sur la conception de l'impôt sur les sociétés, qui est perçu uniquement sur les bénéficiaires distribués, tandis que le taux de l'impôt uniforme sur le revenu des personnes physiques est identique à celui de l'impôt sur les sociétés.

Sous l'effet des mesures d'assainissement budgétaire, la charge fiscale s'est accrue, passant d'environ 32 % en 2007-08 à près de 36 % du PIB (moyenne OCDE), mais qui reste

relativement faible par comparaison avec d'autres pays de l'UE et notamment avec les voisins nordiques. Par rapport à d'autres économies de l'OCDE, l'Estonie mise beaucoup plus sur la fiscalité indirecte¹⁸ que sur les impôts sur le revenu (tableau 2.3). À la suite de l'augmentation de la TVA et des accises en 2009-10, les recettes générées par les taxes sur les biens et services représentent environ 15 % du PIB, soit 40 % du total des recettes fiscales, soit le pourcentage le plus élevé de la zone OCDE. Par contraste, les impôts sur le revenu comptent parmi les plus faibles de la zone OCDE, tant en pourcentage du PIB qu'en fraction des recettes totales. Cette situation est le résultat de la baisse des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques opérée entre 2004 et 2008 pour atteindre des niveaux qui sont parmi les plus bas de la zone OCDE (graphique 2.7), d'une progressivité minimale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques¹⁹ et d'un régime spécial de taxation des bénéficiaires des sociétés. En principe, cette structure est jugée favorable à la croissance, car les impôts indirects sont moins préjudiciables à la croissance que les impôts sur le revenu (cela vaut plus particulièrement pour l'impôt sur les sociétés) (Johansson *et al.*, 2008). Des données empiriques montrent qu'une progressivité plus forte de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est associée à un PIB par habitant plus faible sur le long terme (Arnold, 2008), ce qui laisse à penser que la progressivité minimale de l'impôt estonien est favorable à la croissance, même si ce manque de progressivité a également tendance à atténuer l'effet des stabilisateurs automatiques (Commission européenne, 2010a).

Graphique 2.7. **Taux légal maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable aux salaires, 2009**
%



Source : Base de données fiscales de l'OCDE (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378340>

En Estonie, la fiscalité des entreprises est unique dans la zone OCDE en ce sens qu'elle se limite aux bénéficiaires distribués. Ceci offre l'avantage d'éviter la double imposition des revenus d'intérêts et d'offrir une grande simplicité administrative. Toutefois, les recettes fiscales perçues sont relativement faibles (graphique 2.8) et il existe un risque d'abus. L'Étude de 2009 recommandait d'examiner de près l'incidence de ce système et de revoir cette disposition fiscale s'il s'avère qu'elle génère de fortes distorsions. Le gouvernement a mandaté une étude visant à analyser l'impact du régime actuel de la fiscalité des entreprises sur l'investissement et le développement économique²⁰.

Tableau 2.3. **Charge fiscale et composition des recettes fiscales**
Recettes fiscales en pourcentage du PIB, 2007

	Biens et services	Bénéfices des sociétés	Revenu des personnes physiques	Sécurité sociale	Patrimoine	Autres	Total des recettes fiscales
Danemark	15.6	3.4	25.2	1.2	2.0	0.7	48.2
Suède	12.8	3.0	13.8	15.4	1.1	0.2	46.3
Belgique	10.8	3.3	13.5	13.9	2.2	0.4	44.2
Italie	10.6	3.7	11.6	13.5	1.9	2.0	43.3
France	10.6	2.9	7.5	17.3	3.4	1.5	43.2
Finlande	13.0	3.5	13.3	12.1	1.1	0.2	43.1
Autriche	11.6	2.5	9.9	17.1	0.5	1.2	42.7
Norvège	10.9	12.5	9.1	8.9	1.2	0.0	42.6
Hongrie	14.9	2.6	7.8	13.6	0.9	0.4	40.2
Pays-Bas	11.8	3.2	7.5	14.5	1.6	0.5	39.1
Allemagne	10.5	1.9	9.6	13.9	0.9	0.2	37.0
Islande	13.6	1.9	13.2	3.0	2.2	2.8	36.8
République tchèque	11.5	4.2	3.7	16.1	0.4	0.2	36.0
Royaume-Uni	10.3	3.6	10.7	6.8	4.2	0.2	35.7
Moyenne OCDE-30	10.6	3.6	9.2	9.8	1.9	0.6	35.7
Estonie	14.7	1.8	5.7	13.1	0.3	0.0	35.7
Pologne	13.0	2.7	5.4	11.6	1.2	0.3	34.3
Nouvelle-Zélande	11.4	4.4	13.7	0.0	1.9	2.2	33.7
Espagne	8.3	2.8	7.1	12.1	2.3	0.6	33.3
Grèce	11.4	2.5	4.8	12.2	1.5	0.2	32.6
Canada	7.6	3.3	12.0	5.4	3.4	0.5	32.3
République slovaque	10.5	3.1	2.8	12.0	0.4	0.5	29.3
Suisse	6.3	3.3	9.1	6.7	2.2	1.5	29.1
Irlande	10.7	2.8	8.0	5.3	1.8	0.1	28.8
Japon	5.1	3.9	5.6	10.9	2.7	0.1	28.1
Australie	7.4	5.9	10.2	1.4	2.2	0.0	27.1
Corée	8.4	4.2	4.0	5.9	3.2	0.9	26.5
États-Unis	4.6	1.8	9.9	6.5	3.2	0.0	26.1
Turquie	11.0	1.8	4.0	6.1	0.9	0.5	24.2

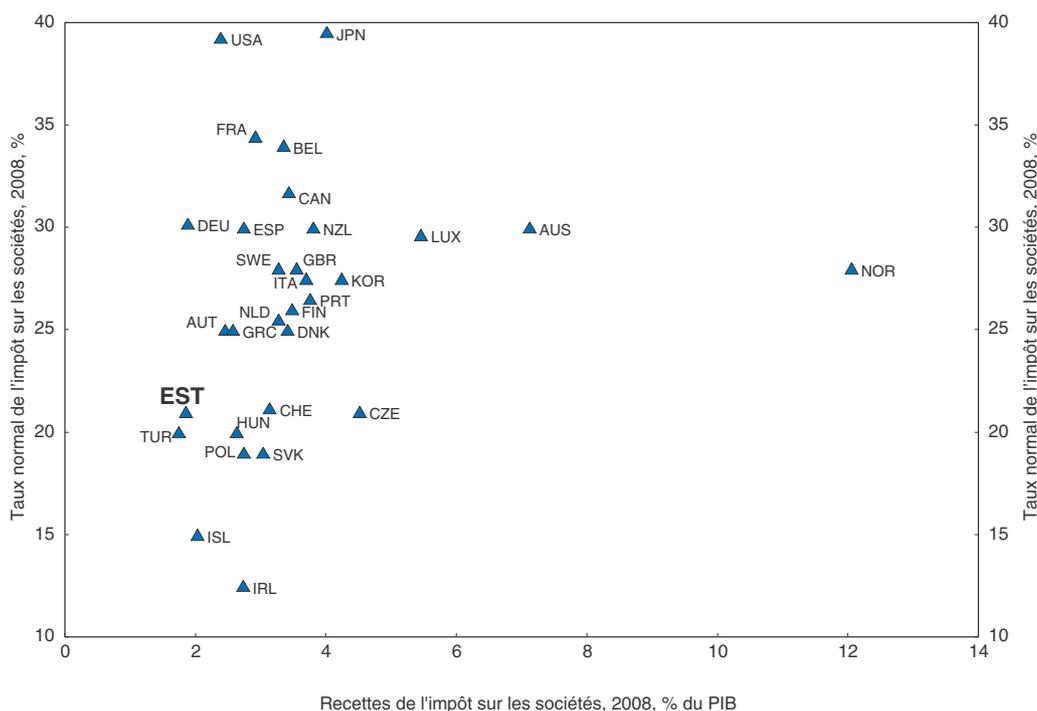
Note : Les données pour l'Estonie concernent l'année 2009. Les données pour le Mexique ne sont pas incluses faute d'une ventilation suffisamment détaillée des composantes.

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE, édition 2009, 1965-2008.

Le coin fiscal sur le travail pourrait être réduit

Malgré le faible niveau de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le coin fiscal sur le travail est relativement élevé (voir le chapitre 1) à cause du poids des cotisations de sécurité sociale dans le total des coûts du travail. Le coin fiscal a augmenté au cours de la récente période d'efforts budgétaires, car les cotisations d'assurance-chômage ont été relevées de 0.9 % à 4.2 % du salaire. L'effet a été partiellement compensé par la suspension temporaire des cotisations personnelles obligatoires au deuxième pilier du système de retraite représentant 2 % du salaire. Cette dernière mesure a été partiellement inversée en 2011 et les cotisations individuelles intégrales devraient reprendre en 2012, mais le gouvernement envisage de maintenir les cotisations d'assurance-chômage à leur niveau actuel plus élevé. Même si la nécessité d'assainir les finances publiques doit être prise en compte, il serait judicieux de revoir cette mesure et de cibler les augmentations d'impôts sur les taxes qui provoquent le moins de distorsions. Une autre proposition a été formulée en vue de plafonner les cotisations de sécurité sociale, ce qui réduirait le coin fiscal sur les hauts revenus. Comme on l'a vu au chapitre 1, il serait plus efficace de cibler les

Graphique 2.8. Taux légal de l'impôt sur les sociétés et recettes correspondantes



Note : Les recettes fiscales en pourcentage du PIB se réfèrent à 2009 pour l'Estonie et à 2008 au plus tard pour les autres pays.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques et Base de données fiscales (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378359>

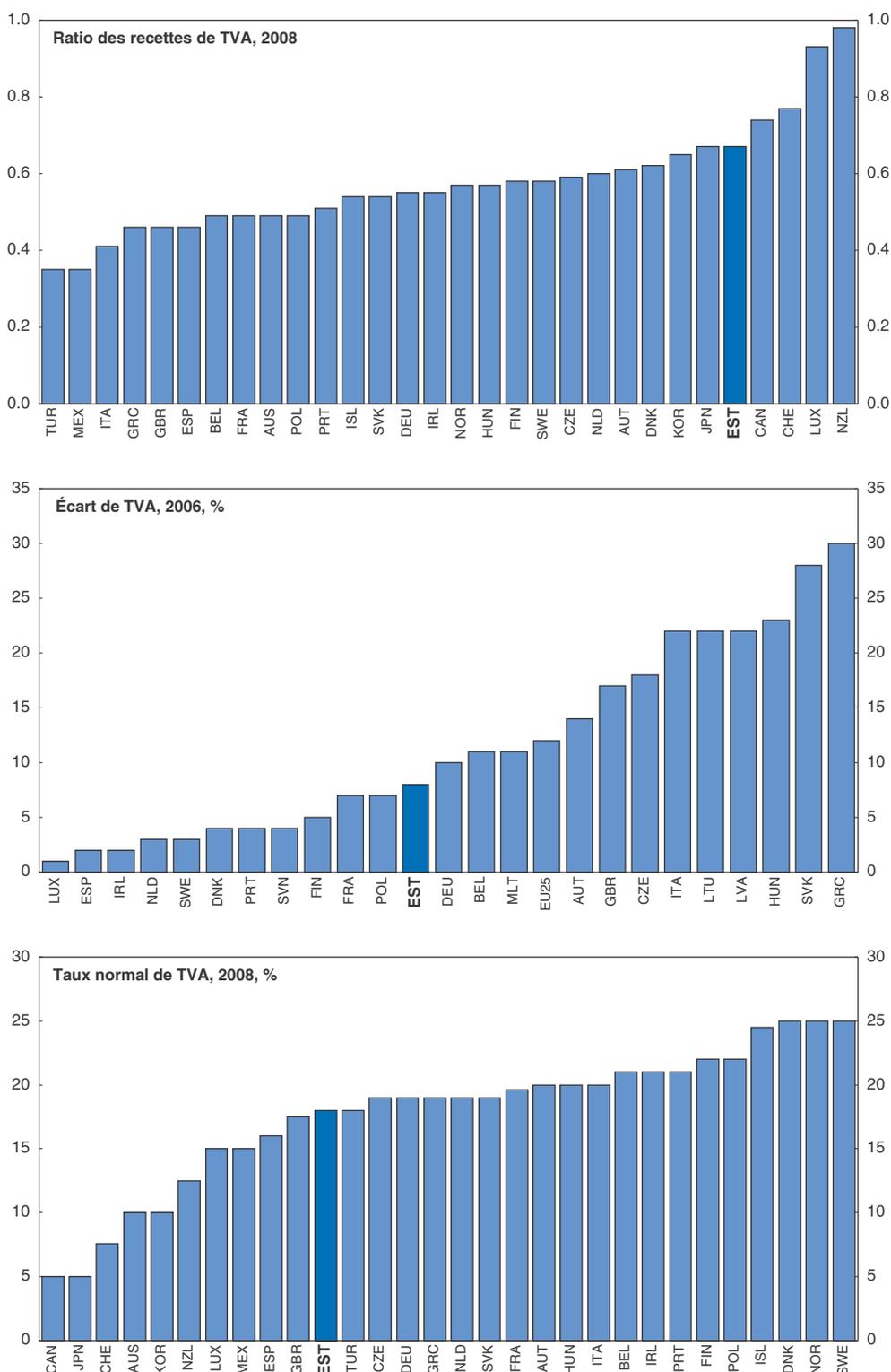
allègements de cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires pour abaisser le coin fiscal global sur le travail, car cela permettrait d'aligner les salaires de ces travailleurs sur leur productivité, tout en soutenant leur pouvoir d'achat.

Abaisser les cotisations de sécurité sociale ne doit pas mettre en péril la viabilité du système de protection sociale. Ce système fait partie intégrante des administrations publiques, de sorte que le concept de viabilité doit s'appliquer au budget global des administrations publiques, et non à ses différentes composantes. Tout déficit de financement du régime de sécurité sociale peut être comblé par les recettes des administrations publiques et inversement.

Il est possible d'augmenter les recettes générées par les taxes induisant le moins de distorsions

Les impôts indirects, qui provoquent moins de distorsions que les impôts sur le travail et sur le capital, jouent déjà un rôle central dans le système fiscal estonien, et la décision de relever la TVA et les accises dans le cadre des efforts budgétaires allait dans la bonne direction. De nouvelles augmentations des droits d'accise sur le tabac sont prévues, et les recettes de la TVA pourraient encore être majorées. Le système de TVA est relativement efficace, comme l'illustre le niveau du ratio des recettes de TVA (RRT) (graphique 2.9, encadré supérieur). Le ratio des recettes de TVA fournit une mesure comparative de la capacité des pays à exploiter la base d'imposition potentielle de la TVA. Le système de TVA est jugé « efficace » lorsqu'il s'applique à l'ensemble de la base d'imposition potentielle à un taux unique et que l'administration fiscale parvient à recouvrer l'intégralité de la taxe

Graphique 2.9. **Taxe sur la valeur ajoutée**



Note : Ratio des recettes de TVA = (recettes de TVA)/([dépenses de consommation-recettes de TVA] × taux de TVA normal). Le déficit de TVA correspond à la différence entre les recettes cumulées de TVA et la créance nette théorique pour l'économie dans son ensemble, exprimée en pourcentage de la créance théorique en 2006.

Source : Ministère des Finances ; OCDE, *Tendances des impôts sur la consommation*, 2010 ; Reckon (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378378>

due²¹. Le système de TVA estonien obtient de bons résultats au regard de ces deux critères. L'efficacité du recouvrement, qui peut être mesurée séparément par l'indicateur du « déficit de TVA », était bonne par rapport à d'autres économies de l'UE en 2006, année pour laquelle cette évaluation comparative a été effectuée (graphique 2.9, encadré central). Parallèlement, les pertes de recettes imputables à l'application du taux réduit sont parmi les plus faibles des pays de l'UE (Copenhagen Economics, 2007).

Néanmoins, le ratio des recettes de TVA a chuté de 80 % en 2007 à 67 % en 2008 et est resté à un niveau similaire en 2009. Étant donné que le taux réduit a été relevé de 5 % à 9 % et supprimé pour certains produits, cela suggère que la discipline fiscale était probablement moins bonne pendant la récession²². Cette baisse peut aussi être liée à l'augmentation des arriérés d'impôts et des faillites.

L'efficacité de la TVA peut être améliorée en renforçant l'administration, en généralisant le taux normal à tous les biens et services qui bénéficient encore du taux réduit et en éliminant les exemptions. Le taux réduit s'applique actuellement aux livres et périodiques, médicaments et équipements médicaux destinés à l'usage personnel des personnes handicapées, et aux services d'hébergement. C'est une liste relativement courte comparativement à d'autres États membres de l'UE. Sont exonérés de la TVA²³ certains services de nature sociale, comme le service postal universel, les services médicaux, certains services sociaux et éducatifs, le transport de personnes malades, blessées ou handicapées dans des véhicules spécialisés²⁴. Les objectifs d'équité peuvent être atteints par des mesures visant à indemniser les ménages à bas revenu victimes de la hausse du taux réduit et de l'élimination d'exemptions sur les services à caractère social. Cette politique sociale ciblée est préférable à l'application du taux de TVA réduit et aux exemptions qui profitent aux ménages à bas comme à hauts revenus. Enfin, il est possible de relever le taux normal qui est inférieur à celui des pays voisins de l'Estonie en particulier (graphique 2.9, encadré inférieur).

Les impôts sur le patrimoine, et en particulier les impôts périodiques sur la propriété immobilière, sont les moins préjudiciables à la croissance (Johansson *et al.*, 2008). La part du PIB (tableau 2.1) et du total des recettes générée par les impôts sur le patrimoine est la plus faible de toute la zone euro ; par conséquent, l'Estonie utilise beaucoup moins ces impôts que d'autres pays de l'OCDE. Augmenter cette part pourrait à la fois contribuer au rééquilibrage budgétaire et améliorer l'efficacité. Il est également possible d'accroître les recettes des impôts fonciers. Les valeurs cadastrales sont rarement révisées, et ne correspondent plus aux valeurs du marché. Il faudra faire en sorte que la prochaine révision des valeurs cadastrales prévue pour 2012 rapproche les prix des terrains des valeurs du marché.

En Estonie, l'impôt sur le patrimoine est calculé sur la seule valeur des terrains, tandis que les bâtiments et appartements sont exonérés. Cette logique remonte au début des années 90 et était justifiée par la volonté de rétablir les anciens propriétaires et leurs héritiers dans leurs droits, quel que soit leur lieu de résidence. L'idée était d'encourager une utilisation plus efficace des terrains redistribués et privatisés sans freiner les projets de développement en taxant les améliorations apportées (Malme et Young, 2001). En outre, comme dans d'autres pays en phase de transition, ce mécanisme visait à protéger les occupants d'appartements privatisés dont les capacités de paiement étaient souvent dissociées de la valeur de marché du bien acquis. Le gouvernement doit désormais revoir cette approche afin de déterminer si elle répond toujours à l'objectif visé. Pour éviter les

répercussions sociales négatives, l'intégration des bâtiments et appartements dans l'assiette d'imposition devrait s'accompagner de transferts en faveur des ménages à bas revenu.

Dans la mesure où le traitement fiscal favorable du logement peut favoriser la formation de bulles immobilières, le régime fiscal peut contribuer à remédier aux déséquilibres macroéconomiques induits par des hausses intenable des prix immobiliers. La déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires et l'exemption de l'impôt sur les plus-values de cession de la résidence principale peuvent pousser artificiellement à la hausse les prix des logements et fausser l'allocation du capital, comme l'expliquait l'Étude précédente (OCDE, 2009a). La révision de ces dispositifs atténuerait ces distorsions et empêcherait l'émergence de déséquilibres macroéconomiques. Une loi entrée en vigueur en 2011 limite l'exemption fiscale à la vente d'une résidence permanente sur une période de deux ans. Cette mesure irait dans le bon sens. Parallèlement, il n'existe visiblement pas de consensus politique et social en vue de supprimer la déductibilité des intérêts hypothécaires. Si certaines dépenses fiscales, à savoir la déductibilité des intérêts des prêts aux étudiants et des cotisations syndicales, ont été supprimées lors du programme d'assainissement budgétaire, les intérêts hypothécaires restent déductibles.

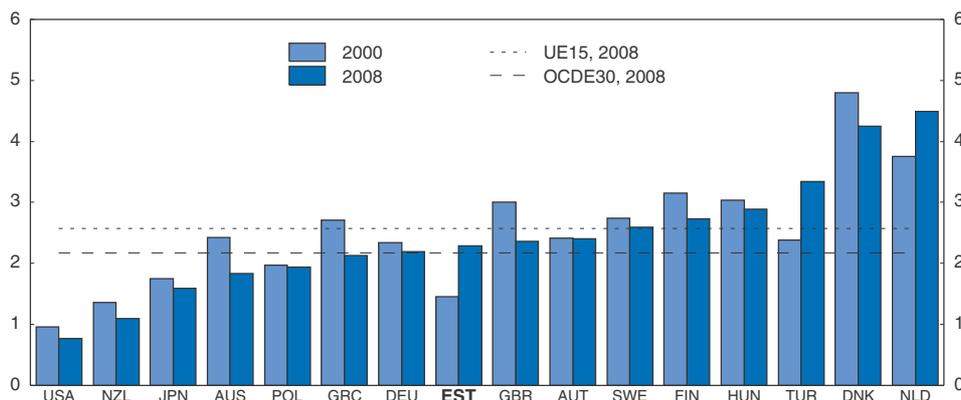
La fiscalité environnementale et les systèmes d'échange de droits d'émission peuvent concourir grandement à s'attaquer aux défis environnementaux, et le recours à ces instruments progresse dans les économies de l'OCDE (OCDE, 2010e). Hormis leurs objectifs environnementaux, des taxes écologiques bien conçues peuvent contribuer à l'assainissement des finances publiques et au rééquilibrage de la structure fiscale.

L'utilisation d'instruments économiques dans la politique environnementale en Estonie remonte à 1991, date d'adoption de droits d'accise sur les carburants automobiles, de redevances sur les ressources naturelles et pour pollution. En 2005, le gouvernement a lancé une réforme de la fiscalité écologique, qui soulignait la nécessité de relever les défis environnementaux posés par la production d'énergie à partir de schistes bitumineux et par le transport routier. L'un des principaux objectifs était de passer de l'imposition des revenus tirés des ressources naturelles à la taxation de l'utilisation et de la pollution de la nature, et de mettre en pratique le principe pollueur-payeur. Par conséquent, les redevances sur les ressources naturelles et sur la pollution ont été sensiblement relevées, les taux d'imposition des combustibles fossiles ont été augmentés et les combustibles fossiles qui n'étaient pas taxés ont été soumis à l'impôt. Sous l'effet de ces mesures, la part des taxes liées à l'environnement dans le PIB a récemment augmenté, et depuis 2008 elle dépasse la moyenne OCDE, bien qu'elle reste inférieure à la moyenne de l'UE (graphique 2.10).

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la taxe d'accise sur l'essence reste la principale source de recettes fiscales liées à l'environnement. Elle a généré plus de 80 % du total des recettes environnementales en 2008. Après une série de hausses au cours de la période récente d'austérité budgétaire (voir l'annexe A2.1), les droits d'accise sur le gazole et l'essence ont atteint des niveaux supérieurs au minimum requis par l'UE, bien que ces deux types de carburant soient toujours moins taxés que dans de nombreux pays européens membres de l'OCDE (graphique 2.11)²⁵. Le gazole est imposé à des taux inférieurs à ceux de l'essence, alors qu'il contient plus de polluants, surtout de NOx, ce qui crée un biais en faveur du carburant plus polluant²⁶.

Graphique 2.10. **Recettes générées par la fiscalité liée à l'environnement**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE/AEE, *Database on instruments used for environmental policy and natural resources management* (www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm).

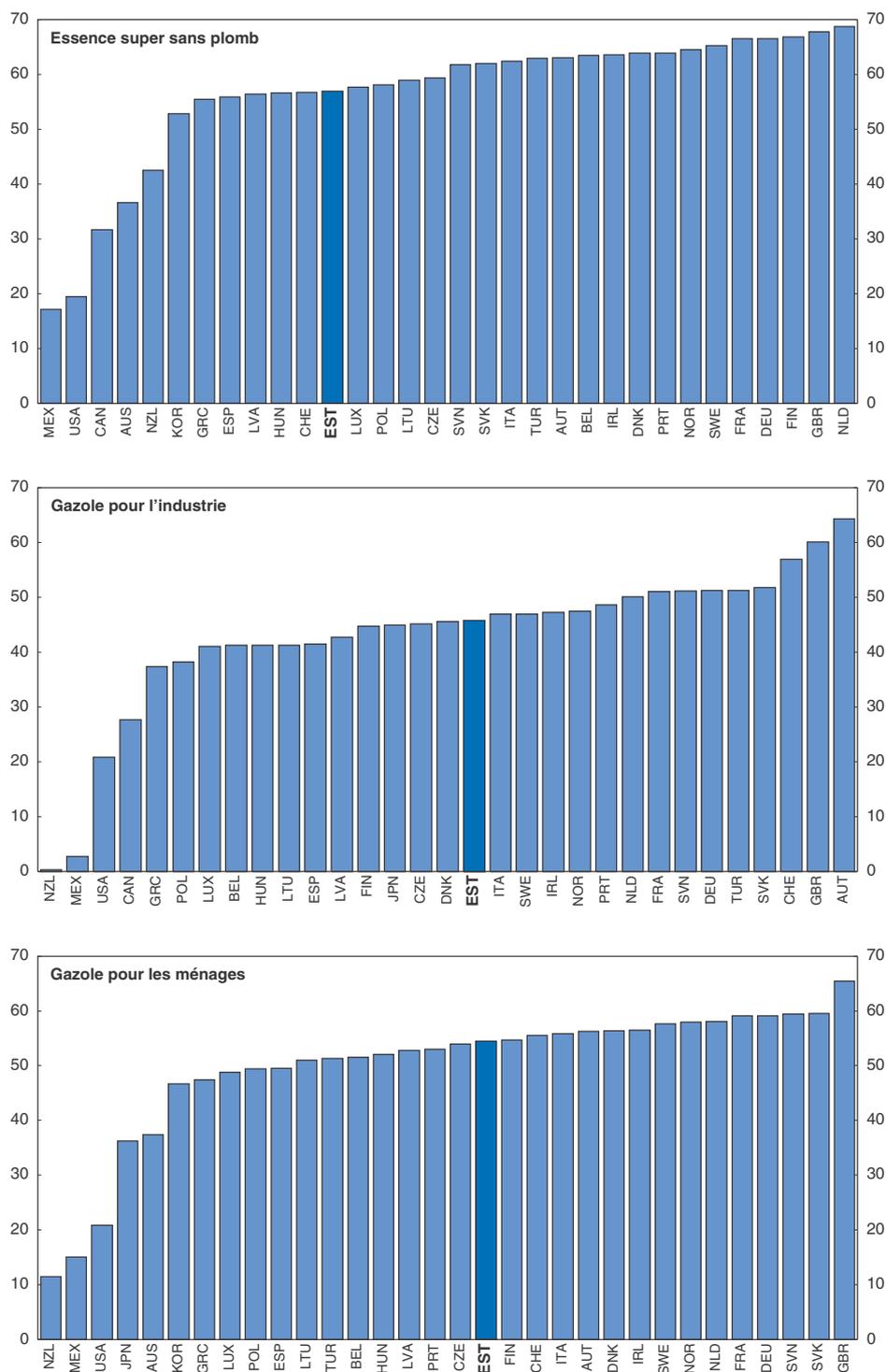
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378397>

L'Estonie ne prélève pas d'impôt sur la possession ou l'immatriculation de véhicules à moteur, à l'exception des véhicules lourds. La plupart des pays de l'OCDE sont dotés de tels impôts, parallèlement aux taxes d'accise sur les carburants (OCDE, 2009b). En principe, les taxes sur les carburants sont plus efficaces dans la mesure où elles grèvent l'utilisation plutôt que la possession. Néanmoins, une taxe sur les véhicules à moteur, à condition d'être modulée en fonction du niveau de pollution de l'air et de consommation de carburant, peut devenir un instrument efficace au service de la politique environnementale, en orientant le choix des consommateurs vers des véhicules moins polluants. Ces taxes peuvent pénaliser les ménages à bas revenu, notamment en zone rurale où les transports publics sont peu développés. Le gouvernement doit étudier soigneusement divers aspects liés à l'introduction de taxes différenciées sur les véhicules à moteur afin de parvenir à une structure d'imposition optimale.

Les redevances en fonction de la distance parcourue, différenciées par type de véhicule, heure de la journée et itinéraire, sont considérées comme la meilleure solution pour s'attaquer à d'autres coûts externes du transport, comme la pollution locale et les encombrements. En principe, des taxes sur les carburants bien calibrées et des redevances kilométriques suffisamment différenciées peuvent permettre d'internaliser pleinement le coût externe du transport (OCDE, 2009c), ce qui rendrait superflues d'autres taxes sur les véhicules à moteur. L'Estonie pourrait envisager de mettre en place un système innovant de péages routiers modulés en fonction du niveau de pollution de l'air et de la consommation de carburant des véhicules. Compte tenu des difficultés de conception et d'administration d'un tel système, il est peu probable que ce projet voie le jour à brève échéance. D'ici là, la taxation différenciée des véhicules peut être une solution utile d'un point de vue environnemental et fiscal.

Même si les redevances sur les ressources naturelles et la pollution occupent aujourd'hui une place plus importante, il est encore possible de développer la fiscalité liée à l'environnement en introduisant de nouveaux impôts et en relevant les taux d'imposition²⁷. Le gouvernement devrait poursuivre sa réforme écologique en cherchant à la fois à préserver l'environnement et à accroître les recettes.

Graphique 2.11. Part des impôts dans les prix des carburants
%, 2009



Source : OCDE, Energy Prices and Taxes, 2^e trimestre 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378416>

Afin d'améliorer la flexibilité budgétaire, les dépenses environnementales ont été dissociées de la perception des droits d'accise sur l'électricité, et en partie de celle des redevances environnementales. Par conséquent, la fraction de l'augmentation des redevances environnementales qui dépasse le niveau des recettes de 2009 sera affectée au budget général, et non plus au Centre pour l'investissement dans l'environnement. Cette mesure va dans la bonne direction, car la fiscalité liée à l'environnement doit être considérée comme faisant partie du budget des administrations publiques, et les dépenses environnementales ne doivent pas nécessairement dépendre des recettes correspondantes.

Encadré 2.3. **Recommandations de politique budgétaire**

Améliorer le cadre budgétaire

- Intensifier les travaux consacrés aux estimations du solde structurel. Publier des informations plus détaillées sur le cycle d'activité et sur la position budgétaire sous-jacente, faisant état des incertitudes correspondantes.
- Renforcer le cadre budgétaire en fixant des plafonds de dépenses pluriannuels qui intègrent aussi les dépenses fiscales. Ces plafonds doivent tenir compte de la position conjoncturelle de l'économie afin de garantir l'équilibre budgétaire structurel sur le moyen terme. La règle de dépenses peut être appliquée en prenant l'engagement explicite de ne pas dépasser l'enveloppe globale fixée par la Stratégie budgétaire de l'État pendant au moins trois exercices ultérieurs.
- Publier un rapport détaillé sur la viabilité du système de revenus de remplacement pour les retraités. Compenser intégralement les pertes subies par les titulaires de comptes individuels d'épargne retraite du fait de la suspension des contributions de l'État au deuxième pilier du régime de retraite.
- Mettre en place une entité indépendante ayant les fonctions suivantes : contribuer à l'élaboration des hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la préparation du budget ; évaluer les indicateurs conjoncturels ; suivre les résultats budgétaires et sensibiliser le public à l'orientation de la politique budgétaire, surtout en ce qui concerne sa viabilité. Ce conseil de politique budgétaire pourrait être créé à partir d'une institution indépendante existante investie du mandat idoïne.

Améliorer le régime fiscal afin de promouvoir l'assainissement des finances publiques et la croissance économique

- Réduire le coin fiscal sur le travail, notamment pour les titulaires de bas revenus, à condition que de nouvelles sources de recettes compensent le manque à gagner.
- Améliorer encore l'administration de la TVA, éliminer les exemptions et généraliser le taux normal à tous les biens et services afin de compenser la réduction d'impôts qui génèrent plus de distorsions.
- Accroître la part des impôts sur le patrimoine en alignant les valeurs cadastrales sur les valeurs de marché. Envisager d'introduire une taxe sur le bâti.

Poursuivre la réforme de la fiscalité écologique en cherchant à la fois à préserver l'environnement et à accroître les recettes. Envisager d'introduire une taxe sur l'utilisation et l'immatriculation de véhicules à moteur modulée en fonction du niveau de pollution de l'air et de la consommation de carburant.

Notes

1. Le solde budgétaire sous jacent est le solde budgétaire de base des administrations publiques corrigé des variations cycliques et des mesures ponctuelles (opérations budgétaires importantes et non périodiques). Il s'apparente à l'indicateur du solde structurel utilisé par la Commission européenne. Le texte fait référence indifféremment au solde « sous jacent » ou « structurel ».
2. Voir OCDE (2009) pour une analyse de l'orientation de la politique budgétaire avant la crise.
3. Voir Commission européenne (2010a), Purfield et Rosenberg (2010).
4. Dans le même temps, une mesure ponctuelle équivalant à 0.3 % du PIB a grevé le solde budgétaire. Il s'agissait d'une décision de justice demandant à l'administration fiscale de reverser l'impôt sur le revenu perçu quelques années auparavant. L'effet net des mesures temporaires et ponctuelles était donc de 3.3 % du PIB de 2009.
5. Voir également Commission européenne (2010a).
6. Faire en sorte que la valeur actualisée des excédents budgétaires futurs soit égale à l'encours actuel de la dette publique brute. Les dépenses liées au vieillissement sont également prises en compte. Celles-ci devant rester uniformes en Estonie (voir ci-dessous), les résultats présentés dans cette étude se prêtent à une comparaison directe avec les estimations de la Commission européenne.
7. La méthodologie employée pour évaluer les besoins d'assainissement des finances publiques dans les économies de l'OCDE (amélioration du solde primaire sous-jacent nécessaire pour stabiliser le ratio dette publique/PIB d'ici 2025) diffère de celle décrite ci-dessus, de sorte que les résultats ne sont pas directement comparables. Quoi qu'il en soit, les estimations de la Commission européenne montrent également que les besoins de rééquilibrage des comptes publics sont bien moins importants en Estonie que dans d'autres États membres de l'UE.
8. Le rapport de 2009 sur la viabilité des finances publiques (Sustainability Report) fait observer que dans un contexte de crise et de reprise, les incertitudes qui entourent les évaluations sont plus fortes qu'à l'accoutumée.
9. Deux pays de l'OCDE seulement, la Corée et le Mexique, enregistrent des dépenses sociales plus faibles que l'Estonie en pourcentage du PIB. Voir OCDE (2010b).
10. Pour des explications détaillées de la réforme du régime de retraite en Estonie, voir OCDE (2010b).
11. Le taux de remplacement des retraites est un autre indicateur qui mesure l'efficacité avec laquelle un système de retraite garantit un revenu de substitution aux revenus professionnels qui constituent la principale source de gains avant la retraite. Le taux de remplacement brut est défini comme le rapport entre les droits bruts à la retraite et le revenu brut avant le départ à la retraite. Le taux de remplacement net tient compte de l'effet des impôts sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale payés par les travailleurs et les retraités. Voir OCDE (2011). Le taux de pension moyen et les taux de remplacement sont étroitement liés et affichent en général une dynamique analogue.
12. Le taux brut de remplacement selon la définition de la Commission européenne (retraite moyenne la première année en pourcentage du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie, ce qui diffère de la définition de l'OCDE), tel qu'il ressort des réponses fournies par les États membres de l'UE au questionnaire sur les retraites, devrait rester globalement stable sur la période 2007-10, autour de 30 %. Ce pourcentage est néanmoins inférieur à celui de la plupart des pays de l'UE pour lesquels des projections ont été communiquées.
13. Conclusions du Conseil européen (28-29 octobre 2010).
14. La Suède est le seul autre État membre de l'UE qui n'a jamais dépassé le seuil de déficit budgétaire de 3 % entre 1999 et 2010.
15. L'OCDE a formulé des recommandations analogues pour un autre membre récent de la zone euro, la Slovaquie.
16. Voir (Ljungman, 2008) pour une explication des règles de dépenses.
17. Selon le récent dispositif qui vient à expiration à la fin de 2011. Une nouvelle loi qui doit entrer en vigueur en 2012 instaurera une règle d'équilibre du budget de fonctionnement pour les collectivités locales, une limite d'endettement net liée aux capacités financières spécifiques d'une unité d'administration locale, et une limite pour le déficit consolidé des collectivités locales.
18. Dans le texte, les expressions impôts indirects, taxes sur les biens et services et impôts sur la consommation sont interchangeables.

19. L'impôt sur le revenu est uniforme, mais en raison de l'abattement à la base, le taux moyen d'imposition augmente légèrement avec les revenus.
20. Les conclusions n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de cette *Étude*.
21. Voir OCDE (2011) pour plus de renseignements.
22. Cette conclusion est également valable si les calculs du RRT sont corrigés de la vente de logements neufs. Selon la méthodologie actuelle, les achats de logements par les ménages ne sont pas inclus dans le calcul du RRT car ils sont classés comme formation brute de capital fixe dans les comptes nationaux, or la méthodologie suppose que la base d'imposition pour la TVA est la consommation.
23. L'exonération de TVA signifie que la taxe n'est pas facturée à l'acheteur tandis que la TVA sur les intrants n'est pas déduite.
24. Hormis les services à caractère social, la plupart des services financiers sont également exonérés de la TVA. Les services financiers sont habituellement exonérés de la TVA, en Estonie comme ailleurs, principalement en raison des difficultés techniques pour déterminer la base d'imposition. Compte tenu de l'ampleur de ces difficultés, il n'est pas sûr que l'intégration des services financiers dans la base d'imposition ait un effet positif sur la croissance. Voir OCDE (2010c).
25. Les différences entre pays concernant le poids des taxes dans les prix des carburants reflètent également les écarts de prix sous jacents imputables à des facteurs tels que le transport ou la présence d'autres taxes, la TVA par exemple.
26. La plupart des pays de l'OCDE taxent davantage l'essence que le gazole. Seuls les États-Unis et la Suisse appliquent un taux d'imposition plus élevé sur le gazole, tandis que l'Australie et le Royaume-Uni appliquent le même taux aux deux carburants.
27. En 2010, le gouvernement estonien a vendu avec beaucoup de succès des quotas d'émission à l'Autriche, à l'Espagne, au Luxembourg et à la banque japonaise SMBC. Ce sont néanmoins des opérations ponctuelles.

Bibliographie

- Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Design Choices for Fiscal Policy Rules », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n° 4.
- Arnold, J. (2008), « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 643, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2009a), « Sustainability Report 2009 », *European Economy*, 9/2009, CE, Bruxelles.
- Commission européenne (2009b), « Ageing Report 2009 », *European Economy*, 2/2009, CE, Bruxelles.
- Commission européenne (2010a), « Economic Policy Challenges in the Baltics, Cross-country study », *Occasional Papers*, 58, février.
- Commission européenne (2010b), « Economic Governance: the EU Gets Tough », *European Economy News*, 10/2010, CE, Bruxelles.
- Copenhagen Economics (2007), « Study on Reduced VAT Applied to Goods and Services in the Member States of the European Union », *Final Report*, 21 juin.
- Fonds monétaire international (2010), *Estonia 2009 Article IV Consultation – Staff Report*, FMI, Washington, DC.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 434, OCDE, Paris.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris, à paraître.
- von Hagen, J. (2010), « The Scope and Limits of Fiscal Councils », document présenté lors de la Conférence sur les conseils indépendants de politique budgétaire, Budapest, 18-19 mars.
- Johansson, A. et al. (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 620, OCDE, Paris.
- Joumaré, I. et C. André (2008), « Revenue Buoyancy and its Fiscal Policy Implications », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 598, OCDE, Paris.

- Kraan, D., J. Wehner et K. Richter (2008), « Budgeting in Estonia », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8, n° 2, OCDE, Paris.
- Ljungman, G. (2008), « Expenditure Ceilings – a Survey », *IMF Working Papers*, n° 08-282, FMI, Washington DC.
- Malme J. et J. Young (2001), « The Property Tax in a New Environment: Lessons from International Tax Reform Efforts », *Lincoln Institute of Land Policy*, Cambridge, MA.
- Ministère des Finances d'Estonie (2010), *State Budget Strategy 2011-2014*, Tallinn, mai.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Estonie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Incentives for CO₂ Emission Reductions in Current Motor Vehicle Taxes*, OCDE, Paris, www.oecd.org/env.
- OCDE (2009c), *The Scope for CO₂-based Differentiation in Motor Vehicle Taxes: in Equilibrium and in the Context of the Current Global Recession*, OCDE, Paris, www.oecd.org/transport.
- OCDE (2010), *OECD Economic Outlook, Database Inventory*, n° 87, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/47/9/41107346.pdf.
- OCDE (2010a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88, OCDE, Paris, novembre.
- OCDE (2010b) *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Estonia*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Études économiques de l'OCDE : zone euro*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Panorama des systèmes de retraite*, à paraître, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Tendances des impôts sur la consommation*, OCDE, Paris, à paraître.
- Purfield, C. et C. Rosenberg (2010), « Adjustment under a Currency Peg: Estonia, Latvia and Lithuania during the Global Financial Crisis 2008-09 », *IMF Working Papers*, n° 10/213, FMI, Washington, DC.
- Reckon LLP (2009), « Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States », 21 septembre.

ANNEXE 2.A1

Mesures de rééquilibrage budgétaire adoptées entre 2008 et 2010*

Réductions des dépenses

Réformes structurelles

Réforme des indemnités de maladie

Avant la réforme, le premier jour de maladie n'était pas pris en charge par le régime d'indemnités de maladie ; à partir du deuxième jour, les indemnités étaient versées par le Fonds estonien d'assurance-maladie. Le 1^{er} juillet 2009, la période de carence a été portée à trois jours, tandis que l'obligation impartie à l'employeur de payer des indemnités de maladie du quatrième au huitième jour a été introduite. À partir du neuvième jour, le Fonds d'assurance santé prend le relais. En outre, le taux des indemnités de maladie a été ramené de 80 % à 70 % du salaire, et le taux des allocations pour garde est passé de 100 % à 80 %.

Réforme des prestations de retraite

La législation a été modifiée en vue d'autoriser le gouvernement à fixer un taux d'indexation inférieur si la croissance escomptée du PIB en volume la même année est négative ou si l'écart entre les prévisions de recettes et de dépenses de la caisse publique de retraite dépasse 1 % du PIB (des paiements compensatoires peuvent être effectués durant les cinq années qui suivent le changement d'indice). Le taux d'indexation des retraites pour 2009 a donc été ramené de 1.14 à 1.05 le 1^{er} avril 2009.

Diminution des dépenses de fonctionnement

Les dépenses du budget de l'État au 2^e semestre 2009 étaient inférieures d'environ 25 % à celles de 2008. La masse salariale du secteur public, à l'inclusion des administrations publiques, de la santé et de l'éducation, a été allégée par des réductions de salaires et d'effectifs, mais aussi par une diminution du temps de travail.

* Cette annexe s'inspire de la « Stratégie budgétaire de l'État pour 2011-2014 » (ministère des Finances de l'Estonie, 2010), de la réponse du ministère des Finances de l'Estonie au questionnaire de l'OCDE sur l'assainissement des finances publiques et des informations fournies par la Commission européenne.

Diminution d'autres catégories de dépenses

Les dépenses militaires représentaient 1.5 % du PIB en 2004, lorsque l'Estonie a rejoint l'OTAN. Par la suite, elles ont atteint 1.8 % du PIB en 2008. Cette catégorie de dépenses a été réduite en termes absolus en 2009, mais est restée stable en pourcentage du PIB. L'objectif stratégique est de porter les dépenses militaires à 2 % du PIB. Les dépenses d'entretien des routes ont été réduites à raison de 0.4 % de PIB et les subventions agricoles ont été diminuées.

Augmentations des recettes

Réformes fiscales

Augmentations des taux légaux et suppression des taux réduits

- Hausse du taux normal de TVA de 18 % à 20 % à compter du 1^{er} juillet 2009.
- Hausse du taux réduit de TVA de 5 % à 9 % à compter du 1^{er} janvier 2009.
- Suppression du taux réduit de TVA sur les articles et services funéraires, le traitement des déchets dangereux et les billets de spectacles et de manifestations culturelles à compter du 1^{er} janvier 2009 ; sur les couches et serviettes hygiéniques à compter du 1^{er} avril 2010.
- Augmentation des cotisations d'assurance-chômage de 0.9 % à 3 % du salaire (le 1^{er} juin 2009), et à 4.2 % le 1^{er} août 2009.
- Série d'augmentations des droits d'accise sur le gaz naturel, les carburants automobiles, l'alcool et le tabac en 2009 et 2010. Une hausse supplémentaire des accises sur le tabac est prévue le 1^{er} janvier 2011.
- Les baisses annoncées des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le bénéfice des sociétés et la hausse de l'abattement à la base ont été suspendues le 1^{er} janvier 2010.

Réduction des abattements et avantages fiscaux (dépenses fiscales)

- Suppression de la déductibilité des intérêts des prêts étudiants et des cotisations d'adhésion à des syndicats à compter du 1^{er} janvier 2009.
- Élimination de l'exemption annoncée de l'impôt sur le revenu au titre du premier enfant à partir du 1^{er} janvier 2009.

Mesures temporaires et ponctuelles

Transfert des cotisations de l'État au deuxième pilier obligatoire du système de retraite au budget des administrations publiques

- Les cotisations de l'État au deuxième pilier obligatoire privé financé par capitalisation (4 % du salaire) ont été transférées au budget général (caisse publique de retraite) au second semestre 2009 et en 2010. Les cotisations de l'État ont repris en partie en 2011 (2 % du salaire seront versés sur les comptes individuels) et devraient reprendre intégralement en 2012. Elles pourraient être portées à 6 % du salaire en 2014-17 afin de compenser les réductions actuelles, mais uniquement pour les salariés qui choisissent de poursuivre leurs paiements au deuxième pilier (2 % du salaire) en 2010-11, ou qui ont opté pour un taux de cotisation de 3 % au lieu de 2 % à compter de 2014. Cela reviendra

à transférer une partie des cotisations du premier pilier vers le deuxième, car les cotisations de sécurité sociale ne devraient pas augmenter.

Raccourcissement de la durée du travail des agents de la fonction publique

Faute d'informations, cette mesure est classée parmi les mesures de réduction de la masse salariale du secteur public.

Gel des salaires des agents publics

- En 2009, la Loi dite d'organisation temporaire du paiement des salaires indexés sur le salaire moyen estonien a été modifiée, introduisant le gel des salaires des fonctionnaires nommés par le parlement et par le président de la république. Cette décision s'ajoute à celle de ne pas calculer les salaires indexés sur le salaire moyen en se basant sur les indicateurs du salaire moyen. Elle s'applique du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010.

Dividendes supplémentaires des entreprises publiques

- Le versement de dividendes supplémentaires a été demandé à plusieurs entreprises publiques, notamment Eesti Energia et Port de Tallinn, en 2009 et en 2010. La banque centrale a majoré les bénéfices transférés en 2009.

Vente de terrains

- Des terrains (essentiellement des forêts) ont été vendus par petits lots aux citoyens, pour un montant total de 306.6 millions EEK en 2009 et 414 millions EEK en 2010. D'autres ventes sont prévues en 2011.

Chapitre 3

Efficiencia des dépenses du secteur public : soins de santé et collectivités locales

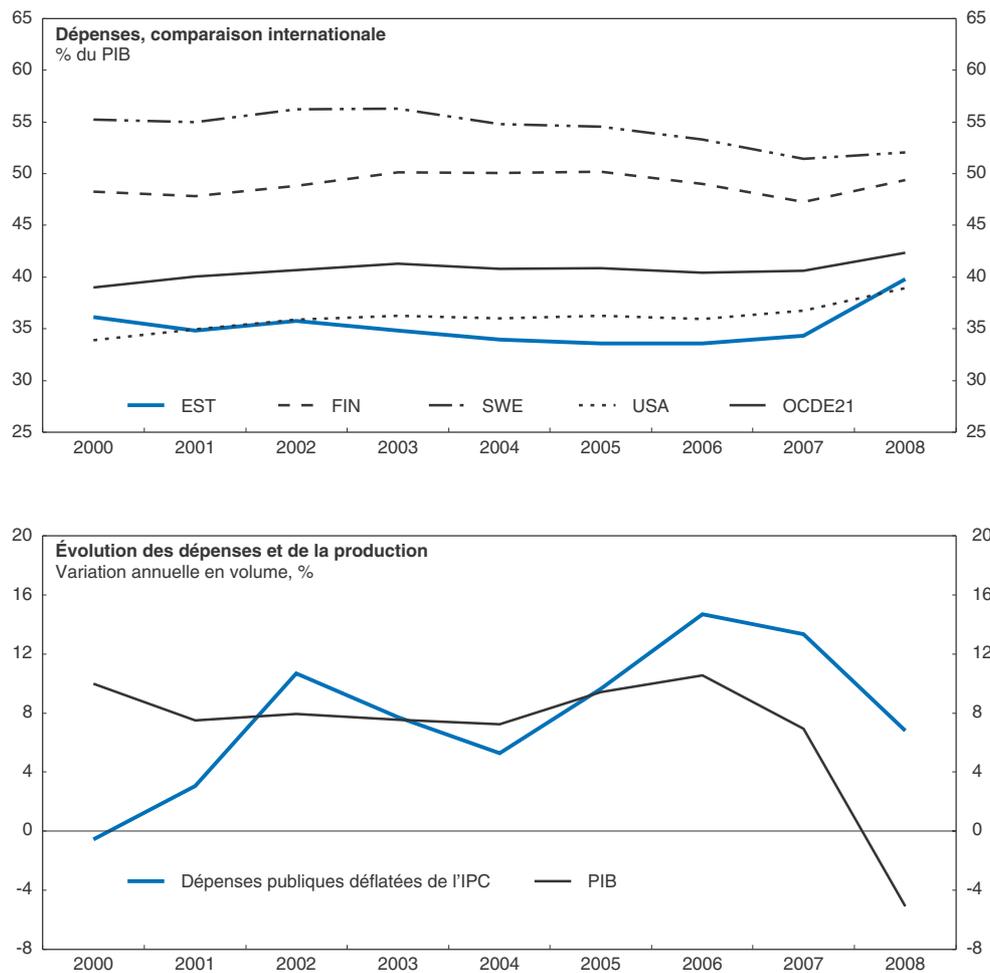
La situation budgétaire de l'Estonie est bien meilleure que celle de nombreux pays de l'OCDE ; ce pays se distingue en effet par un secteur public relativement resserré et les autorités s'y efforcent de faire un usage efficient des ressources existantes. Les soins de santé et les collectivités locales ont été particulièrement frappés par la diminution des ressources, qui s'explique par la chute sans précédent du PIB enregistrée pendant la récession. Alors que le retour à des recettes abondantes ne devrait pas être immédiat, la difficulté va consister à offrir les mêmes prestations avec moins d'argent, mais ce sera peut-être aussi l'occasion de reconsidérer la fourniture des services publics. Le secteur des soins de santé est dominé par l'État et comporte une marge d'amélioration de l'efficiencia. Du côté de l'offre, il serait utile de poursuivre la rationalisation du réseau hospitalier existant et de mettre l'accent sur les soins primaires, tout en veillant à préserver la norme de qualité des soins. Du côté de la demande, un certain nombre de signaux de marchés sont déjà en place, par exemple les honoraires ou les franchises sur les médicaments. Ceci soulève toutefois des questions en termes d'accessibilité des soins de santé, en particulier pour les ménages en proie à des difficultés financières. Pour s'attaquer à ce problème, il conviendrait de plafonner les dépenses restant à la charge des patients et de promouvoir activement les médicaments les moins chers. Les collectivités locales paraissent relativement nombreuses et dispersées pour un si petit pays. Exploiter des économies d'échelle, soit en procédant à des regroupements, soit en imposant une plus grande coopération entre les différentes collectivités, permettrait de réaliser des gains sur le plan de l'efficiencia du service public. Donner aux municipalités plus de latitude pour lever des impôts au niveau local les inciterait sans doute à adopter des stratégies économiques plus délibérément axées sur la croissance.

Les perspectives budgétaires de l'Estonie sont actuellement beaucoup plus favorables que celles de la plupart des pays de l'OCDE. Comme indiqué au chapitre 2, les autorités ont pu faire preuve d'une remarquable flexibilité pendant la crise, en réduisant les dépenses au fur et à mesure que les recettes s'effondraient. Ces mesures ont toutefois eu un coût et le Plan d'orientation budgétaire pour 2011-14 appelle à utiliser les fonds de manière plus efficiente et à ménager un espace budgétaire. Les autorités souhaitent rester prudentes et prévoient de maintenir pour l'essentiel les dépenses publiques à leur niveau actuel, qui est modéré (Programme de convergence, 2010). On examinera dans ce chapitre deux domaines particuliers : les soins de santé et les collectivités locales. Tous deux ont vu leurs ressources diminuer de manière considérable pendant la crise. Dans le secteur des soins de santé, les délais d'attente se sont accrus et les prix des services rendus par les prestataires ont été réduits. Les collectivités locales pour leur part voient leurs ressources s'amoinrir, sous la double influence de la diminution des recettes de l'impôt sur le revenu et de l'évolution du mécanisme de partage des recettes fiscales. Comme il est peu probable que les recettes retrouvent leur dynamisme antérieur, du moins pas avant quelque temps, la difficulté au cours des années à venir va consister à continuer à fournir des services tout en améliorant la qualité des prestations.

Si l'on en juge par les dépenses des administrations publiques exprimées en pourcentage du PIB, l'Estonie se distingue par un secteur public resserré, caractérisé par une approche sans distorsion de la conception de l'action publique (voir le graphique 3.1). Les dépenses des administrations publiques sont restées plus ou moins stables, à quelque 35 % du PIB, pendant la décennie qui a précédé la crise de 2008, soit un niveau inférieur d'environ 10 points à la moyenne OCDE. Les dépenses de l'État estonien sont remarquablement modestes si on les compare à celles des pays nordiques, où elles avoisinent 50 % du PIB. Il existe toutefois, au sein de la zone OCDE, des différences marquées dans la manière dont les États dépensent les deniers publics. Alors que la plupart des pays d'Europe continentale et les pays nordiques dépensent plus que la moyenne, d'autres tels que la Corée, la Nouvelle-Zélande ou les États-Unis ont des dépenses inférieures à la moyenne. Du fait de la chute brutale du PIB et de la hausse des dépenses sociales causées par la récession, les dépenses des administrations estoniennes ont dépassé 49 % du PIB en 2009. Elles devraient atteindre un maximum en 2010 avant de commencer à refluer lentement. Selon le Programme de convergence (2010), le niveau des dépenses des administrations publiques devrait repasser à des niveaux inférieurs à 40 % du PIB à moyen terme.

Les soins de santé sont particulièrement sensibles à l'accélération des dépenses

Bien que les pressions sur les dépenses qui s'annoncent du fait du vieillissement attendu de la population ne soient pas aussi prononcées que dans d'autres pays, elles doivent néanmoins amener à mettre davantage l'accent sur une utilisation efficiente des ressources disponibles. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que les dépenses de

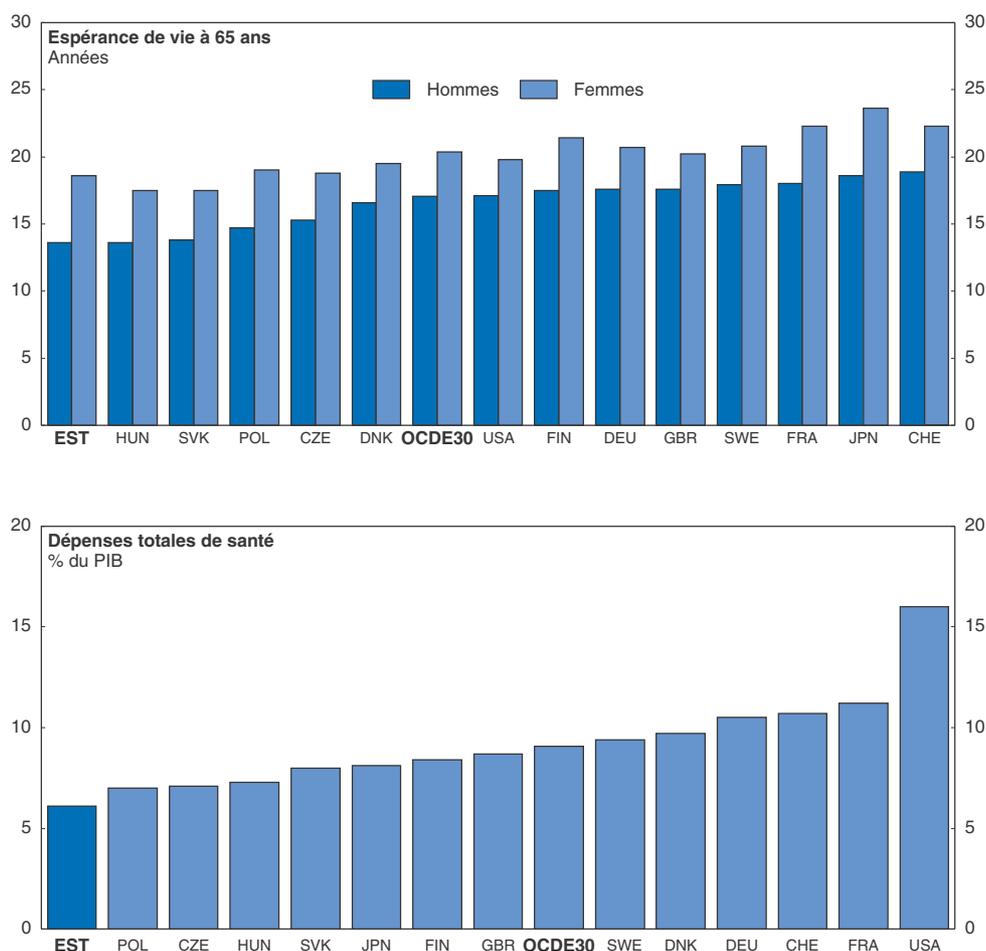
Graphique 3.1. **Dépenses publiques : comparaison internationale**

Source : OCDE, Base de données sur les dépenses des administrations publiques par fonction (COFOG).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378435>

santé tendent à augmenter au fur et à mesure de la hausse des revenus et de l'évolution de la technologie (Oliveira Martins et de la Maisonneuve, 2006). En effet, qui dit progrès technologique dit progrès de la médecine, mais aussi très souvent hausse des coûts. Chacune de ces tendances accroît les tensions sur les dépenses et cela vaut pour l'Estonie aussi. Avec des dépenses de santé totales représentant 6.1 % du PIB (chiffres de 2008), l'Estonie se situe bien en deçà de la moyenne OCDE, qui est de 9 % du PIB. Par ailleurs, les dépenses de santé représentent 10.8 % des dépenses des administrations, ce qui est également faible par rapport à la moyenne de l'UE comme à celle de l'OCDE. Cela étant, les pays qui dépensent le plus ne sont pas nécessairement ceux qui obtiennent les meilleurs résultats en termes d'indicateurs de l'état de santé et de la qualité des soins, comme en témoigne le cas des États-Unis, où les dépenses sont élevées (16 % du PIB) alors que l'espérance de vie n'est que moyenne.

Bien que la population semble globalement satisfaite du système de soins de santé existant, l'Estonie n'obtient pas de très bons résultats en termes d'état de santé¹. L'espérance de vie reste faible : elle était de 74.6 ans en 2008 alors que la moyenne était de 79.0 ans pour l'OCDE et de respectivement 79.9 et 81.4 ans en Finlande et en Suède. Cette

Graphique 3.2. **Espérance de vie et dépenses de santé, 2008**

Note : Les données se rapportent à l'année 2008 ou à la dernière année pour laquelle on dispose de données.

Source : Eco-Santé OCDE 2010, octobre 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378454>

situation est particulièrement alarmante pour les hommes de 65 ans dont l'espérance de vie s'établit à 13.6 ans, l'un des niveaux les plus faibles de l'OCDE, à égalité avec la Hongrie. Cette situation peut s'expliquer en partie par le mode de vie peu sain de certaines fractions de la population : l'Estonie enregistre en effet la plus forte consommation d'alcool de tous les pays de l'OCDE et figure aux premiers rangs en ce qui concerne le tabagisme et l'obésité. Cela étant, les facteurs socio-économiques ne suffisent qu'en partie à expliquer les performances d'un système de santé. De fait, les autorités admettent que la faible espérance de vie est un problème et l'un des objectifs du Plan d'orientation budgétaire pour 2011-14 consiste à relever de trois à quatre ans l'espérance de vie corrigée de l'état de santé d'ici 2014.

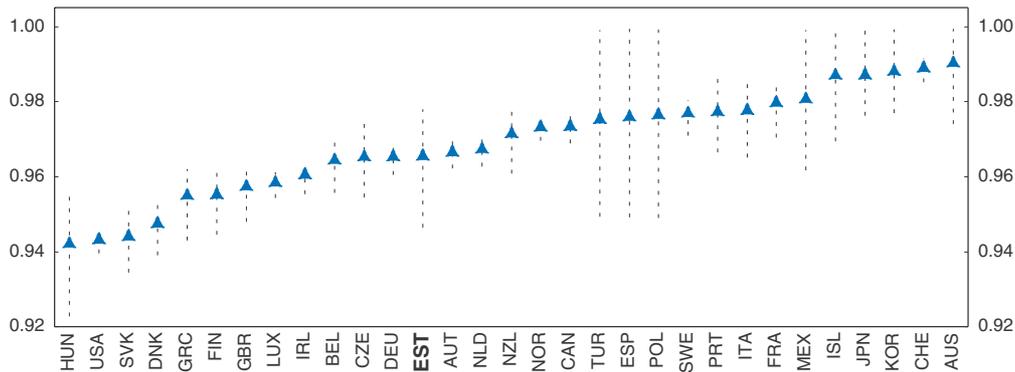
Il existe une marge de gains d'efficience

Des travaux menés récemment par l'OCDE utilisant à la fois des régressions en panel et des analyses d'enveloppement des données ont montré qu'il existait dans la plupart des pays des marges d'amélioration de l'efficience dans le domaine des soins de santé. L'amélioration potentielle des résultats des systèmes de santé obtenue grâce à une plus

grande efficacité peut être beaucoup plus importante que celle que l'on obtiendrait si l'on se contentait d'accroître les dépenses. De plus, si l'on considère des groupes de pays ayant des caractéristiques institutionnelles similaires, on voit qu'aucune grande catégorie de système de soins de santé ne réussit particulièrement mieux que les autres à améliorer l'état de santé de la population d'une manière économiquement performante. En d'autres termes, des améliorations de l'efficacité sont apparemment possibles, quelle que soit la configuration institutionnelle des systèmes de santé de l'OCDE (Journard *et al.*, 2010a). Rapportée à l'Estonie, cette analyse signifie donc que des possibilités de gains d'efficacité existent (voir le graphique 3.3)². Étant donné le faible niveau des dépenses, les améliorations possibles sont légèrement inférieures aux résultats moyens des pays de l'OCDE. L'espérance de vie pourrait être allongée de 2 ans en maintenant les dépenses à leur niveau actuel, mais en utilisant les ressources existantes de manière plus efficace. Une analyse utilisant deux intrants [à savoir les dépenses de santé et l'environnement, un indicateur socio-économique composite qui prend en compte le PIB par habitant, le niveau d'instruction et différents facteurs relevant du mode de vie (voir la note figurant au bas du graphique 3.3)], montre que l'espérance de vie à la naissance pourrait être augmentée de 2.5 ans et l'espérance de vie à 65 ans de 1.9 an si l'on améliorait l'efficacité du système de soins de santé. Ces deux indicateurs sont très proches, voire au niveau de la moyenne des pays de l'OCDE. En revanche, une analyse raisonnant en volume plutôt qu'en valeur, c'est-à-dire en prenant comme indicateur non pas les dépenses de santé mais le nombre de professionnels de la santé, fait apparaître un potentiel d'amélioration important (8 ans) de l'espérance de vie à la naissance, clairement supérieur aux réserves d'efficacité des autres

Graphique 3.3. Efficacité relative des résultats des systèmes de santé en matière d'espérance de vie, 2007

Résultat par pays par rapport au résultat le plus efficace, avec intervalle de confiance à 95 %



Note : Les résultats ont été calculés grâce à une analyse d'enveloppement des données (DEA) avec deux intrants (dépenses de soins de santé et indicateur socio-économique fondé sur le mode de vie) considérés comme constants et un résultat (espérance de vie à la naissance). Les facteurs relevant du mode de vie utilisés sont la consommation de fruits et de légumes et la consommation retardée d'alcool et de tabac. Les estimations ont été corrigées des biais et des échantillons de petite taille grâce à la technique statistique de bootstrap. Ces résultats doivent être interprétés comme des indicateurs larges de la marge de gains d'efficacité et de classement. Les détails méthodologiques figurent dans Journard *et al.* (2008), « Health status determinants: lifestyle, environment, health care resources and efficiency (Déterminants de l'état de santé : style de vie, environnement socio-économique, ressources médicales et efficacité) », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 627.

Source : Estimations du Secrétariat de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378473>

pays de l'OCDE. De tels résultats sont tout à fait courants dans les pays d'Europe centrale et orientale et montrent que les professionnels de la santé sont sans doute nombreux, mais qu'ils sont mal payés et/ou qu'ils sont peu incités à traiter les patients. Comme on le verra ci-après, le nombre des infirmiers et leur niveau de rémunération risquent de poser un problème.

Un système public bien réglementé contient nombre de caractéristiques assimilables à celles du marché

L'Estonie possède un système de soins de santé public obligatoire qui offre une couverture quasi-universelle avec une caisse d'assurance unique. Lorsque le système hérité de l'Union soviétique a été réformé dans les années 90, un modèle à assureurs multiples a été exclu au motif que compte tenu de la petite taille de la population, une concurrence efficace entre les assureurs serait impossible. De fait, si on la compare à d'autres pays comme la République tchèque ou la Slovaquie ayant opté pour un modèle à plusieurs assureurs, l'Estonie affiche des coûts administratifs plus modestes³. La caisse d'assurance-maladie couvre environ 95 % de la population, dont 45 % sont des non-cotisants (c'est-à-dire qu'ils ne travaillent pas). L'État se charge de verser les contributions pour le compte de certains d'entre eux, notamment les chômeurs et les personnes en congé parental. En termes de soins couverts, l'assurance a quelque peu évolué au fil du temps, mais sa portée est généralement large, bien qu'elle exclue les soins dentaires pour les adultes et les soins de longue durée. Par ailleurs, un système élaboré de participation individuelle aux coûts des soins et de franchise sur les médicaments a été mis en place.

Les dépenses publiques de santé sont financées par un prélèvement social sur le travail, principalement par l'intermédiaire de la Caisse d'assurance-maladie

La majorité des dépenses publiques de santé sont financées par le biais de la caisse estonienne d'assurance-maladie (EHIF), certains services particuliers l'étant directement par d'autres niveaux d'administration. L'EHIF est financée grâce par une fraction préaffectée d'un prélèvement social perçu sur les revenus du travail. Elle est tenue d'équilibrer son budget et de constituer des réserves pour tenir compte d'évolutions imprévues des recettes, mais elle est implicitement soutenue par l'État. Les salariés et les travailleurs indépendants versent une contribution représentant 13 % de leur salaire brut, qui s'intègre dans un prélèvement social de 33 % et qui est collectée par l'administration fiscale. Un plafond sur les revenus soumis à contribution s'applique aux travailleurs indépendants, mais il est relativement élevé (15 fois le salaire minimum) et l'introduction d'un plafond applicable également aux salariés a été mise à l'étude (voir le chapitre 2). De plus, environ 10 % du financement de la santé est à la charge de l'État et des municipalités. Le ministère des Affaires sociales finance les soins d'urgence, les services d'ambulances et les programmes de santé publique. Les municipalités couvrent le coût des soins non urgents pour les personnes non assurées. Les coûts en capital, auparavant affectés directement à partir du budget de l'État, sont depuis quelque temps de plus en plus souvent financés via les fonds structurels de l'UE.

Les médecins généralistes assurent les soins primaires généraux et jouent un rôle de filtrage partiel de l'accès aux soins. Les consultations sont gratuites pendant les heures de visites au cabinet ; des honoraires privés sont prélevés pour les visites à domicile. Les infirmiers peuvent également faire des visites à domicile et des consultations individuelles. Par ailleurs, il existe pour les soins primaires un centre d'appel ouvert

Encadré 3.1. Les principaux acteurs du système de soins de santé

L'**État** est la principale autorité de décision et de réglementation du système. Ses principaux objectifs et programmes sont définis dans le Plan sanitaire national (2008) qui couvre une période allant jusqu'à 2020 et qui s'est fixé comme objectif un allongement de l'espérance de vie et une amélioration des conditions sanitaires générales de la population. Le gouvernement approuve un ensemble de prestations de base et une liste de prix, généralement une fois par an, sur proposition du ministère des Affaires sociales et sur la base de critères tels que l'efficacité médicale, l'efficacité en termes de coûts, le respect de la politique nationale de santé et la disponibilité de ressources financières. Le ministère joue également un rôle-clé dans la fixation des prix des médicaments. Il est secondé dans ces diverses tâches par un certain nombre d'organismes publics tels que le Conseil de la santé, le Comité des produits pharmaceutiques, l'Institut national de développement de la santé ou encore l'Agence d'État pour les médicaments.

La **Caisse estonienne d'assurance-maladie (EHIF)** est l'administrateur du système. Elle est le seul assureur et le principal donneur d'ordre du système de soins de santé. Elle surveille les prestataires et fournit au gouvernement les analyses nécessaires pour qu'il puisse prendre des décisions concernant les remboursements et les modalités de couverture. La caisse est financée grâce à des cotisations sociales prélevées sur les salaires, mais elle bénéficie implicitement de la garantie de l'État. Un tel dispositif pourrait, en théorie, inciter à dépasser le budget mais à ce jour, il n'a pas été nécessaire de la renflouer. Elle possède quatre branches régionales. Elle est aussi responsable d'une partie des indemnités en cas de maladie (l'autre partie étant de la responsabilité des employeurs) et du versement des prestations de maternité. La caisse est dirigée par un conseil de surveillance composé de 15 membres représentant l'État et les organisations de patients, sous la présidence du ministre des Affaires sociales. En 2009, les dépenses de la Caisse estonienne d'assurance-maladie en services de santé ont représenté 5,4 % du PIB.

Les **collectivités locales** possèdent des hôpitaux et des établissements de soins, essentiellement par le truchement de fondations. Elles s'occupent essentiellement de la fourniture de soins de longue durée et des soins non urgents pour les personnes non assurées.

Les **hôpitaux** sont des personnes morales constituées en sociétés de capitaux ou en fondations qui appartiennent soit à l'État, soit à des collectivités locales. Le Plan-cadre pour l'hôpital de 2003 prévoyait 19 hôpitaux actifs répartis dans tout le pays : 12 hôpitaux généraux et locaux (un dans chaque comté sauf Tartu, Parnu et Harju, où sont implantés des hôpitaux centraux ou régionaux), 4 hôpitaux centraux et 3 hôpitaux régionaux. L'EHIF confie à ces hôpitaux des missions de soins de santé dans le cadre de plans à cinq ans. Par ailleurs, il existe dans le pays 30 établissements de soins infirmiers et 7 hôpitaux privés dispensant pour l'essentiel des soins spécialisés.

Les **médecins généralistes (médecins de famille)** exercent généralement dans des cabinets individuels et jouent un rôle de filtrage partiel de l'accès aux soins. Les médecins de famille doivent avoir au moins 1 200 patients, avec un maximum de 2 000, sauf dans les zones rurales et dans certaines îles. Leur rémunération combine une allocation mensuelle de base, une rémunération mensuelle par malade inscrit ajustée en fonction de l'âge et des honoraires professionnels. Une prime volontaire de qualité a été récemment introduite pour la prévention des maladies et des affections chroniques ; elle est versée en grande partie aux généralistes.

Encadré 3.1. Les principaux acteurs du système de soins de santé (suite)

Enfin, avec 0.65 **pharmacie** pour 1 000 habitants, l'Estonie possède le plus grand nombre d'officines d'Europe centrale et se place à égalité avec l'Autriche et le Danemark. On compte plus de 500 officines, et depuis 2006 l'ouverture de pharmacies est réglementée en fonction de l'emplacement géographique et de la population. Une grande partie du marché est concentrée entre les mains de cinq chaînes de pharmacies. Les grossistes en médicaments ne sont pas autorisés à détenir une pharmacie directement, ils ne peuvent le faire que par l'intermédiaire d'une filiale.

Source : OMS (2008, 2009), Habicht (2010).

24 heures sur 24 qui connaît une grande popularité depuis son ouverture en 2005. Il est possible de consulter un spécialiste sans passer par un médecin référent, mais ces visites ne sont pas couvertes par l'assurance. Des exceptions sont prévues pour les patients souffrant d'affections chroniques et pour certains spécialistes tels que les ophtalmologistes, les dermatologues, les dentistes et les gynécologues. Les généralistes ont un nombre de patients fixe, à quelques exceptions près dans les zones rurales éloignées. En 2009, il y avait en Estonie 3.3 médecins et 0.86 généralistes pour 1 000 habitants, deux chiffres proches de la moyenne OCDE.

Le réseau hospitalier a déjà été réduit de manière significative, mais une marge de rationalisation subsiste. Un allègement ciblé du réseau hospitalier est en cours depuis 2000. Le plan original du gouvernement prévoyait 19 hôpitaux avec 2.2 lits pour 1 000 habitants d'ici 2015, mais ces chiffres ont été quelque peu revus à la hausse. Actuellement, on compte 3.8 lits pour 1 000 habitants et le nombre d'hôpitaux de comté reste légèrement supérieur au chiffre projeté. Un rapport de la Cour des comptes nationale souligne que le plan actualisé de rationalisation de l'hôpital ne reflète pas correctement les changements de société survenus depuis l'élaboration du plan original. Les patients issus de zones rurales fréquentent de plus en plus les hôpitaux régionaux ou centraux plutôt que leurs établissements locaux. Les hôpitaux des comtés semblent en particulier affectés par cette évolution. Il existe donc encore des possibilités de rationalisation du réseau hospitalier et les autorités sont en train de les passer en revue. En particulier, certains hôpitaux généraux et hôpitaux de comté peuvent être convertis en centres de santé offrant principalement des soins ambulatoires et des services de soins infirmiers.

Dans le même temps, la baisse de la fréquentation des hôpitaux locaux soulève une question : celle de la garantie d'un niveau constant de qualité des soins. Afin de résoudre les problèmes de qualité, l'EHIF procède de manière interne à une évaluation référentielle des prestataires, principalement en comparant les résultats des prestataires à des moyennes nationales à l'aide d'indicateurs comme la longueur des séjours en milieu hospitalier ou des systèmes de classification de malades de type « case mix » et, depuis quelque temps, en comparant les prestataires entre eux. Par ailleurs, des audits cliniques ont été entrepris et des lignes directrices cliniques sont en cours d'élaboration. Étant donné la taille modeste du marché estonien des soins de santé, la coopération internationale pourrait également être une voie pour améliorer l'efficacité du système et garantir la cohérence du niveau des soins fournis. Cela a commencé en partie, car l'EHIF permet que certains traitements très spécialisés soient effectués à l'étranger. En 2006, quelque 6 500 cas ont été ainsi traités et en 2009, le chiffre dépassait 22 000. Il s'agit pour l'essentiel

de traitements hautement spécialisés qui n'existent pas dans le pays ou qui n'ont pas d'équivalent.

Les contrats fondés sur les Groupes homogènes de malades (GHM) sont très largement utilisés pour rémunérer les prestataires de soins de santé. Ils ont été progressivement adoptés depuis 2001 et la proportion de paiements sur la base des GHM pour les opérations chirurgicales nécessitant une hospitalisation ou des soins en hôpital de jour est passée récemment à 70 %, les 30 % restants étant toujours remboursés sur la base des services. À l'origine, les paiements sur la base des GHM ont été introduits en réaction à une chute inattendue des recettes en 1999, lorsque l'économie estonienne a ressenti l'impact de la crise russe, mais ils correspondaient aussi à la volonté de faire face à l'augmentation continue des coûts liés aux paiements à l'acte qui étaient sans rapport avec l'évolution des prix à l'époque. L'EHIF passe avec des hôpitaux agréés des contrats à moyen terme (trois et cinq ans) qui s'appuient sur une liste de prix fixée par les autorités et font référence à des indicateurs tels que des délais d'attente maximaux ou la qualité des soins. Selon l'OMS, bien que le système de rémunération des prestataires ait été réformé et amélioré de manière sensible, des incitations perverses subsistent. Par exemple, les achats de soins avec hospitalisation sur la base de la pathologie n'encouragent pas la continuité des soins entre les prestataires ou les niveaux de soin. En outre, les soins risquent de ne pas toujours être effectués au niveau approprié. Environ la moitié du budget de l'EHIF est consacrée aux soins spécialisés, contre 8 % seulement aux soins primaires. D'après l'OMS, il existe aussi un problème lié aux hospitalisations évitables (c'est-à-dire les hospitalisations qui auraient pu être évitées avec des soins primaires ambulatoires de meilleure qualité), ce qui indique qu'il est nécessaire d'améliorer les services des médecins de famille. Les analyses effectuées par l'EHIF elle-même montrent qu'il existe une marge d'amélioration du réseau des généralistes. En étudiant la relation entre le recours à l'hôpital et les visites chez les généralistes, elle a remarqué que les trois comtés où les taux d'hospitalisation étaient les plus élevés étaient aussi ceux où l'on allait le moins chez le généraliste (OMS, 2010). L'efficacité de la fonction de filtrage de l'accès aux soins dépend souvent de la capacité des médecins qui dispensent des soins primaires à gérer et à coordonner de manière satisfaisante le suivi des soins des patients, ainsi que de la disponibilité d'informations sur la qualité et les prix des services fournis par les prestataires de soins secondaires.

La hausse des dépenses à la charge des patients soulève la question de l'accessibilité aux soins

Les paiements à la charge des patients (PCP) ont été introduits en 1995 et depuis, ils ont considérablement évolué. Alors qu'au début des années 2000, une franchise s'appliquait à la plupart des visites, aujourd'hui, les consultations régulières chez les généralistes n'en bénéficient plus. En outre, des niveaux de dépenses annuelles ouvrant droit à des remboursements supplémentaires ont été introduits, même si ces derniers s'arrêtent au niveau relativement élevé de 1 278 EUR. De plus, les catégories de population qui ne sont pas tenues d'acquitter un certain nombre de PCP ont été réduites au fil du temps. Actuellement, les enfants et les femmes enceintes en sont dispensés. En revanche, les retraités, les handicapés et les enfants de moins de 16 ans ne le sont pas, alors qu'ils l'étaient auparavant et qu'ils bénéficient toujours de remboursements plus élevés pour les produits pharmaceutiques. Un ticket modérateur de 15 % pour les soins infirmiers en milieu hospitalier a été introduit en 2010.

Encadré 3.2. Paiements à la charge des patients

Soins ambulatoires. La plus grosse dépense restant à la charge des patients est constituée par les soins dentaires des adultes, qui ne sont pas couverts par l'assurance-maladie. Les soins destinés aux enfants et aux adolescents jusqu'à 18 ans sont pris en charge et une prestation en espèces limitée est versée aux femmes enceintes et aux titulaires d'une pension. Une franchise pouvant aller jusqu'à 3.20 EUR est appliquée aux visites chez les spécialistes agréés par l'EHIF. Les spécialistes non agréés par la caisse peuvent facturer des coûts « raisonnables ». Par ailleurs, les visites chez un spécialiste sans passage par un médecin référent ne sont pas prises en charge par la caisse d'assurance-maladie. Les visites à domicile des généralistes sont facturées EUR 3.20, les consultations pendant les heures de visite au cabinet sont gratuites. Enfin, les soins d'urgence sont gratuits.

Hospitalisations. Une franchise pouvant aller jusqu'à 1.60 EUR par jour est appliquée aux hospitalisations (plafonnées à 10 jours par épisode de maladie). Les femmes enceintes, les enfants et les patients en unités de soins intensifs en sont exonérés. Des frais sont également facturés aux patients pour les prestations d'hébergement particulières et pour les services spécifiques tels que la rééducation avec hospitalisation dans les services de soins non aigus. Un ticket modérateur de 15 % a été introduit en 2010 pour les soins infirmiers.

Médicaments. Seuls sont remboursés intégralement les médicaments utilisés pour les soins hospitaliers. Pour les autres, on applique une franchise de 3.20 EUR par ordonnance et un ticket modérateur d'au moins 50 % du prix, l'EHIF ne remboursant de toute façon pas plus de 12 EUR par ordonnance. Pour les maladies chroniques, la franchise est de 1.30 EUR et le ticket modérateur est compris entre 0 et 25 %. Les enfants et les titulaires de pensions bénéficient de tickets modérateurs plus faibles. En cas de dépassement des plafonds annuels de dépenses, les patients ont droit à des remboursements supplémentaires, mais ils doivent en faire la demande. Pour les dépenses comprises entre 383 et 639 EUR, un remboursement de 50 % est prévu et pour les dépenses comprises entre 639 et 1 278 EUR, le remboursement est de 75 %. Au-delà de ce seuil, aucun remboursement n'est plus effectué.

Source : Vork et al., 2010.

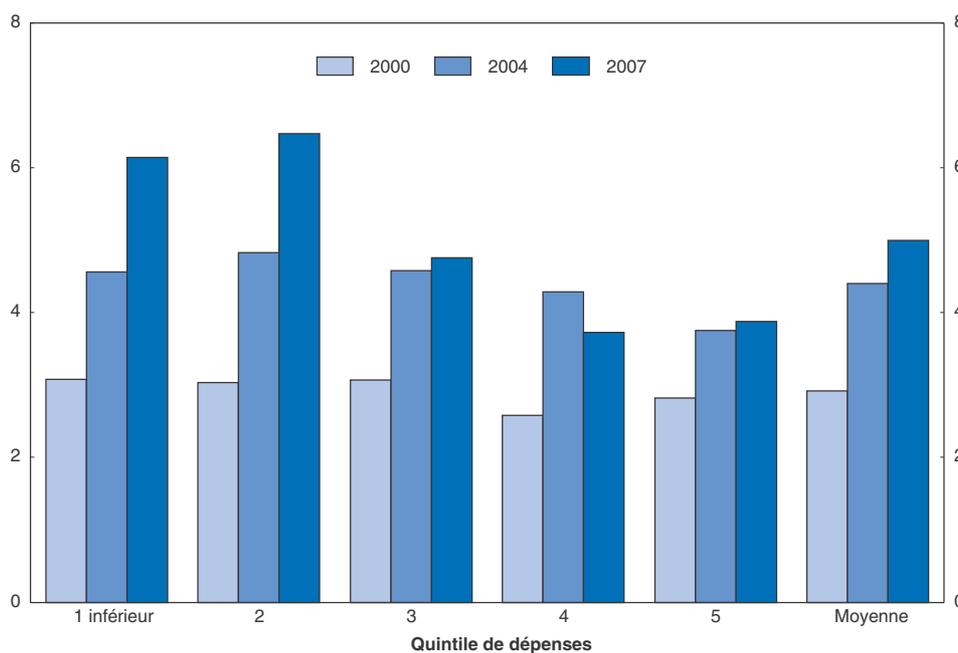
L'importance des paiements à la charge des patients (PCP) en tant que source de financement a augmenté très fortement. À la fin des années 90, ils représentaient environ 14 % du total du financement des soins de santé. En 2006, ils avaient atteint 25 %, pour refluer ensuite et passer légèrement en deçà de 20 % en 2008, ce qui est conforme à la moyenne OCDE. Cet accroissement est aussi visible si l'on examine les dépenses des ménages. En 2000, la part des PCP dans le total des dépenses des ménages était en moyenne inférieure à 3 % puis elle est passée à 5 % en 2007, alors que la moyenne OCDE ressortait à 3.6%. Les PCP sont généralement considérés comme un instrument utile pour enrayer une demande excessive et dans un grand nombre de pays de l'OCDE, ils ont été introduits sous une forme ou une autre. Toutefois, ils soulèvent la question de l'accessibilité aux soins, qui peut avoir un impact sur l'état de santé général de la population. Si l'existence de PCP devait amener les patients à renoncer à se soigner de manière adéquate dès les premiers stades d'une maladie, ce qui est souvent moins onéreux, un tel report des soins risquerait d'engendrer des coûts supplémentaires du fait

de la nécessité de traitements plus coûteux ensuite. Une grande majorité de pays de l'OCDE (à l'exception du Mexique et de la Turquie) ont mis en place des politiques destinées à éviter à certains groupes de population, voire à la population tout entière, d'avoir à débours des PCP excessifs. Dans vingt-quatre pays, les patients ayant des maladies ou des handicaps spécifiques en sont exonérés, treize pays exonèrent les personnes âgées et le même nombre les femmes enceintes. Une autre option largement utilisée consiste à fixer un plafond en liaison avec les revenus des ménages ; cette solution a été retenue par dix-sept pays de l'OCDE (Paris *et al.*, 2010).

Ayant analysé l'impact des PSP sur les ménages estoniens, Võrk conclut qu'au fil du temps ils sont devenus régressifs et qu'en conséquence, certains groupes ont basculé dans la pauvreté (Võrk *et al.*, 2009). Ce sont les titulaires de pensions qui sont le plus affectés par les augmentations. La proportion des ménages devant acquitter des PCP équivalant à plus de 40 % de leur capacité contributive a augmenté fortement et en 2007, elle atteignait 3.3 %⁴. La part des personnes confrontées à des dépenses de santé dites catastrophiques est comparable à celle observée en Corée et au Mexique, même s'il faut manier ces résultats avec une certaine précaution dans la mesure où ces données ont été établies à partir d'un auto-questionnaire et où un certain nombre de pays n'ont pas communiqué d'estimation nationale correspondante (Paris *et al.*, 2010). Les ménages peuvent solliciter une aide sociale auprès de leur commune. Les communes sont tenues de financer les soins à la population non assurée et de fait certains frais médicaux sont déjà remboursés aux assurés eux-mêmes. Avant la récession, la ville de Tallinn avait établi une liste spécifique

Graphique 3.4. Paiements de santé à la charge des patients, répartition par dépense

% des dépenses totales des ménages



Note : Dépenses de consommation à l'exclusion des donations, dons en espèces, etc. Le graphique indique les paiements directs en pourcentage des dépenses des ménages pour chaque quintile de dépenses.

Source : Statistics Estonia, *Estonian Household Budget Survey*, microdonnées et calculs par Andres Võrk, Université de Tartu.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378492>

de dépenses de santé éligibles à compensations, tandis que d'autres communes remboursent les frais médicaux au cas par cas. Toutefois, la disponibilité de remboursements supplémentaires varie dans le pays en fonction de la situation financière de chaque commune, et, comme on le verra ci-après, les budgets municipaux ont été soumis à des tensions pendant la récession. De plus, demander des prestations sociales supplémentaires pourrait engendrer une certaine stigmatisation sociale. Un plafonnement des PCP sous condition de ressources devrait améliorer la situation des ménages à faibles revenus et protéger les personnes atteintes d'affections chroniques. Ce problème pourrait aussi être résolu grâce aux prestations sociales existantes telles que le revenu minimal de subsistance.

Les dépenses en médicaments représentent quelque 10 % du budget de l'EHIF et constituent pour les ménages la plus grande partie des dépenses restant à la charge des patients. Les coûts des produits pharmaceutiques s'établissent à environ 20 % du total des dépenses de soins de santé, soit un peu plus que la moyenne OCDE, qui est de 17 %. Différentes catégories de remboursement existent, et la catégorie est fonction du prescripteur de l'ordonnance, généraliste ou spécialiste. La participation effective au coût (total de la franchise divisé par le total de la dépense en médicaments de la caisse d'assurance) pour les médicaments remboursés se situe aux alentours de 37 %, soit un niveau équivalent à celui de la Finlande mais élevé par rapport à celui d'autres pays européens. La franchise sur les produits pharmaceutiques a été introduite dès 1993, et sur la période 1997-2006 le total des dépenses en produits pharmaceutiques par habitant a plus que triplé et leur progression a été supérieure à celle observée dans des pays voisins tels que la Finlande ou la Suède, mais aussi dans des pays comme la République tchèque. (Kanovos *et al.*, 2009).

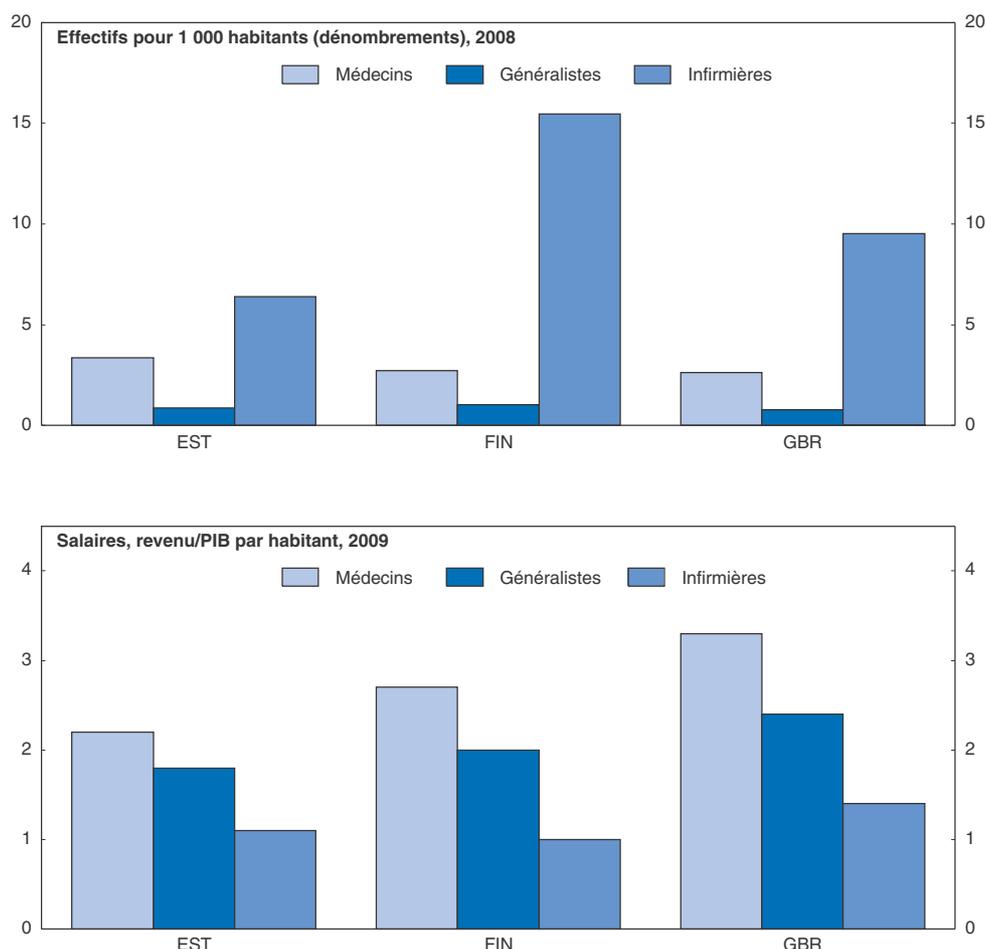
Plusieurs études, y compris les analyses internes réalisées par l'EHIF, montrent que les médicaments génériques, malgré leur faible coût, sont peu utilisés en Estonie (OMS, 2010). Les médecins sont tenus de prescrire les médicaments sous leur dénomination commune internationale, sauf raison médicale spécifique justifiant la prescription d'un médicament de marque. Jusqu'à une époque récente, les pharmacies étaient libres de diriger les consommateurs vers des produits spécifiques. Dans la mesure où les patients paient la différence entre le prix remboursé et le prix réel, l'EHIF ne pâtissait pas réellement de cette situation. Cependant, l'exploitation, par les pharmacies, de l'avantage qu'elles ont sur les clients du fait des informations qu'elles détiennent constitue à l'évidence une défaillance de marché, qui aboutit à une augmentation des dépenses privées en soins de santé. Pour essayer de résoudre ce problème, le gouvernement a adopté en mars 2010 un décret obligeant les pharmacies à proposer les médicaments les moins chers disponibles. Par ailleurs, une campagne de sensibilisation du public est actuellement en cours (sur le thème « chez votre pharmacien, choisissez les médicaments au meilleur prix ») pour rendre les patients plus conscients du choix de prix qu'ils peuvent faire lorsqu'ils achètent des médicaments. Pourtant, des observations ponctuelles montrent que, souvent, les médicaments les moins onéreux ne sont pas disponibles en pharmacie. Cette situation est peut-être due en partie à la structure de détention des pharmacies. En effet, bien que les grossistes ne soient pas autorisés à détenir directement des pharmacies, ils peuvent le faire par l'intermédiaire de filiales. De ce fait, environ 80 % des pharmacies appartiennent à cinq chaînes et elles se fournissent auprès des deux principaux grossistes du pays (Koppel *et al.*, 2008). La réglementation en vigueur sur l'ouverture de nouvelles officines

pourrait également jouer un rôle⁵. D'ailleurs, le marché pharmaceutique fait actuellement l'objet d'une enquête de la part de l'Autorité de la concurrence.

Le système de soins de santé de l'Estonie se caractérise par son degré élevé d'informatisation. Dans les pays de l'OCDE, le recours aux outils informatiques dans les systèmes de soins de santé permet d'améliorer l'efficacité allocative en réduisant le recours aux services de santé (en particulier les soins hospitaliers coûteux) grâce à une meilleure coordination entre les soins primaires et les soins secondaires. L'informatique ouvre également des perspectives d'amélioration de l'efficacité technique, par exemple en évitant la duplication d'examen de laboratoire ou de tests de diagnostic ou en évitant des erreurs médicales qui peuvent être extrêmement coûteuses (Paris *et al.*, 2010). Les autorités centrales estoniennes étant très enclines à rechercher des solutions informatiques, un projet de lancement d'une base de données nationale sur les documents médicaux est à l'ordre du jour depuis 2003 et a finalement démarré avec quelque retard en 2008 avec la constitution de trois bases de données (dossiers médicaux électroniques, inscriptions numériques et base de données d'imagerie numérique). Le taux d'adoption par les prestataires est élevé dans la mesure où ces systèmes sont obligatoires. En revanche, le taux d'utilisation active est relativement modeste, puisqu'il ressort à environ 30% ; en 2009, plus de 13 000 personnes ont accédé au portail des patients. L'évolution la plus récente de cette approche de la « santé électronique » réside dans le lancement, en 2010, d'un système de prescription électronique dans le cadre duquel les médicaments prescrits sont stockés dans une base de données nationale accessible aux médecins comme aux pharmacies. Bien que le système ait connu quelques problèmes de démarrage au début de l'année et qu'il ait dû être temporairement suspendu, il devrait permettre d'améliorer grandement la collecte d'informations sur la consommation et la prescription de médicaments. À cet égard, il peut constituer un outil précieux pour suivre les habitudes de prescription des médecins et les habitudes de vente des pharmacies. Celles-ci devraient être systématiquement analysées afin de généraliser le recours aux médicaments les moins chers.

Médiocrité des salaires et des conditions de travail dans le secteur des soins de santé

Pour les autorités, l'une des plus grandes difficultés tient à la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur des soins de santé. Alors qu'en Estonie le nombre de médecins en exercice (3.4 pour 1 000 habitants) est très légèrement supérieur à la moyenne OCDE, il n'y a que 6.4 infirmiers pour 1 000 habitants, contre une moyenne de 9 pour l'OCDE en 2008. Cette situation peut s'expliquer en partie par les rémunérations offertes. Les médecins gagnent environ le double du salaire national moyen, mais le salaire des personnels infirmiers n'est que très légèrement supérieur à cette moyenne (graphique 3.5). En 2002-08, la progression des rémunérations dans le secteur des soins de santé a été légèrement supérieure à la moyenne pour l'ensemble de l'économie. Toutefois, avant la crise, des tensions sur la question des salaires avaient commencé à apparaître et il est probable que des pressions se feront à nouveau sentir dès que les perspectives économiques vont s'améliorer. À l'heure actuelle, un accord sur les salaires minimums des personnels infirmiers est en place. La rémunération dans le secteur médical est fonction des contraintes budgétaires de la caisse d'assurance-maladie, qui a enregistré une baisse globale de 2-4 % des prix des soins pour 2011. Dans une certaine mesure, l'Estonie souffre de la proximité du marché finlandais, qui offre de meilleures rémunérations et sur lequel il n'y a quasiment pas de barrière linguistique⁶. L'attrait exercé par une rémunération plus élevée à l'étranger constitue

Graphique 3.5. **Personnel et salaires**

Note : Les effectifs indiqués recouvrent généralement les praticiens, c'est-à-dire les personnes qui rendent directement des services aux patients. Le nombre d'infirmiers indiqué pour la Finlande concerne l'année 2007 et inclut les infirmiers qui dispensent des soins de santé. Les salaires du personnel font référence au personnel salarié à plein temps et les infirmiers désignent les infirmiers hospitaliers. Au Royaume-Uni, les salaires sont donnés pour l'Angleterre uniquement et concernent l'année 2007. Les salaires des généralistes au Royaume-Uni recouvrent aussi bien les médecins à plein temps que les médecins à temps partiel. Pour plus de détails, on pourra se reporter aux sources.

Source : Éco-Santé OCDE 2010, octobre 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378511>

certes une partie du problème, mais ce n'est apparemment pas la seule explication. On estime que seuls environ 4 % des médecins et 2 % des infirmiers estoniens travaillent à l'étranger, proportions relativement modestes si on les compare au niveau international. La possibilité de trouver ailleurs d'autres emplois mieux payés dans le secteur de la santé joue également un rôle. De plus, les conditions de travail doivent également être prises en compte et les autorités soulignent qu'il est difficile d'attirer un personnel adéquat, en particulier dans les zones rurales.

Les autorités se sont fixé comme objectif d'étoffer le personnel médical et pour la décennie à venir, elles prévoient que le personnel de santé devrait se stabiliser au niveau de 3 médecins et de 8 infirmières pour 1 000 habitants. L'offre devrait être dopée grâce à une augmentation du nombre de places financées par l'État dans les formations médicales dispensées à l'université de Tartu, aussi bien pour les médecins que pour les infirmiers. Un

autre facteur contribuant au faible nombre de personnels infirmiers pourrait être lié à la demande. Il s'agit de la prédominance des soins centrés sur le médecin : les patients consultent en priorité les médecins et le rôle des infirmiers a été jusqu'ici limité, alors que certains soins médicaux pourraient être assurés par des personnels infirmiers dûment qualifiés, d'où un meilleur rapport coût-efficacité. Les autorités recherchent les moyens de faciliter ce redéploiement des soins. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, les infirmières peuvent déjà faire des visites et des consultations à domicile. De plus, il est prévu de les autoriser à prescrire un nombre limité de médicaments.

La prévention et la promotion de l'hygiène peuvent aussi contenir dans une certaine mesure la demande de dépenses futures de soins et améliorer l'état de santé de la population. Les pays de l'OCDE consacrent environ 5 % de leurs dépenses de santé à des programmes gouvernementaux de promotion de l'hygiène et de prévention des maladies (OCDE, 2010b). L'Estonie a consacré quelque 3 % de ses dépenses de santé totales à la prévention en 2007, et par suite de la récession ces financements ont été ramenés à 2.6 % en 2009. Les principaux facteurs de risque pour la santé de la population d'âge actif sont le tabagisme, la consommation d'alcool, l'activité physique insuffisante et la mauvaise nutrition (Habicht et Ginneken, 2010). Par conséquent, des campagnes de promotion de modes de vie plus sains dans ces domaines pourraient générer des économies de coûts dans l'avenir, même si les données concrètes sur ce point sont jusqu'ici assez fragmentaires (OCDE, 2010c). La plupart des crédits de promotion de l'hygiène et de prévention sont octroyés par le ministère des Affaires sociales, mais d'autres organismes tels que le ministère de la Justice et les collectivités locales financent aussi certaines activités dans ce domaine.

Des collectivités locales fragmentées, où le besoin de réforme se fait sentir

Avec plus de 200 municipalités et 15 comtés, l'Estonie possède un vaste réseau de collectivités et d'administrations locales au regard de sa population, qui n'est que de 1.3 million d'habitants. Il existe ainsi 226 administrations locales élues (33 villes et 193 municipalités rurales). La moitié d'entre elles ont une population inférieure à 2 000 habitants et les deux tiers comptent moins de 3 000 habitants. Les collectivités locales ont connu une sorte de renaissance au cours de la dernière décennie, car l'administration centrale leur a confié un certain nombre de missions et de responsabilités. Actuellement, environ un quart des dépenses des administrations publiques, soit environ 10 % du PIB, sont effectuées par le biais de collectivités locales qui réalisent par ailleurs quelque 25 % des investissements publics. La part des dépenses infranationales dans le total des dépenses de l'administration varie fortement d'un pays de l'OCDE à l'autre. Au Canada, les administrations infranationales représentent plus de 60 % des dépenses totales alors qu'en Grèce ce chiffre n'est que de 5% environ. Entre 1995 et 2005, cette part est passée en moyenne de 31 à 33 % dans la zone OCDE, la majorité des pays ayant opté pour la décentralisation (Blöchliger et Petzold, 2009). En Estonie, les collectivités locales représentent à peu près la moitié de la dette et du déficit des administrations publiques, mais avec une dette évaluée à 4 % du PIB, il s'agit d'un niveau modeste. Les municipalités gèrent pas moins de 380 entreprises et fondations qui ont réalisé en 2009 un chiffre d'affaires de 7.3 milliards EEK, soit 3.3 % du PIB.

La récession a creusé les déficits et l'endettement des collectivités locales dans la plupart des pays de l'OCDE, par un « effet de tenaille » résultant de la conjugaison entre une baisse des recettes fiscales d'une part et une augmentation de la demande de services

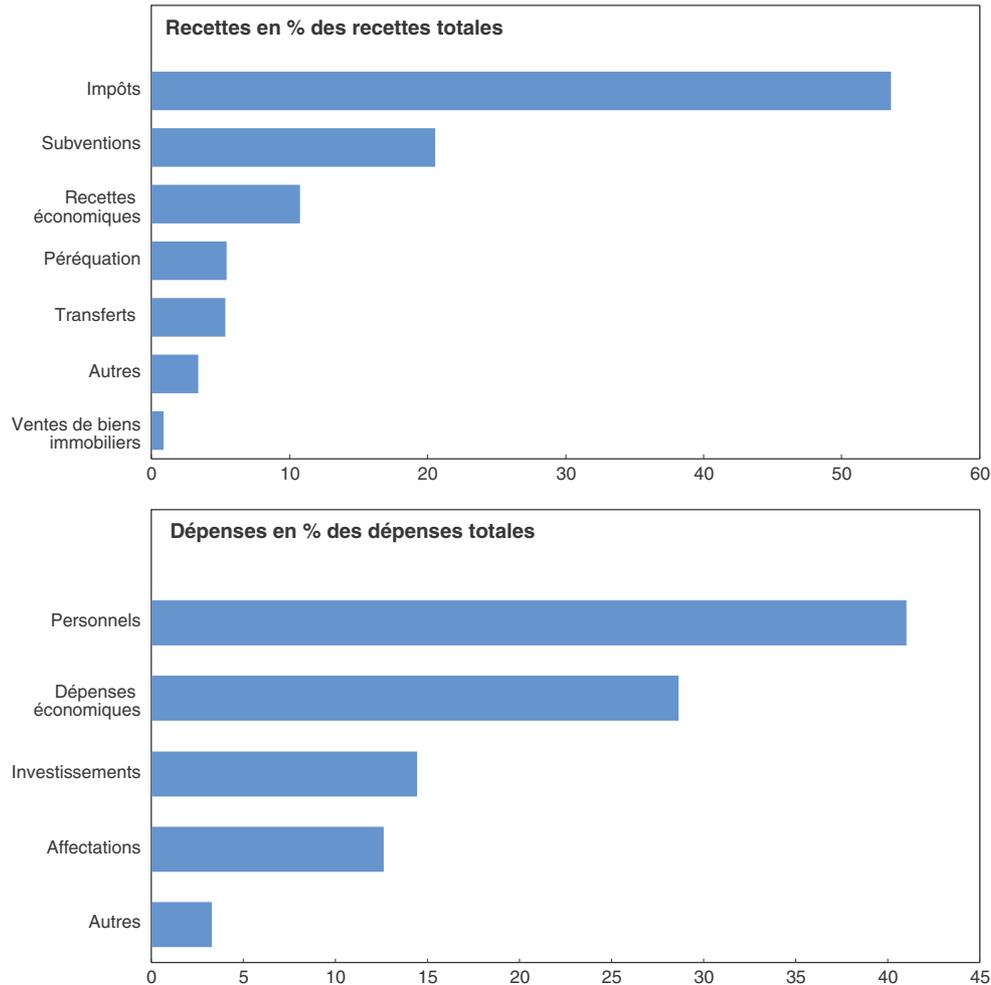
de bien-être d'autre part. Pendant la crise, les collectivités locales estoniennes ont vu leurs ressources décroître, à la fois parce que les recettes fiscales diminuaient et parce que les accords de partage de ces recettes étaient modifiés. En 2009, les collectivités locales ont enregistré un déficit de 0.4 % du PIB, et à moyen terme elles devraient accuser un solde légèrement négatif de 0.2 % du PIB. Bien que les collectivités locales soient constitutionnellement indépendantes, dans la configuration actuelle, elles n'ont que peu de possibilités de lever des recettes et du point de vue financier elles dépendent largement de l'administration centrale. Les municipalités sont principalement chargées de fournir des services et des infrastructures au public, des services d'éducation primaire et secondaire, des services sociaux et des services de bien-être ainsi que des transports publics locaux. De plus, elles assurent les services d'accueil préscolaire et sont aussi responsables de nombreuses installations de loisirs telles que des bibliothèques, des terrains de sport, des musées, mais aussi des établissements de soins de longue durée pour personnes âgées. Dans un certain nombre de ces domaines, elles interviennent principalement en qualité d'agents payeurs, au sens où elles dépensent les fonds des administrations publiques.

En plus des municipalités, il existe quinze comtés dirigés par des représentants de l'administration centrale, qui exercent essentiellement des missions de gestion et de coordination. Chaque comté a à sa tête un gouverneur nommé pour cinq ans, en accord avec les collectivités locales. Ce gouverneur est chargé de la coordination entre les différents organismes publics du comté (par exemple les agences publiques pour l'emploi), du développement économique et de l'aménagement du territoire du comté et de la surveillance des collectivités locales. Par ailleurs, les différentes institutions de l'administration centrale possèdent localement des unités administratives qui ne correspondent pas nécessairement aux comtés. Par exemple, la Caisse d'assurance-maladie possède quatre branches régionales qui gèrent et supervisent les soins dans tout le pays et le ministère de la Justice délimite également pour ses activités quatre zones administratives.

Chaque commune est dirigée par un conseil municipal qui doit compter au minimum sept et au maximum soixante-trois membres, en fonction de la taille de la population. Ce conseil désigne un maire chargé d'exécuter ses décisions. Jusqu'en 2005, les élections avaient lieu tous les trois ans, mais désormais elles se déroulent tous les quatre ans. Les représentants des municipalités jouent un rôle spécifique dans la vie politique nationale. Si le parlement ne parvient pas à élire le président, le chef de l'État, les municipalités interviennent. Ce dispositif leur donne un certain pouvoir politique au niveau national, en particulier parce que cela fait déjà quelque temps que le parlement n'a pas réussi à élire directement le président.

Des possibilités limitées de prélèvement de recettes

Comme indiqué plus haut, les finances des collectivités locales dépendent dans une large mesure du budget de l'administration centrale. Les recettes tirées des impôts représentent environ la moitié de leurs budgets. Si cela est également le cas en moyenne dans les pays de l'OCDE, les résultats varient toutefois fortement d'un pays à l'autre, de 90 % en Islande à 13 % aux Pays-Bas. Les municipalités estoniennes ont d'autres sources de revenus : activités économiques et administration centrale par le biais du fonds de péréquation ou de dotations. L'essentiel du financement des collectivités locales vient de la part qui leur revient dans le pourcentage de l'impôt sur le revenu (11.4 sur 21 points de

Graphique 3.6. **Composition des recettes et des dépenses des collectivités locales, 2009**

Note :

Recettes :

Subventions Subventions à partir du budget de l'État

Économiques Revenus des activités et des biens économiques

Péréq. Fonds de péréquation

Transferts Transferts de fondations et d'ONG.

Dépenses :

Personnel Salaires et impôts

Affectations Transferts à d'autres entités

Économique Dépenses d'exploitation hors salaires.

Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378530>

pourcentage reviennent aux municipalités). Cela étant, comme les déductions fiscales sont prises en compte au niveau de l'administration centrale, les collectivités locales reçoivent en fait environ 80 % des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Elles prélèvent également une taxe foncière modeste, dont elles peuvent fixer assez librement le taux à l'intérieur d'une fourchette arrêtée par les autorités centrales (de 1 à 2.5 %) et dont elles peuvent exonérer les titulaires de pensions et les terrains bâtis. Les biens fonciers n'ont toutefois pas été réévalués depuis 2001. Les recettes de la taxe foncière varient selon

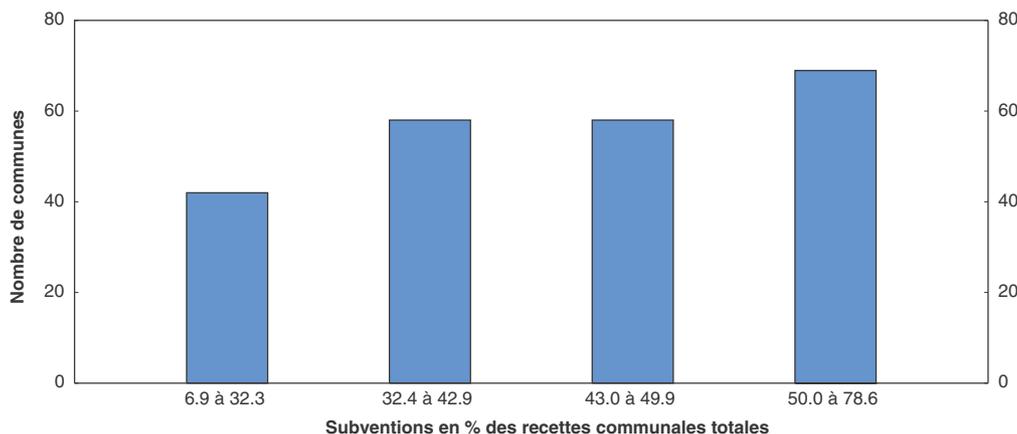
les communes, mais au total elles représentent moins de 4 % du total des recettes des municipalités. En principe, il existe d'autres taxes locales, mais elles ne sont pas très utilisées. Les municipalités peuvent en théorie imposer les taxes suivantes (les chiffres indiqués en parenthèses indiquent combien le font effectivement) : taxe sur le chiffre d'affaires (3) ; taxe sur les bateaux (1) ; taxe sur la publicité (47) ; taxe sur la fermeture de routes et de rues (15) ; taxe sur les véhicules (1) ; taxe sur les animaux (1) ; frais de parking (9) et taxes sur les spectacles (0). En ce qui concerne la taxe sur le chiffre d'affaires récemment imposée par la capitale Tallin en raison de la crise pour compenser la diminution des recettes, un plafond a été fixé par les autorités centrales, la taxe ne pouvant dépasser 1 % de la valeur des biens et des services. Par ailleurs, à compter de 2012, cette taxe locale sera totalement supprimée. Le prélèvement de ces taxes locales doit être soit convenu avec l'administration fiscale centrale, soit effectué par les municipalités elles-mêmes, ce qui constitue quelquefois une contrainte supplémentaire. Les droits et bénéfices perçus sur les ventes de biens et sur les ressources naturelles sont également une source de revenus pour les communes, mais c'est essentiellement dans les zones d'extraction de schistes bitumineux qu'ils représentent un montant significatif.

En réalité, dans les pays de l'OCDE, ce sont les impôts sur le revenu, suivis par les taxes foncières et les taxes sur la consommation, qui sont les sources les plus courantes de financement des administrations infranationales, puisqu'ils représentent environ 95 % de leurs recettes fiscales. Dans la plupart des pays anglophones, les taxes foncières représentent l'essentiel des impôts locaux, tandis que dans les pays scandinaves, les impôts sur le revenu ont tendance à constituer la seule ressource fiscale des municipalités. En ce qui concerne l'ensemble des pays de l'OCDE, la part des impôts indirects dans le financement des collectivités locales a augmenté, cette tendance étant la conséquence d'accords de partage des recettes fiscales aux termes desquels les unités administratives infranationales n'ont qu'une compétence fiscale limitée. L'affectation des recettes est souvent meilleure lorsque les dépenses des collectivités locales sont couvertes par leurs propres recettes fiscales. Un tel mécanisme rend les collectivités locales plus attentives aux préférences des citoyens. Elle permet aussi d'améliorer la gestion budgétaire dans la mesure où les citoyens prennent davantage conscience des coûts directs des services financés par les deniers publics et ce sont ceux qui bénéficient des services qui décident du niveau d'imposition et qui, en dernier ressort, « paient la facture ». Il incite aussi les collectivités locales à concevoir des stratégies économiques et budgétaires fondées sur la croissance, dans la mesure où elles sont à même de recueillir pleinement et directement les fruits de leur action.

Les transferts du budget de l'État se font sous deux formes principales, les dotations globales conditionnelles et les fonds de péréquation sans condition. Les dotations globales sont affectées à des fonctions spécifiques. Les dotations au titre de l'éducation primaire et secondaire constituent le poste le plus important et elles couvrent les salaires des enseignants ainsi que les dotations en capital pour la rénovation des établissements scolaires. Comme dans les autres pays de l'OCDE, il existe un mécanisme de péréquation pour les transferts du budget de l'État. Il est mis en œuvre si les dépenses excèdent les recettes et couvre 90 % des ressources manquantes (voir l'encadré 3). Actuellement, environ 200 municipalités reçoivent des dotations de péréquation. La décision relative au montant affecté au fonds de péréquation fait l'objet d'une négociation annuelle entre les représentants de l'administration centrale et des collectivités locales ; elle est fonction de la situation budgétaire globale de l'administration centrale. Le coefficient de péréquation

comme le mécanisme de partage des recettes de l'impôt sur le revenu ont tous deux été modifiés par le passé ; la dernière fois, en 2009, la fraction des recettes de l'impôt sur le revenu a été réduite de 5 %. Ces modifications des dispositifs de financement peuvent quelquefois rendre difficile la planification financière à long terme au niveau local. Par ailleurs, le mécanisme actuel n'encourage pas les municipalités à étoffer leurs propres recettes en encourageant le développement économique local.

Graphique 3.7. Répartition des dotations dans les recettes des collectivités locales, 2008



Source : Ministère des Finances ; Office statistique de l'Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378549>

Même pendant les années de croissance, les municipalités étaient pour la plupart légèrement déficitaires, mais depuis 2005 leur endettement a quasiment doublé, même si, par rapport à d'autres pays, il reste modeste en termes de PIB puisqu'il ressort à 4 % du produit intérieur brut alors qu'en Finlande et en Suède, les chiffres correspondants sont d'environ 6 %, ce qui est proche de la moyenne de l'UE16. Certains observateurs ont mis en avant le fait que le transfert de nombreuses responsabilités aux collectivités locales n'avait pas été accompagné de dotations en ressources adéquates (Friedrich *et al.*, Jauhainen, 2008). Une décision récente du Tribunal constitutionnel, pointant la nécessité de mieux distinguer entre les dotations préaffectées à l'exécution de missions déléguées par l'État d'une part et les autres transferts d'autre part, traduit bien les tensions permanentes qui existent entre le financement de l'administration centrale et les budgets des municipalités. Cette décision a conduit à la constitution d'un comité ministériel qui n'a identifié qu'un petit nombre de missions non entièrement financées par les transferts, et le budget 2011 devrait y remédier. Quoiqu'il en soit, une procédure de consultation officielle existe pour l'affectation des nouvelles compétences, puisque selon la loi, elles doivent être adoptées en concertation avec les municipalités.

Des budgets serrés et des restrictions sur les emprunts

Les collectivités locales sont soumises à des contraintes explicites en matière d'emprunt. Les communes peuvent ainsi contracter des prêts, conclure des contrats de location ou émettre des titres d'emprunt et des obligations, mais uniquement dans une certaine limite et aux fins d'un investissement spécifié dans leur plan d'aménagement. Les restrictions concernent aussi bien le montant total de l'endettement que le service de la dette. Ainsi, le montant total de l'endettement ne doit pas excéder 60 % des recettes

Encadré 3.3. Le mécanisme de péréquation

Actuellement, la formule de péréquation permet de couvrir 90 % de la différence entre les recettes et les dépenses normatives. Les recettes normatives sont calculées comme suit : i) recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçues au cours des trois derniers exercices multipliées par un coefficient correspondant au taux de croissance de l'impôt sur le revenu ; ii) somme de l'impôt foncier au taux de 1.25 % ; et iii) droits perçus au titre de l'utilisation de ressources naturelles au cours des trois années précédentes. Un coefficient de péréquation est ensuite appliqué au résultat obtenu. Les dépenses normatives sont calculées sur la base de la structure de la population (enfants de 0 à 6 ans et de 7 à 18 ans, nombre de travailleurs, nombre de personnes âgées de 65 ans et plus), de la longueur des infrastructures routières et du nombre de personnes en soins palliatifs. L'écart éventuel entre les recettes et les dépenses ainsi définies est couvert à 90 % par le fonds de péréquation financé sur le budget de l'État.

La plupart des municipalités reçoivent des transferts du fonds de péréquation. Il n'y a que dans la capitale, Tallin, dans quelques municipalités alentour (région de Harju) et dans la région de l'Ida-Virumaa, qui tire des recettes considérables de l'extraction des schistes bitumineux, que les recettes normatives sont supérieures aux dépenses. Les municipalités concernées sont donc exclues des calculs. Le montant global à la disposition du fonds de péréquation est déterminé chaque année dans le cadre d'une négociation entre l'État et les représentants des municipalités. Il a représenté 6 % des recettes des collectivités locales en 2009. Le fonds de péréquation varie pour sa part en fonction de la situation du budget de l'administration centrale.

Source : Friedrich et al. (2009), Kriz (2009).

budgétaires annuelles prévues (hors dotations préaffectées du budget de l'administration centrale). En même temps, les intérêts versés ne doivent pas être supérieurs à 20 % des recettes de n'importe quel exercice (après déduction des transferts de l'État prédéfinis). Par ailleurs, seules des recettes budgétaires peuvent être données en garantie, mais pas de biens immobiliers ou d'autres actifs. La situation de chaque municipalité doit être notifiée au ministère des Finances et en cas de non-respect de ces règles, celui-ci peut suspendre le transfert de fonds au bénéfice d'une municipalité jusqu'à ce qu'elle ait remédié à la situation.

En réaction à la crise récente et du fait de l'entrée prochaine dans la zone euro, les possibilités d'emprunts ont été encore durcies à titre temporaire. Depuis 2009 et jusqu'en 2011, les collectivités locales ne peuvent emprunter que pour couvrir les besoins de financement au titre des fonds structurels de l'UE et d'autres mécanismes d'assistance internationale. Tout emprunt de ce type doit être approuvé par le ministère des Finances, faute de quoi les transferts peuvent être suspendus. En 2009, plus de la moitié des municipalités ont demandé l'autorisation de contracter un prêt pour remplir les obligations financières liées à l'absorption de fonds structurels. Cette règle générale sera cependant modifiée à compter de 2012 afin de permettre une approche plus différenciée. Un amendement adopté cette année permettra au ministère des Finances de fixer à chaque collectivité locale une limite individuelle d'endettement comprise entre 60 et 100 % de ses recettes et les entreprises appartenant à des municipalités devraient également être prises en compte. En outre, les collectivités locales seront tenues d'arrêter des stratégies budgétaires sur quatre ans. Comme indiqué plus haut, les communes gèrent un grand nombre d'entreprises et de fondations qui sont quelquefois utilisées pour tourner les

restrictions relatives aux emprunts. Les fondations sont principalement actives dans le secteur des soins de santé, tandis que les sociétés fournissent des services publics. La Cour des comptes nationale a souligné récemment qu'il était très courant que des sociétés municipales contractent des emprunts pour éviter d'alourdir la dette des collectivités locales concernées. Les remboursements de ces emprunts sont par la suite réaffectés au budget des municipalités (Cour des comptes nationale, 2010).

Étant donné que les municipalités sont chargées de fournir le même ensemble de services quelle que soit leur taille, on se préoccupe sérieusement, au niveau de l'administration centrale comme au niveau local, de savoir si l'on dispose de capacités adéquates pour garantir la qualité des services publics, en particulier dans les municipalités les plus petites. Un certain nombre de pays de l'OCDE connaissent des problèmes similaires de gestion des collectivités locales, et la question du regroupement de communes est souvent au cœur du débat. Une telle réforme n'est pas facile à mettre en œuvre, du fait à la fois d'une résistance sur le terrain souvent vive au nom de l'identité locale et des difficultés techniques rencontrées pour définir la taille « optimale » des nouvelles entités. Par ailleurs, même si les regroupements peuvent en théorie entraîner des économies d'échelle, les preuves de gains d'efficacité sont quelquefois mitigées et souvent, c'est la qualité du service qui apparaît comme le gain le plus important.

Les efforts antérieurs de réforme n'ont pas abouti

L'administration centrale a tenté un certain nombre de fois de réformer le système pour résoudre les problèmes causés par la fragmentation et la petite taille des différentes entités individuelles. Une proposition visant à réduire de manière significative le nombre des municipalités a encore été présentée dernièrement, en mai 2009, dans le contexte de l'aggravation de la situation financière et de la baisse des recettes. Selon cette proposition, il s'agissait de remplacer le tissu existant par quinze collectivités locales plus grandes (sur la base des actuels comtés), les cinq plus grandes villes conservant toutefois leur structure de direction actuelles. Toutefois, ce projet n'a pas été mené à son terme et il est peu probable que la question sera remise à l'ordre du jour avant les prochaines élections générales. D'autres propositions avaient déjà été formulées antérieurement : prévoyant une population minimale de 3 500 résidents par entité (4 500 dans les zones urbaines), elles visaient à diviser par deux le nombre des municipalités. Une incitation financière a été introduite en 2004 pour couvrir les coûts des regroupements. Depuis lors, approximativement 27 communes ont fusionné et au total, depuis le début des années 90, ce sont quelque 60 municipalités qui se sont regroupées. Analysant les perspectives de regroupements, Sootla (2009) constate que du fait de leur petite taille, un grand nombre de municipalités rurales restent dirigées par de mêmes élites locales pendant de longues périodes, car celles-ci sont en mesure d'obtenir des majorités écrasantes lors des élections locales. Il s'ensuit qu'elles ont plus d'expérience et plus de stabilité pour attirer les dotations de l'administration centrale, mais cela se traduit aussi par une certaine forme de rivalité entre les municipalités qui se disputent des fonds publics limités, ce qui sape les incitations et les velléités de coopération et de regroupement (Sootla et al., 2009).

La coopération horizontale se développe

La coordination et la coopération horizontales constituent un autre moyen de faire progresser les choses, et dans une certaine mesure elles sont déjà une réalité, grâce à la prestation conjointe de services publics dans des domaines tels que la gestion des déchets, les transports, les services sociaux ou encore les soins de santé. Un certain nombre de pays

Encadré 3.4. Réforme des collectivités locales dans deux pays de la région

La **Finlande**, qui est l'un des pays les plus décentralisés de l'UE, a imposé en 2007 des obligations de service minimal dans le cadre d'une réforme plus large des collectivités locales (PARAS), dans le but clairement affiché d'encourager des économies d'échelle (OCDE, 2008, 2010e). Cette approche est fondée sur une coopération volontaire ou sur des regroupements avec les communes voisines. La réforme a été dictée par le besoin de résoudre le problème démographique des communes du nord et de l'est, qui se dépeuplent parce que les jeunes partent dans les centres urbains, tandis que les générations âgées restantes ont besoin de services spécialisés et de grande qualité. Étant donné que les administrations municipales sont les principaux fournisseurs de soins de santé et de soins aux personnes âgées, ces tendances démographiques menaçaient la viabilité financière des communes ainsi que leur capacité de fournir des services publics de base appropriés. Différents seuils de population ont été fixés pour la prestation d'un certain nombre de services publics et les programmes de coopération pour l'aménagement du territoire, le logement et le transport ont été étendus. À titre d'exemple, il est prévu un seuil de 20 000 habitants pour les soins de santé primaires et les services sociaux ou de 50 000 habitants pour l'enseignement professionnel et l'enseignement de base. Cette mesure a été accompagnée de dotations financières allant de 2 millions EUR à 19 millions EUR pour les communes fusionnant entre 2008 et 2013, avec une menace de réduction des transferts de l'administration centrale pour les communes qui ne procéderaient pas à des regroupements. À ce jour, les regroupements restent optionnels, mais on a tout de même observé une baisse de près de 20 % du nombre des municipalités, de 415 à 342 en 2010.

De tous les pays de la région, c'est sans aucun doute le **Danemark** qui a mené la réforme la plus ambitieuse des collectivités locales : en 2007, le nombre des communes y est passé de 270 à 98 et la responsabilité des soins de santé a été réaménagée et confiée à cinq régions nouvellement créées. Le Danemark est un pays traditionnellement décentralisé, où règne un consensus général sur l'importance de la démocratie locale. Par ailleurs, la coopération horizontale volontaire y existe depuis longtemps, mais elle a été souvent critiquée pour son manque de transparence et de contrôle démocratique. Après deux tentatives infructueuses, la réforme a finalement bénéficié du soutien appuyé des autorités centrales et elle a pu être menée à bien relativement rapidement. Les soins de santé ont été transférés aux régions nouvellement créées, les municipalités conservant la responsabilité de la plupart des services sociaux, et le rôle de l'administration centrale, chargée de vérifier l'efficacité de la fourniture de services aux deux niveaux infranationaux, a été précisé. Ces mesures ont été accompagnées de la mise en place d'un nouveau système de financement et de péréquation.

En ce qui concerne le processus de réforme lui-même, l'entreprise a débuté par la création d'une commission qui a cherché à évaluer si le système décentralisé existant correspondait aux besoins de la population à ce moment-là. Dans son rapport, elle a recommandé une refonte totale du secteur public, notamment un changement des périmètres et une redistribution des missions entre l'administration centrale et les autres échelons de l'administration. À l'issue d'une série d'auditions publiques et de discussions avec les représentants des municipalités, les collectivités locales ont dû, dans le cadre d'une « procédure volontaire contrôlée », choisir avec quelle homologue elles voulaient fusionner de manière à atteindre un seuil de population minimal de 20 000 habitants. Le gouvernement n'a dû intervenir qu'à deux reprises, mais il était de toute façon important qu'il puisse le faire. Par ailleurs, une panoplie de mesures mêlant incitations et sanctions a été mise en place : par exemple d'un côté, la garantie qu'aucun agent public ne perdrait

Encadré 3.4. Réforme des collectivités locales dans deux pays de la région (suite)

son emploi pendant la première année du regroupement mais de l'autre, pour les communes n'atteignant pas la taille de population requise, la perspective de ne pas se voir confier de nouvelles missions parmi celles transférées aux collectivités locales et l'obligation de conclure des accords de service avec leurs voisines.

Une analyse générale de l'économie politique de dix épisodes de réforme du fédéralisme budgétaire dans neuf pays de l'OCDE (Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, Portugal et Suisse) entre 2001 et 2009 a fait apparaître que le cadre institutionnel régissant les relations et les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales est propre à chaque pays, et qu'il en est de même des trajectoires de réforme (OCDE, 2011). Toutefois, quelques caractéristiques communes ont été relevées dans les expériences des pays. En particulier, les intérêts des différents niveaux d'administration ne sont pas toujours contradictoires, et souvent la ligne de démarcation se situe entre les communes riches et les communes pauvres. Un mandat électoral pour une réforme des collectivités locales est important mais pas essentiel. Les réformes s'appuient souvent sur des tentatives précédentes ou des programmes pilotes, et la plupart d'entre elles ont consisté à regrouper plusieurs éléments, notamment à stimuler l'efficacité avec une redistribution accrue. La mise en place de groupes d'experts échappant à l'influence directe de l'administration a été souvent considérée comme un préalable à une réforme réussie, tandis que la consultation et la participation des principales parties prenantes devaient porter essentiellement sur les principes. Dans un certain nombre de cas, des compensations transitoires se sont avérées nécessaires pour limiter l'opposition et créer des majorités à l'appui des réformes. De plus, le soutien des dirigeants politiques tend à accélérer la réforme, dont la crédibilité s'accroît lorsque les responsables politiques qui dirigent le changement n'y sont pas directement intéressés.

Source : *Reforming fiscal federalism and local government: lessons from ten country studies* (OCDE, 2011, à paraître), OCDE, *Étude économique de la Finlande* (2008, 2010).

de l'OCDE s'emploient à intensifier la coopération entre les collectivités locales et à créer les conditions d'une telle évolution. En Suisse, par exemple, où les municipalités et les cantons jouissent d'une autonomie relativement large, les autorités locales ont formé une société privée qui les aide à se financer sur les marchés obligataires. Au Danemark, à l'inverse, cette activité s'effectue par l'entremise d'une entité publique. Une structure similaire existe déjà en Estonie, dans le domaine des marchés publics. Un organisme à but non lucratif a été constitué par des collectivités locales et par des entités du secteur privé pour mettre en commun leur expérience dans le domaine des soumissions sur les marchés publics, mais il n'est pas obligatoire de faire appel à ses services.

Les pays de l'OCDE ont recours à des systèmes de mesure de la performance pour structurer la coordination, qu'elle soit verticale ou horizontale, entre les différents niveaux de l'administration. En Estonie, le contrôle financier est du ressort du ministère des Finances (l'état des finances municipales est consultable sur une base mensuelle sur le site Internet du ministère). La Cour des comptes nationale a pour sa part constitué en 2006 une unité spécialement chargée des collectivités locales, et l'Office statistique publie de son côté des rapports annuels détaillés sur les collectivités locales. Par ailleurs, le ministère des Affaires sociales s'emploie depuis quelque temps à recueillir annuellement des données sur la fourniture des services sociaux, et le ministère de l'Intérieur a commandé une étude sur un indicateur des capacités des collectivités locales. Bien que décrivant principalement

les caractéristiques géographiques, démographiques et institutionnelles des collectivités concernées, cet indicateur confirme que l'offre de services n'est pas homogène à l'intérieur du pays et que les municipalités de plus de 5 000 habitants font généralement mieux que les communes plus petites.

Le mécanisme de financement peut jouer un rôle important lorsqu'il s'agit d'inciter les collectivités locales à coopérer, voire à se regrouper. On trouve dans les pays de l'OCDE diverses formes de financement des municipalités. L'une des possibilités consiste à séparer le mécanisme de péréquation des recettes et des coûts et à impliquer financièrement les communes dans ces dispositifs, comme c'est le cas en Suède ou en Finlande. Le resserrement du mécanisme de péréquation constitue une autre option et, dans le contexte estonien, il pourrait être utile de prendre en compte les coûts réels aussi bien que les coûts normatifs. Il conviendrait également de passer en revue les dotations spécifiques et globales existantes afin de s'assurer qu'il n'existe pas de chevauchements. La formule de péréquation elle-même peut receler des incitations à accroître la taille de la population dans la mesure où des coefficients différenciés peuvent être appliqués aux accords de partage des recettes fiscales dans le cas de populations de très petite taille. Conserver un si grand nombre de petites collectivités locales n'est qu'un pis-aller, et l'expérience des pays voisins ayant imposé des critères de population minimale pour la fourniture d'un certain nombre de services publics est tout à fait parlante.

Encadré 3.5. **Recommandations sur l'efficacité du secteur public**

Obtenir des gains d'efficacité dans le système des soins de santé

- Le programme du réseau hospitalier pour un traitement actif devrait être mis à jour afin de refléter l'évolution des modes de consommation de soins de santé de la population.
- Les autorités doivent rester vigilantes sur les questions de qualité des soins et envisager de mettre au point un système plus vaste d'indicateurs de la qualité, en se référant aussi à un contexte international plus large pour définir les données de référence et pour rechercher la coopération en vue de la prestation de soins spécialisés.
- Il faut développer les responsabilités et la surveillance des médecins généralistes pour donner plus de place et d'importance aux soins primaires.
- L'introduction d'un plafond de ressources pour les paiements à la charge des patients devrait permettre d'améliorer la situation des ménages à faibles revenus et protéger les malades atteints d'affections chroniques. Sinon, ce problème pourrait aussi être résolu grâce aux prestations existantes comme le revenu minimum de subsistance par exemple. Il est nécessaire de garantir aux ménages en proie à des difficultés financières un accès adéquat aux soins de santé, en particulier aux soins dentaires.
- Il faut continuer à promouvoir les génériques et les médicaments les moins chers auprès des patients comme auprès des médecins. Il faut également surveiller les modes de prescription et de fourniture des soins pour identifier les possibilités d'amélioration, diffuser des informations sur les meilleures pratiques à l'intention des médecins et des pharmaciens et examiner le cas de ceux qui s'éloignent par trop des normes établies. Les contrats entre les prestataires ne respectant pas les normes préconisées et la Caisse d'assurance-maladie devront alors être reconsidérés. Les pharmaciens doivent être tenus de proposer systématiquement les médicaments génériques les moins chers. En outre, les autorités doivent veiller à préserver la concurrence entre les pharmacies.

Encadré 3.5. Recommandations sur l'efficience du secteur public (suite)

- Il faudra inévitablement revoir les rémunérations actuellement en vigueur dans le secteur des soins de santé dans le but d'augmenter les salaires, en particulier pour les infirmiers, et améliorer les conditions de travail générales.

Repenser la structure des administrations infranationales

- Il faut réformer les collectivités locales, soit en procédant à des regroupements, soit en imposant une large coopération ; dans ce contexte, il faut envisager d'imposer des critères de population minimale.
- Il faut renforcer les possibilités de collecte de recettes en donnant aux municipalités plus de latitude pour appliquer une taxe foncière. L'une des possibilités d'augmentation des recettes consiste à faire entrer les immeubles dans l'assiette imposable.
- Il est nécessaire d'élaborer de nouveaux indicateurs et de suivre l'évolution des normes de qualité de la prestation des services publics afin de mettre en évidence la nécessité du regroupement des collectivités locales, en particulier dans les communes ayant des performances médiocres.
- Rendre le modèle de péréquation plus contraignant constitue une autre option possible et, dans le contexte estonien par exemple, il pourrait être utile de prendre en compte les coûts réels aussi bien que les coûts normatifs fixés uniformément par l'administration centrale. Il serait également bon de passer en revue les dotations spécifiques et globales existantes afin de s'assurer qu'elles ne font pas double emploi.

Notes

1. Selon un sondage Eurobaromètre, 70 % de la population juge bonne la qualité globale des soins de santé, un pourcentage égal à la moyenne de l'UE mais supérieur à celui des pays riverains de la Baltique voisins (Eurobaromètre, 2010).
2. L'analyse d'enveloppement des données permet de mesurer l'efficience des systèmes de santé des pays de l'OCDE. Elle définit une limite d'efficience en optimisant le ratio intrants/résultats à partir desquels on calcule des scores d'efficience pour chaque pays. On trouvera des informations complémentaires dans Joumard et al. (2010).
3. En 2007, les coûts administratifs publics de l'ensemble de système de santé ont représenté 2.6 % du total des dépenses de santé [données tirées des Comptes nationaux de la santé (NHA)]. Selon l'OMS, ces coûts administratifs sont relativement faibles : ils représentaient 1.6 % du total des dépenses de santé en Hongrie, 2.7 % en Pologne, 3.8 % en République tchèque et 5.4 % en Slovaquie (OMS, 2009).

Il s'agit d'un concept de l'OMS utilisé pour les comparaisons internationales, mais qui sert également pour analyser les tendances. Le dernier élément est calculé sur la base des dépenses médianes en produits alimentaires. La capacité contributive est alors le montant disponible pour les dépenses non alimentaires. Si les dépenses alimentaires effectives sont inférieures aux dépenses de subsistance, alors la capacité contributive comprend le total des dépenses non alimentaires. Pour tout détail complémentaire, voir Xu Ke (2005).

4. La capacité contributive est définie comme la fraction des revenus (ou des dépenses) des ménages supérieure aux dépenses de subsistance. Actuellement, le seuil de subsistance est estimé à 63 EUR par mois pour une personne seule et à 51 EUR par personne et par mois lorsque le ménage compte plusieurs personnes.
5. Une nouvelle pharmacie ne peut être ouverte que lorsqu'une officine existante est fermée. Avec 0.65 pharmacien pour 1 000 habitants l'Estonie se situe déjà à un rang élevé parmi des pays comparables comme la Lituanie (0.64), la République tchèque (0.58), la Pologne (0.58) et la Suède (0.60), mais derrière la Finlande (1.55). Données de l'OMS pour 2006 ou la dernière année disponible.

6. La rémunération des généralistes dans les pays de l'OCDE va de 1.4 fois le salaire moyen de l'ensemble des travailleurs en Hongrie à 4.2 fois le salaire moyen au Royaume Uni. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la rémunération des infirmiers est supérieure au salaire moyen. Ceci est particulièrement vrai au Mexique, où le revenu des infirmiers est plus de deux fois supérieur au salaire moyen. Au Portugal, il est plus élevé de 70 %. En revanche, il est inférieur au salaire moyen en Hongrie, en République slovaque, en République tchèque et en Finlande. En Finlande, le salaire des infirmiers a progressé moins rapidement que le salaire moyen entre 2000 et 2007, mais en 2008, les infirmiers ont obtenu une augmentation substantielle qui a permis de réduire un peu l'écart.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2006), « Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets », *Documents de travail de la BCE*, n° 581.
- Blöchliger, H. et O. Petzold (2009), « Taxes or Grants: What revenue source for sub-central governments? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 706, OCDE, Paris.
- Caisse estonienne d'assurance-maladie (2009), *Overview of Estonian Experiences with DRG System*, Tallinn.
- Caisse estonienne d'assurance-maladie (2010), *Rapport annuel 2009*, Tallinn.
- Commission européenne (2009), *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2008-2060)*.
- Cour des comptes nationale (2010), « Municipal companies need a goal », communiqué de presse, Tallinn.
- Cour des comptes nationale (2010), « Putting off decisions regarding hospital network harms the state interest », communiqué de presse, Tallinn.
- Friedrich, P., W.N. Chang et R. Janno (2009), « Local fiscal equalisation in Estonia: Is reform necessary? », *CESifo working papers*, n° 2800, septembre 2009.
- Habicht, J. et E. van Ginneken, « Estonia's health system in 2010: Improving performance while recovering from a financial crisis », *Eurohealth*, LSE Health and European Observatory on Health Policies, vol. 16, n° 2, Londres.
- Joumaré, I., C. André et C. Nicq (2010a) « Health care systems – Efficiency and institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 769, OCDE, Paris.
- Joumaré, I. et al. (2010b), *Health Care Systems: Efficiency and Policy Settings*, OCDE, Paris.
- Kanavos, P. et al. (2009), « Review of the Estonian Pharmaceutical Sector: Towards the Development of National Medicines Policy », OMS, Copenhague.
- Koppel, A. et al. (2008), « Estonia – Health System Overview, Health Systems in Transition », vol. 10, n° 1, OMS, Copenhague.
- Kriz, K.A. (2008), « Local Government Finance in Estonia, in Local Public Finance in Central and Eastern Europe », Edward Elgar Publishing.
- Loikkanen, H. et I. Susiluoto (2005), « Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994-2002 », *Urban Public Economics Review*, n° 4.
- Lotz, J.R. (2006), « Municipal Amalgamations and Economies of Scale, some Danish Evidence », note présentée lors de l'atelier de l'OCDE sur l'efficacité des dépenses des administrations infranationales, 19 mai 2006, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/57/62/38270080.pdf.
- Ministère de l'Intérieur (2005), *Local Government in Estonia*, Tallinn.
- Mölder, M. et V. Pettai (2010), « Nations in Transit 2010: Estonia », Freedom House, disponible sur www.freedomhouse.org/images/File/nit/2010/NIT2010Estoniafinalfinal.pdf
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Optimiser les dépenses de santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Social policy and labour market review*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Panorama de la santé*, OCDE, Paris.

- OCDE (2011), *Local government reform in Denmark*, OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2011), « The 2007 Local Government Reform in Denmark », dans *Reforming Fiscal Relations, Lessons From OECD Countries*, OCDE, Paris, à paraître.
- OECD (2011), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: lessons from ten country studies*, OECD, Paris, à paraître.
- Oliviera Martins, J. et C. de la Maisonneuve (2006), « Les déterminants des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée : une méthode de projection intégrée », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, pp. 133-176, OCDE, Paris
- Paris, V., M. Deveaux et L. Wei (2010), « Health systems institutional characteristics: A Survey of 29 OECD countries », *Health Working Papers*, n° 50, OCDE, Paris.
- Programme de convergence 2010, ministère des Finances, Tallinn.
- Sootla, G., L. Kalev et K. Kattai (2009), « Perspectives of local government amalgations in a transition society: the case of Estonia », *Studies on Transition States and Societies*, vol. 1, n° 1, Tallinn.
- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 546, OCDE, Paris.
- Thomson, S. et al., (2010), *Responding to the challenge of financial sustainability in Estonia's health system*, OMS, Copenhague.
- Võrk, A., J. Saluse et J. Habicht (2009), « Income-related inequality in health care financing and utilization in Estonia 2000-2007 », *Health financing technical report*, OMS, Copenhague.

Chapitre 4

Tirer le meilleur parti de la mondialisation

L'Estonie a déjà tiré grand profit du renforcement de son intégration internationale, et notamment des résultats probants obtenus en matière de convergence. Entre la crise russe de 1998 et la profonde récession de 2009, le pays a amélioré de quelque 20 % – chiffre impressionnant – sa position relative, en PPA, par rapport au PIB moyen par habitant de l'UE27. Mais comme dans les autres pays baltes, une grande part des gains antérieurs liés à la convergence a fondu avec la crise, elle-même aggravée par l'effondrement du commerce mondial. Si l'Irlande a connu le même sort, des pays d'Europe centrale en plein rattrapage tels que la Pologne, la République tchèque et la République slovaque ont été moins touchés par la crise et ont pu préserver la majeure partie de leurs gains de convergence. Toutefois, l'écart entre les niveaux moyens de revenu et de productivité communautaires et estoniens avoisinait encore 30 % avant la récession ; au moment où l'Estonie sort de la crise, les pouvoirs publics se heurtent donc à des défis de taille pour maintenir le taux de croissance potentielle enregistré avant la récession. Dans la perspective de mieux exploiter la mondialisation, l'accent mis par d'autres pays en transition sur la résorption du déficit de productivité dans le secteur manufacturier exportateur pourra servir de point de repère intéressant.

En dépit de la crise récente, l'Estonie affiche un rythme de croissance considérable. Mais la croissance d'antan s'accompagnait de déséquilibres, et l'on devra peut-être revoir à la baisse les estimations de hausse de la croissance potentielle dans la période qui suivra la crise financière¹. Dans ce contexte, nous examinons dans ce chapitre les conditions nécessaires au maintien, voire à l'accélération, d'une convergence durable fondée sur une meilleure exploitation des possibilités offertes par la mondialisation. Une grande partie du travail gouvernemental de fond a déjà été effectué dans le cadre des réformes postérieures à l'indépendance et préalables à l'adhésion à l'UE, qui ont instauré un environnement économique reposant sur l'ouverture du marché et une réglementation favorable à l'entreprise. Il s'agit maintenant de savoir comment l'Estonie peut tirer profit de la mondialisation en cours pour accélérer le processus de convergence et s'arrimer au « centre ».

Tableau 4.1. **Convergence du PIB estonien par habitant (UE27 = 100)**

	1998	2000	2007	2008	2009	1998-2009	2007-09
UE (15 pays)	115	115	112	111	111	-4	-1
Zone euro (16 pays)	113	112	109	108	108	-5	-1
Estonie	42	45	69	67	62	20	-7
Irlande	121	131	148	135	131	10	-17
Lettonie	36	37	56	57	49	13	-7
Lituanie	40	39	59	62	53	13	-6
Hongrie	54	55	63	64	63	9	0
Pologne	48	48	54	56	61	13	7
Slovénie	79	80	89	91	86	7	-3
République slovaque	52	50	68	72	72	20	4

Source : Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>.

Avant la crise, la croissance était tirée par une expansion de la demande intérieure financée par le crédit, et associée à des déséquilibres externes et internes non viables à terme. La crise laisse un héritage qui interdit à l'économie de croître sur le même mode que jadis. Par ailleurs, des difficultés anciennes demeurent, comme la localisation géographique excentrée et la petite taille du pays et de ses entreprises. La croissance future devra bien davantage découler de la connaissance et de l'innovation, qui permettront de résorber un déficit de productivité encore considérable. La mondialisation devrait à cet égard se révéler un puissant moteur si les bonnes politiques sont appliquées.

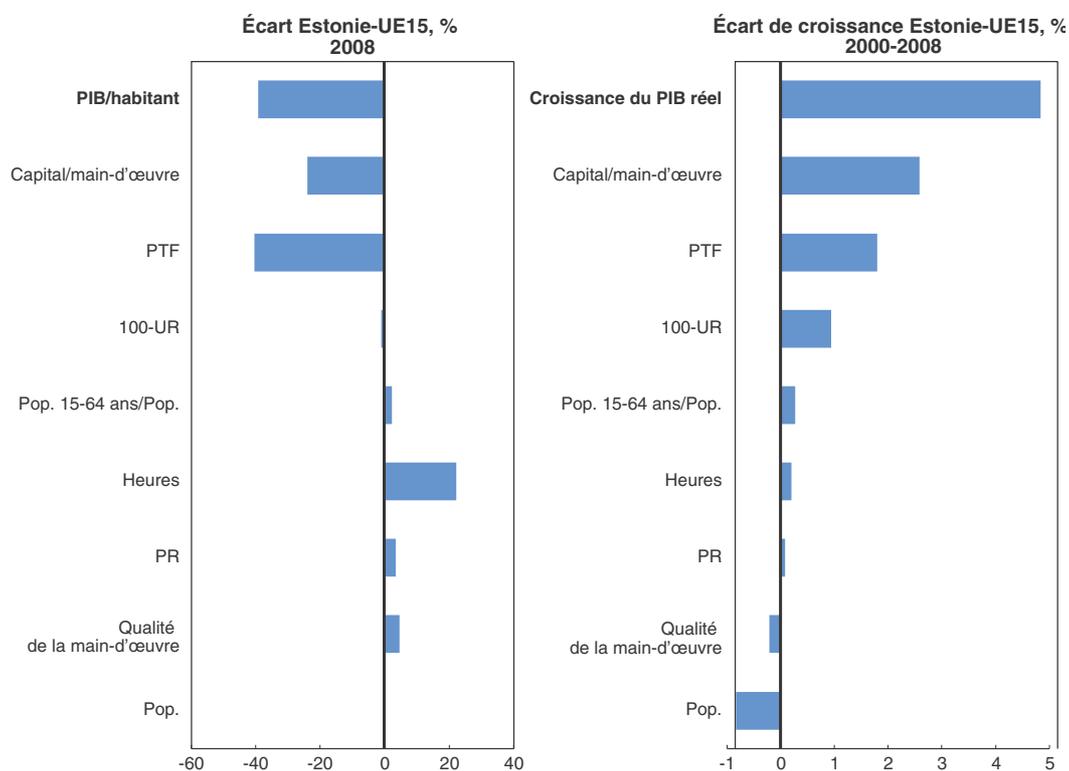
Caractéristiques et dynamique de la convergence de l'Estonie

La convergence a été tirée par de rapides gains de productivité...

Selon les estimations, la croissance potentielle de l'Estonie a avoisiné 6 % sur la période 1997-2009, avec un niveau supérieur à 8 % entre 2003 et 2006, au moment de l'adhésion à l'UE et de l'assouplissement du crédit (Kattai, 2010). À parts relativement

égales, les apports de capitaux et le progrès technique (PTF) ont été les principaux moteurs de cet essor, qui a beaucoup moins bénéficié, en moyenne, des évolutions de la population et de l'utilisation de la main-d'œuvre (UE, 2006 ; OCDE, 2009b). Le graphique 4.1 examine les performances 2006 (avant le ralentissement économique) de l'Estonie dans le domaine de la production, en termes de niveau et de croissance, par rapport à l'UE (EESTI, 2008). Les principaux déterminants des écarts de PIB entre l'Estonie et l'UE15 ont été le ratio capital/travail et la productivité totale des facteurs (PTF). Ces deux déterminants contribuent toutefois positivement – signe de convergence – au taux de croissance supérieur de l'Estonie. Les facteurs démographiques (population résidente, taux de natalité et taille de la population d'âge actif)² et les facteurs du marché du travail (nombre d'heures travaillées par travailleur, taux de chômage et taux d'emploi) ont joué un rôle bien moindre, quoique positif en moyenne, dans le processus de convergence. Ce tableau est confirmé par la décomposition de l'écart estonien par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE

Graphique 4.1. **Composantes de la croissance du PIB par habitant et du PIB réel, Estonie et UE**



Note : L'écart est calculé par la formule $100(\text{EST-UE15})/\text{UE15}$, le PIB étant exprimé en prix courants. Les estimations des composantes sont dérivées d'une fonction de production de Cobb-Douglas $\text{GDP} = [\text{TFP}][(\text{E})(\text{H})(\text{Q}_L)]^{\alpha} \text{K}^{(1-\alpha)}$, qui peut être transformée en $\text{GDP}/\text{POP} = [\text{K}/((\text{E})(\text{H}))]^{(1-\alpha)} [\text{TFP}][1-\text{UR}][\text{POP } 15-64/\text{POP}][\text{H}][\text{PR}][\text{Q}_L]^{\alpha}$, c'est-à-dire l'équation équivalente pour le PIB assortie de la composante POP. POP désigne la population totale, $[\text{K}/(\text{E})(\text{H}))]^{(1-\alpha)}$ le capital/travail, K le stock de capital, E l'emploi total, H le nombre annuel d'heures travaillées par salarié, α la part du travail dans la valeur ajoutée, TFP la productivité totale des facteurs (résidu de Solow), UR le taux de chômage (chômeurs/population active), POP 15-64 la population âgée de 15 à 64 ans, PR le taux d'activité 100 (population active/population âgée de 15 à 64 ans) et $[\text{Q}_L]^{\alpha}$ la qualité du travail estimée comme une fonction de l'emploi et du salaire par niveau de qualification. À la différence des écarts de croissance, les composantes de l'écart de PIB ne s'ajoutent pas. La source fournit les détails méthodologiques utiles.

Source : « What explains the differences in income and labour utilisation and drives labour and economic growth in Europe? A GDP accounting perspective European Economy », *Economic Papers*, n° 354, janvier 2009, Bruxelles, et Base de données LAF connexe disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/laf/index_en.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378568>

(OCDE, 2011), qui n'est dû qu'à une productivité plus faible de la main-d'œuvre, alors que le taux d'activité de la population est supérieur à la moyenne.

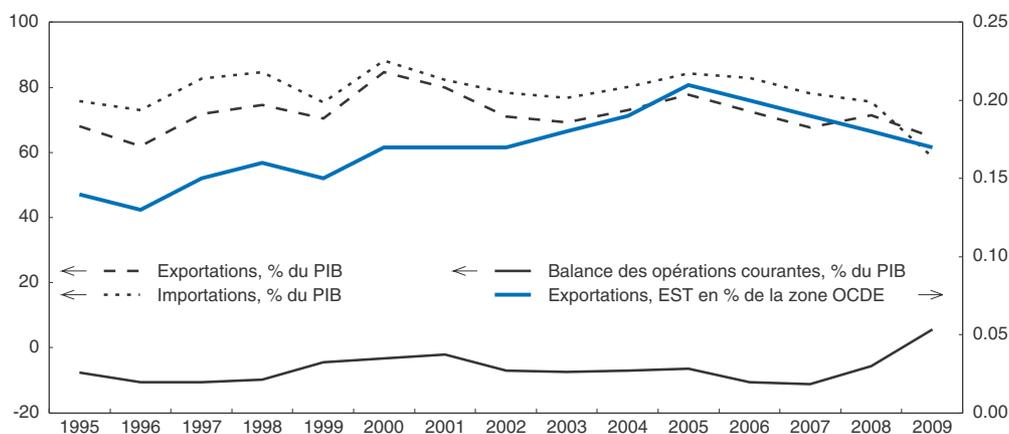
... que la période postérieure à la crise pourrait avoir plus de mal à reproduire

Les tendances sous-jacentes du côté de l'offre restent propices à une convergence relativement rapide, mais le taux de croissance potentielle ne retrouvera pas de lui-même son niveau élevé pour prendre le relais de l'expansion insoutenable de la demande interne. La baisse du taux de natalité des années 90 ne pèse pas encore sur la population d'âge actif, mais elle le fera dans les prochaines années, réduisant la contribution de la démographie à la croissance. De nettes hausses du niveau d'utilisation de la main-d'œuvre sont improbables. Bien au contraire, on note un risque de hausse du chômage de longue durée (voir le chapitre 1). Un accroissement de l'intensité capitaliste est à la fois possible et nécessaire. Mais l'impulsion donnée par l'investissement sera plus ténue à court terme : les investissements effectués durant la période d'expansion ciblaient des secteurs bien précis – construction, immobilier – et le stock de capitaux généré et les technologies injectées ne correspondront pas forcément à la nouvelle structure de la demande³. Il est assez probable que les marchés de capitaux, après la crise, ne financeront pas des déficits des comptes courants aussi importants que par le passé, ce qui nécessitera un secteur des exportations plus fort et des compétences de la main-d'œuvre différentes. À plus long terme, le processus de convergence sera moins rentable, de sorte que la convergence des revenus par habitant, de plus en plus, dépendra davantage de la croissance de la productivité que de l'accumulation des facteurs. Étant donné que le différentiel de productivité avec la moyenne communautaire reste substantiel dans certains secteurs, et notamment dans les services, la marge de progression de la PTF au-delà de la moyenne de l'UE est bien réelle. En revanche, ce sont les politiques menées qui détermineront à quel point cette marge est exploitée.

Née avec la croissance des exportations, l'internationalisation a provoqué par la suite une hausse de la dette étrangère

L'internationalisation de l'économie s'est opérée dès l'indépendance du pays et a été le principal aiguillon de la croissance au cours des années 90 : la part des exportations a affiché une progression massive, jusqu'à dépasser 80 % du PIB au tournant du siècle, pour ensuite refluer jusqu'aux alentours de 70 % (graphique 4.2), avant de repartir en 2010 avec

Graphique 4.2. Échanges de biens et services

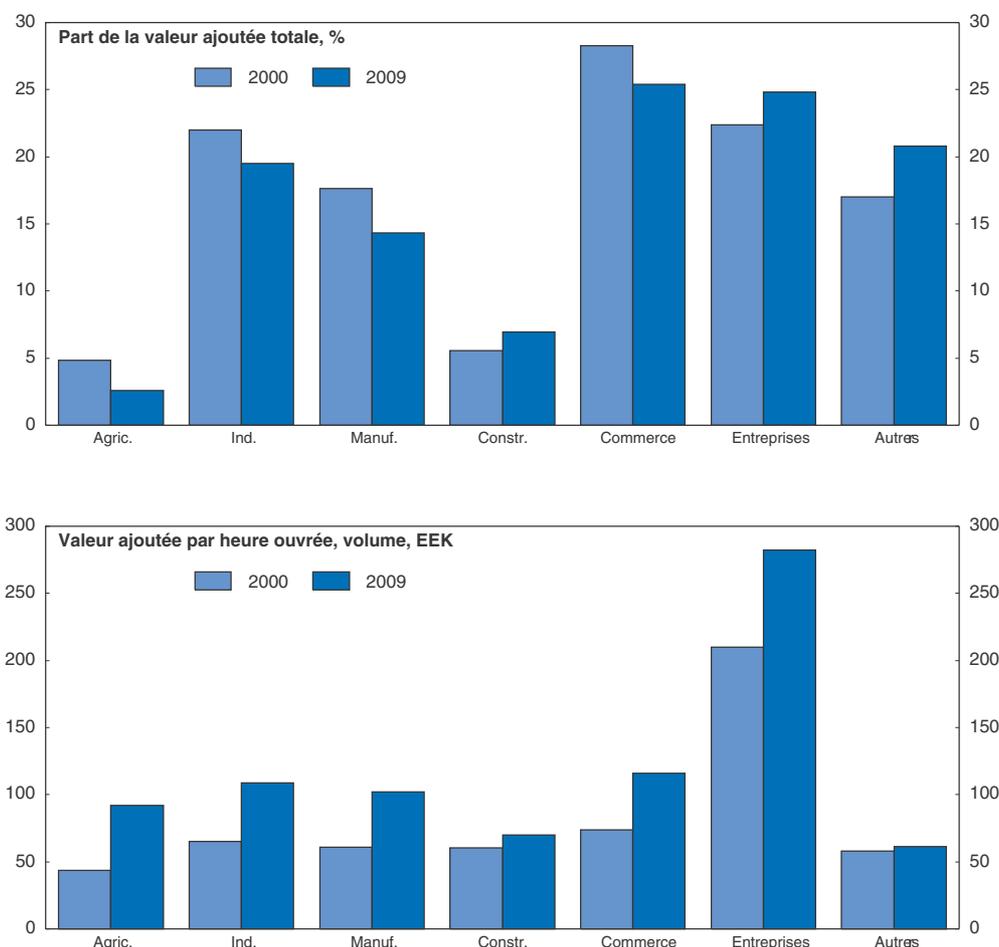


Source : Banque d'Estonie ; OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378587>

la reprise du commerce mondial. Le ratio exportations estoniennes/exportations de l'OCDE a culminé en 2005, puis est revenu dans le voisinage de 20 % depuis lors. La crise russe de 1998 a forcé une réorientation accélérée des marchés estoniens d'exportation de l'est vers l'ouest, à l'occasion de laquelle se sont manifestés des effets bénéfiques à long terme liés à la pénétration nouvelle de marchés à revenu élevé. Cette évolution a suscité une meilleure division du travail, qui a contribué à combler l'écart de valeur ajoutée et de productivité par salarié existant entre les entreprises estoniennes et la moyenne communautaire : cet écart a ainsi diminué de quelque 20 points de pourcentage durant les sept premières années du siècle. La contribution des activités manufacturières à la croissance du PIB a toutefois été inférieure à celle de l'immobilier, de la location et des services aux entreprises. En termes de croissance de la productivité par salarié, cette contribution s'est aussi située en deçà de celle du commerce de gros et de détail, de l'approvisionnement en électricité, gaz et eau, et des activités extractives (graphique 4.3). Avant le récent retournement économique, le processus de convergence a donc été dans une large mesure nourri par des facteurs intérieurs d'évolution⁴. La mondialisation a joué

Graphique 4.3. Valeur ajoutée et productivité du travail



Note : valeur ajoutée classée selon NACE Rév.1.1 :

Agric. Agriculture, chasse, sylviculture, pêche

Ind. Industrie, y compris énergie

Manuf. Activités de fabrication

Commerce Commerce, hôtels, restaurants, transports

Entreprises Activ. fin., immobilier, location, serv. aux entreprises

Autres Autres services.

Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378606>

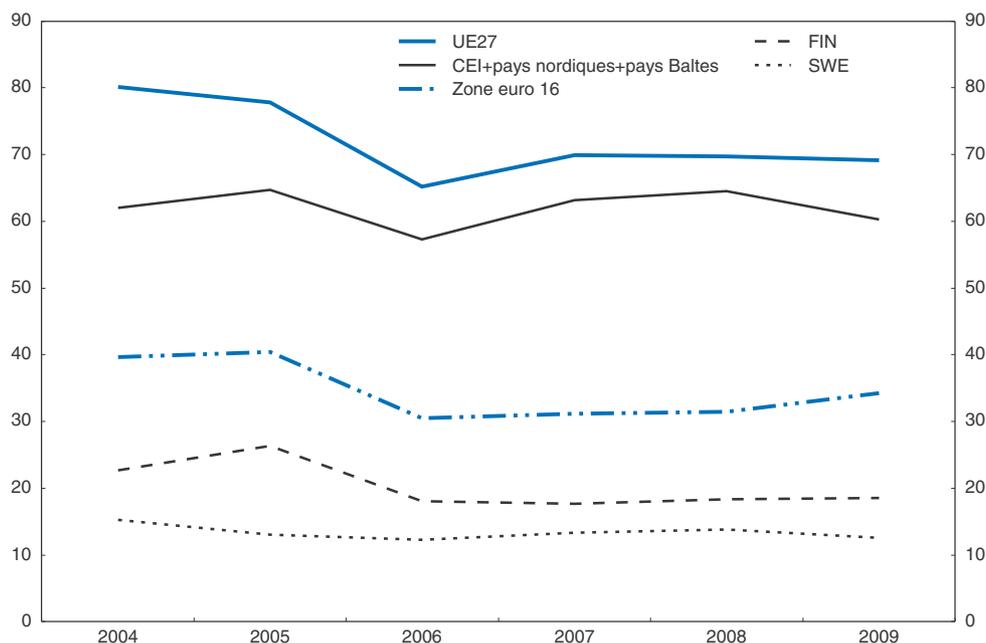
un rôle par le biais des privatisations et de la financiarisation de l'économie, elles-mêmes facilitées par l'IDE, alors que l'importance des canaux classiques d'exportation n'a été que secondaire (EDF, 2008). Néanmoins, la consommation intérieure adossée au crédit et l'investissement dans l'immobilier résidentiel se sont révélés peu pérennes, de sorte que ce modèle de croissance, compte tenu des déséquilibres créés, est inexploitable à l'avenir.

Les performances à l'exportation sont la résultante des dotations en facteurs de production...

Du côté des exportations, le processus d'internationalisation de l'Estonie a bénéficié pour l'essentiel des dotations de facteurs (Schrader et Laaser, 2010) et des avantages qu'ont trouvés les entreprises à diviser la chaîne de production et à opter pour une spécialisation verticale (UE, 2006). À cet égard, la spécialisation a subi la contrainte des facteurs de « gravité », dans la mesure où les échanges estoniens ont retrouvé le niveau et la structure qu'ils auraient dû afficher compte tenu de la taille du pays, de son état de développement, de son degré périphérique d'intégration aux marchés communautaires centraux et de ses liens historiques et géographiques avec la région de la mer Baltique (Paas et Tafenu, 2005)⁵. Cependant, comme les échanges avec l'UE étaient dans la phase préalable à l'adhésion beaucoup plus réduits que le niveau potentiel découlant d'un modèle de gravité, l'ajustement à un volume « normal » de flux s'est fait très rapidement, ce qui a pu avoir certaines conséquences néfastes sur les structures de production correspondantes. Le commerce s'est développé principalement avec les voisins immédiats – la Finlande, la Suède et les deux autres États baltes – et a aussi repris, récemment, avec les États voisins de la CEI. La part des échanges avec une zone euro plus lointaine a baissé dans les exportations estoniennes (graphique 4.4). Par l'accent mis sur la fabrication de produits

Graphique 4.4. Exportations de biens par destination

En pourcentage de l'ensemble des exportations



Note : Voir la composition des groupes de pays dans le Glossaire en fin de chapitre.

Source : Office statistique de l'Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378625>

meilleur marché et plus simples ou sur la commercialisation à bon compte de ressources naturelles ou de l'environnement naturel, le pays peut être décrit comme se situant encore à la périphérie de l'Europe (ME, 2005).

Par rapport à d'autres économies d'Europe centrale, l'Estonie a moins augmenté ses parts de marché durant les années 2000 (tableau 4.2). Alors que les gains initiaux de parts de marché à l'exportation avant l'adhésion de l'Estonie à l'UE en 2004 ont fait place à une stagnation dans les années postérieures d'expansion, la Pologne, la République tchèque et la République slovaque ont mieux réussi à maintenir cette vitesse acquise après leur adhésion.

Tableau 4.2. **Parts de marché à l'exportation de quelques pays : 2000-09**

Exportations/importations mondiales (%)

	Estonie	République tchèque	République slovaque	Hongrie	Pologne	Slovénie
2000	0.061	0.456	0.182	0.438	0.584	0.136
2001	0.065	0.529	0.200	0.495	0.669	0.148
2002	0.065	0.570	0.219	0.526	1.709	0.160
2003	0.074	0.613	0.273	0.554	0.784	0.170
2004	0.079	0.686	0.281	0.578	0.850	0.175
2005	0.085	0.706	0.287	0.572	0.888	0.174
2006	0.084	0.752	0.326	0.599	0.949	0.178
2007	0.087	0.832	0.388	0.662	1.039	0.195
2008	0.087	0.864	0.407	0.660	1.104	0.191
2009	0.081	0.863	0.404	0.654	1.099	0.186

Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux via ADB.

L'intégration régionale révèle une claire distinction entre le développement des échanges de l'Estonie et son intégration dans l'UE15. Les relations particulières qu'entretiennent les pays de la région ont favorisé l'intégration rapide d'économies dotées différemment en facteurs de production, sur fond de spécialisation des pays postsocialistes dans les biens à forte intensité de main-d'œuvre et des pays développés de la région dans les biens à forte intensité de capital. Dans des conditions de mobilité accrue de la main-d'œuvre et des capitaux, la pression exercée en faveur de ces schémas de spécialisation sera forte dans les pays membres anciens comme récents. S'ils veulent améliorer la compétitivité nationale et régionale dans le contexte européen et mondial, les pays de la région de la mer Baltique sont désormais confrontés à de nouveaux défis dans les domaines du développement d'échanges intrasectoriels à plus forte intensité de savoir et de l'intégration horizontale.

... générant une plus faible valeur ajoutée par habitant que les échanges intrasectoriels

Du point de vue de l'équilibre entre les biens intermédiaires et les biens finaux, la composition globale des exportations estoniennes est très similaire à celle des échanges internationaux de la zone OCDE (tableau 4.3) : les biens intermédiaires représentent 56 % des exportations de biens de l'OCDE, contre 50 % pour l'Estonie (Miroudot et al., 2009)⁶. La part des biens d'équipement (environ 20 %) et celle des biens de consommation (tout juste supérieure à 20 %) est peu différente de la moyenne OCDE. La part importante des échanges de biens intermédiaires n'est pas nécessairement un point faible, car il semble bien qu'elle

Tableau 4.3. **Composition des échanges : biens intermédiaires et finals, 2006, %**

	Total Millions EUR	Biens intermédiaires	Biens de consommation	Biens d'équipement	Ratio services/ exportations manufacturières en %	Bien intermédiaires	Biens finaux
Estonie	10 224	51	21	20	21.2	87	13
OCDE	7 702 219	56	21	17	22.9	73	27
Finlande	63 488	59	18	17	23.9	79	21
Suède	116 217	55	23	17	28.0	91	9
Royaume-Uni	506 111	47	27	19	32.5	78	22
Irlande	67 783	50	24	20	80.3	95	5
Pologne	115 211	63	16	18	12.5	66	34
Rép. slovaque	42 378	64	15	18	7.2	83	17
Slovénie	20 408	60	19	16	14.0	70	30
Estonie-OCDE	-5	0	3		14	-14	

Source : Miroudot et al., 2009.

s'accompagne d'une plus forte incorporation de technologies de production étrangères à la production nationale, et d'effets positifs sur l'efficacité intérieure en tant que telle (Miroudot, *op cit.*). Il se peut toutefois que les échanges de biens intermédiaires de l'Estonie ne soient pas du type le plus favorable à la croissance : les échanges intrasectoriels, mus par la différenciation des produits et les économies d'échelle, représentent la plus grande part des échanges entre pays développés et figurent parmi les indicateurs de valeur ajoutée les plus fréquemment utilisés en matière de commerce international⁷.

De fait, la part des échanges intrasectoriels horizontaux dans les exportations estoniennes croît lentement. Toming (2006), par exemple, s'intéresse au secteur du lait, de la viande et du poisson, pour conclure que les exportations alimentaires vers l'UE15 ont en général progressé, mais que le secteur de la transformation du lait est le seul à avoir évolué vers des produits de consommation à plus forte valeur ajoutée. L'industrie alimentaire estonienne doit bénéficier de nouveaux investissements dans le développement de produits et la qualité, et doit produire davantage pour tirer parti du marché communautaire. Mais les échanges intersectoriels et les échanges intrasectoriels verticaux continuent de représenter en Estonie une part plus importante des échanges que dans la plupart des autres économies en transition (Rojec et Ferjançiq, 2006 ; Fidrmuc et al., 1999).

Il semblerait que l'Estonie ait échoué à transférer des ressources vers des segments plus qualitatifs des secteurs d'échanges plus avancés sur le plan technologique. Dulleck et al. (2004) analysent trois dimensions de progression qualitative : évolution de la structure des exportations au profit de secteurs à plus forte teneur technologique ; évolution intrasectorielle vers des segments plus qualitatifs (à l'aune des catégories de produits) ; et amélioration intrasectorielle de la qualité dans tel ou tel segment qualitatif, à l'aune de la valeur unitaire considérée comme équivalant à la valeur ajoutée. S'ils se spécialisent dans des industries de basse technologie ou des segments peu qualitatifs, ou encore s'ils connaissent une évolution négative des valeurs unitaires ou des ratios de valeur unitaire, les pays se retrouvent « piégés » par la moindre qualité. Certaines preuves d'un tel « piège » s'observent dans les pays Baltes sous la forme d'une spécialisation intrasectorielle dans le bas du marché.

On observe que les exportations estoniennes ont une assez faible valeur ajoutée, essentiellement parce qu'elles prennent la forme de biens intermédiaires (voir par exemple Tiits *et al.*, 2003 et 2006) échangés entre secteurs ou verticalement dans un même secteur. Des recherches internationales constatent que la croissance s'accélère lorsque les exportations donnent plus de poids aux biens technologiquement avancés (McCann, 2007). Il semble qu'une structure des exportations faisant plus appel au savoir et à l'innovation génère des revenus plus durables qu'une structure axée sur des biens et services sensibles aux coûts. Par conséquent, les échanges très axés initialement sur le coût diminueront au fil du processus de convergence. Une spécialisation dans le bas du marché est donc un mauvais point de départ pour la convergence future, ou suppose tout au moins implique que l'Estonie évolue, dans le contexte du processus de convergence, vers une spécialisation dans le haut du marché.

L'Estonie a reçu beaucoup d'IDE

L'une des principales caractéristiques de l'intégration internationale de l'Estonie – mais aussi de la mondialisation en général – est la croissance et la diffusion des entreprises multinationales. Au cours des 15 dernières années, l'Estonie a reçu davantage d'investissements que la majorité des pays d'Europe centrale et orientale. Les entreprises détenues partiellement ou entièrement par des étrangers représentent un tiers du PIB du pays, et plus de 50 % de ses exportations. Mais le secteur manufacturier ne capte, lui, que 14 % du stock d'IDE, concentrés dans les secteurs traditionnels de type agro-alimentaire, textile et produits du bois (graphique 4.5a). Un tiers du stock d'IDE concerne l'intermédiation financière, l'immobilier et la location, et un quart encore alimente l'immobilier, la location et les services aux entreprises. Cette répartition contraste avec par exemple celles de la République tchèque (tableau 4.4) ou d'autres pays d'Europe centrale destinataires d'IDE, où les investisseurs étrangers ont progressivement privilégié des secteurs manufacturiers modernes (matériel de bureau, ordinateurs, télécommunications, automobiles, etc.). En termes d'origine géographique, la Suède et la Finlande sont les principaux investisseurs en Estonie (graphique 4.5b) et dans les autres États baltes, tandis que l'Allemagne est le plus gros investisseur, globalement, dans les nouveaux États membres de l'UE.

Au-delà de l'apport de capitaux qu'il représente, l'IDE peut occasionner des retombées technologiques dans les entreprises manufacturières du pays, ainsi que d'autres « effets

Tableau 4.4. Stock d'IDE par activité : République tchèque et Estonie

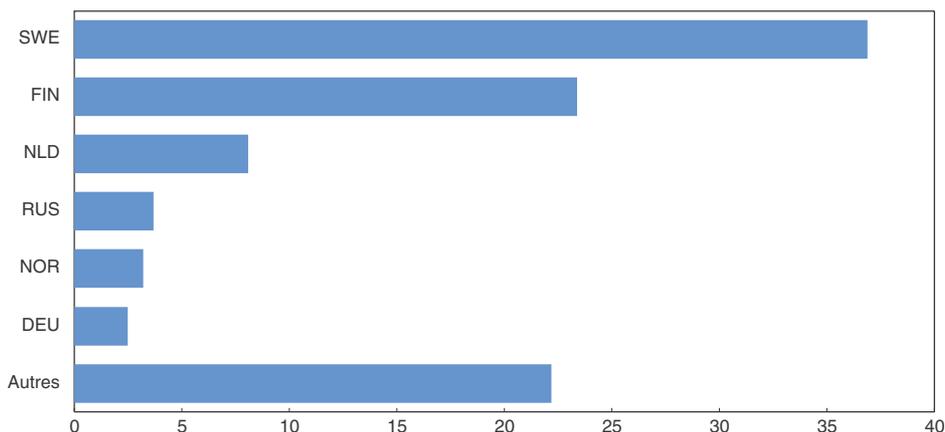
IDE entrants par secteur, % du total, 2008

	CZE	EST
Industries manufacturières	35.1	13.7
Électricité, gaz et eau	7.9	2.8
Construction	0.9	3.0
Commerce, hôtels et restaurants	9.7	12.6
Transports, entreposage et communication	6.9	4.9
Intermédiation financière	19.5	36.1
Immobilier, location et services aux entreprises	15.8	24.9
Autres	4.3	2.0
	100.0	100.0

Source : DotStat OCDE, 1^{er} octobre 2010.

Graphique 4.5. **Stocks d'IDE par pays d'origine au 30 juin 2010**

En pourcentage du stock total d'entrées d'IDE



Source : Banque d'Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378644>

cognitifs » qui améliorent les méthodes de travail et les compétences managériales⁸. À cet égard, il se peut que l'Estonie n'ait pas tiré de l'IDE existant tous les bénéfices escomptés. En ce qui concerne les investissements manufacturiers, les entreprises à capitaux étrangers affichent en moyenne une productivité de la main-d'œuvre plus élevée que les entreprises nationales ; toutefois, cette productivité avait tendance au tournant du siècle à être inférieure dans les entreprises où l'IDE visait les exportations (Vahter, 2004), ce qui semble indiquer que les activités exportatrices des entreprises manufacturières étrangères se contentent d'exploiter des avantages de coût⁹. Plus récemment, Vahter (2010) n'a pas observé de faits prouvant nettement l'existence de retombées à court terme des entrées d'IDE sur la productivité intrasectorielle, même si celles-ci semblent stimuler l'innovation de procédé parmi les entreprises nationales estoniennes¹⁰. Masso et al. (2010) trouvent eux aussi que les entreprises à capitaux étrangers et les multinationales du pays sont plus productives que les entreprises autochtones, mais les performances sont très hétérogènes et les retombées sur la productivité s'appliquent le plus souvent aux secteurs situés directement en aval ou en amont : l'effet horizontal intrasectoriel est rare¹¹.

Les entrées d'investissements étrangers en Estonie sont suscitées par la recherche d'avantages de coût

L'orientation sectorielle et nationale particulière des entrées d'IDE en Estonie est l'un des éléments sous-tendant les préoccupations précitées quant à la faible valeur ajoutée des exportations du pays. Il semble que l'Estonie attire des IDE manufacturiers en raison d'abord de la faiblesse relative des coûts par rapport aux pays d'origine des investisseurs, ce qui crée un danger potentiel de « piège » de faible productivité (Tiits et al., 2003 et 2006). Des recherches portant sur des multinationales suédoises et allemandes viennent corroborer quelque peu cette crainte (Becker et al., 2005). Leurs choix d'implantation et leurs réponses en termes d'emploi obéissent à des facteurs classiques de gravité tels que le PIB et l'éloignement géographique du pays initial ; mais une fois ces facteurs pris en compte, les multinationales allemandes sont plus volontiers attirées par des pays offrant une main-d'œuvre relativement abondante, alors que rien ne démontre un comportement semblable de la part de leurs homologues suédoises. De fait, les rapports annuels des

entreprises suédoises et finlandaises semblent indiquer que le premier critère décisionnel de l'IDE est le coût (Kattel et Kalvet, 2006).

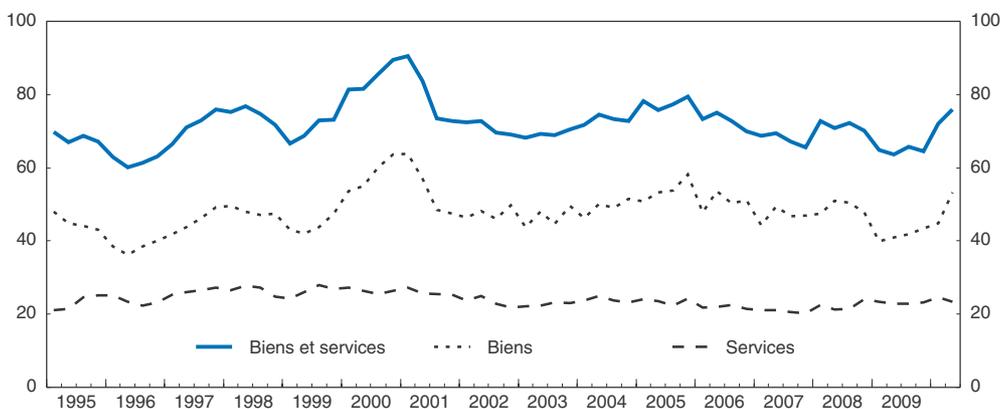
Quelques éléments montrent par ailleurs que les entrées d'IDE ont peu contribué à l'internationalisation des entreprises estoniennes, car celles-ci ont visé pour l'essentiel les marchés baltes ou ont exporté leur production vers le marché d'origine de la société mère étrangère (Reiljan, 2002). À l'origine, les entreprises à capitaux étrangers s'intéressaient principalement aux marchés des États baltes ; elles ont ensuite intensifié leurs activités en Finlande, en Suède et dans d'autres pays de l'UE, mais les IDE visant l'Estonie ont essentiellement cherché à gagner des parts de marché. À l'inverse, la proportion d'investisseurs animés d'autres motivations (la recherche de l'efficacité, par exemple) a été assez faible. L'IDE estonien a d'abord visé des marchés de forte proximité géographique et économique, et les entreprises étrangères ne semblent pas avoir joué de rôle prospectif.

La contribution des secteurs de services à la croissance est importante

Le secteur manufacturier représente à peine plus du quart de l'emploi ; les entreprises de services sont les plus nombreuses (un tiers environ). Globalement, les activités manufacturières restent de grosses utilisatrices de la production du secteur des services, car la frontière entre les produits et les services n'est plus aussi nette et les entreprises industrielles ajoutent des services à leurs produits et chaînes de valeur. Les activités de transformation se délocalisant vers des pays moins chers (phénomène qui pourrait toucher l'Estonie à l'avenir), les industriels des pays industriels développés axent leurs efforts sur la mise au point et la fourniture de services ajoutant de la valeur aux produits et sur la gestion de chaînes de production et d'approvisionnement de plus en plus complexes. À titre d'exemple, ces dernières années, ce sont les services de télécommunications, les services informatiques, le matériel des TIC et la fabrication d'ordinateurs qui, avec 31 %, ont accroché la deuxième place de la contribution au chiffre d'affaires du secteur estonien des TIC. Les exportations représentent un tiers des ventes de TIC, dont la composante services affiche la plus forte croissance¹². Si l'on ne peut déceler pour l'instant une tendance à l'augmentation des exportations estoniennes de services en pourcentage du PIB, ces exportations, confrontées au ralentissement mondial, se sont montrées moins instables que celles de biens (graphique 4.6).

Graphique 4.6. Exportations

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378663>

En outre, le fait d'encourager une présence étrangère dans le secteur des services plutôt que dans les activités manufacturières peut avoir de meilleurs effets sur la productivité (Leshner et Miroudet, 2008)¹³. À l'échelle internationale, parmi tous les secteurs, ce sont les activités concernant l'informatique, l'hôtellerie-restauration, la construction, les postes et télécommunications et les autres services aux entreprises qui permettent à l'IDE d'avoir de fortes retombées par des effets d'entraînement en amont. De plus, on note dans le commerce de gros et de détail et dans d'autres services aux entreprises des retombées de l'IDE par effets d'entraînement en aval. Au niveau global, les recherches montrent que les incitations à une présence étrangère dans les services peuvent avoir de forts effets positifs directs et indirects sur l'économie, ce qui laisse entendre que les effets – notamment d'entraînement en aval – de l'IDE sur le renforcement de la productivité sont maximaux dans les secteurs de services. On ne dispose pas d'éléments prouvant directement les effets induits sur ces secteurs en Estonie. Mais la part des PME estoniennes innovantes a progressé rapidement dans ce secteur de l'économie en particulier, même si elle concerne presque entièrement l'utilisation d'équipements nouveaux (EESTI, 2009). Limitées au départ, les exportations des entreprises innovantes ont crû à un taux annuel de 20-25 % (CREST, 2007).

Les PME nationales prennent une part active au processus d'internationalisation

Si la répartition sectorielle des gains de productivité est imputable en partie aux restructurations industrielles, et notamment aux privatisations auxquelles les entrées de capitaux ont contribué, le détail de ces gains fait aussi ressortir le rôle important des petites et moyennes entreprises (PME) dans le processus de convergence. Une enquête menée par la Commission européenne constate que la part des PME (entreprises de moins de 250 salariés) exportatrices est en Estonie de loin la plus élevée de l'UE¹⁴. Les PME estoniennes sont près de 40 % à mener des activités de coopération internationale de type investissement direct à l'étranger, coopération technique ou sous-traitance. En outre, les activités étrangères des entreprises locales sont très souvent plus diversifiées que celles des entreprises à capitaux étrangers, ce qui semble indiquer que les premières auraient une meilleure connaissance de divers marchés étrangers et détiendraient à ce titre un avantage concurrentiel (Reiljan, 2002).

Les petites entreprises sont dynamiques, mais aussi plus fragiles

Les entités de plus de 100 salariés composent la majeure partie de l'économie estonienne ; elles emploient plus du tiers de la population active, créent quelque 40 % de la valeur nette imputable aux entreprises et assurent la plupart des exportations. Pour autant, les entreprises de plus petite taille sont en général plus dynamiques, créent plus d'emplois nouveaux et dégagent davantage de bénéfices (Banque d'Estonie, 2010). Si les entreprises de toutes les tailles se sont partagé l'expansion des années fastes, ce sont principalement les micro-entreprises nouvelles qui ont alimenté la progression du nombre d'entreprises. Elles ont un meilleur ratio bénéfices/valeur ajoutée que les entreprises de plus grande taille et semblent moins soumises à des contraintes prix/salaires que les entreprises plus exposées à l'international. Cet avantage peut toutefois engendrer de l'instabilité lorsque les conditions macroéconomiques fluctuent, et les petites entreprises ont aussi une gestion des stocks moins efficiente. Peut-être ces éléments expliquent-ils la faiblesse du taux de survie des entreprises estoniennes : trois ans après leur immatriculation, elles sont à peine plus d'une sur deux (57 %) à être encore viables, ce qui

implique que les entreprises nouvelles sont nombreuses à être liquidées dans les trois années suivant leur création (MEAC, 2008). Sous l'angle strict des coûts, la petite taille est très certainement un obstacle à l'internationalisation, de sorte que l'aide à la croissance des petites entreprises peut s'avérer problématique. Mais d'autres facteurs institutionnels (marchés de capitaux, contexte législatif, culture entrepreneuriale, structures de soutien aux entreprises) peuvent aussi largement contribuer à accroître le faible taux de survie actuel.

Difficultés et enjeux à l'horizon

Les performances passées de l'Estonie en termes de croissance – impressionnantes à maints égards – suggèrent un certain nombre de conclusions sur sa forme et sa force futures, ainsi que sur l'action publique qui en découle :

- La convergence a obéi aux forces de l'intégration commerciale internationale et de la libéralisation des marchés de produits et des mouvements de capitaux, sur la base d'une part de facteurs structurels statiques tels que la spécialisation commerciale traditionnelle et les facteurs de « gravité », et d'autre part de facteurs dynamiques non pérennes tels que la croissance de l'immobilier et de la consommation privée par endettement. Cette étape globalement positive et satisfaisante de la transformation de l'Estonie en économie de marché moderne a pâti sur le tard de l'effondrement de l'expansion tirée par la demande intérieure et financée par le crédit. La croissance future devra donc se fonder sur la réforme de la réglementation et sur un environnement macro-économique stable.
- La réussite de la convergence future suppose de fonder les performances à l'exportation non plus seulement sur les avantages de coût, mais aussi sur la différenciation des produits et sur une emprise géographique élargie. Actuellement, les ressources manufacturières ne se concentrent pas dans des zones porteuses de la plus forte valeur ajoutée, si l'on en croit la structuration des échanges mondiaux, ou dans des zones dans lesquelles l'emploi est protégé contre de nouvelles délocalisations. Parallèlement, l'Estonie continue de restreindre géographiquement son modèle d'exportation, et arbore de ce fait certaines des caractéristiques d'une économie périphérique. Il lui faudra donc à l'avenir réaffecter des ressources vers des métiers à plus forte valeur ajoutée.
- *L'entrepreneuriat est un facteur important du dynamisme économique de l'Estonie, mais les PME rencontrent davantage d'instabilité et d'obstacles à la croissance que les entreprises de plus grande taille, et éprouvent des difficultés plus grandes à s'engager réellement dans le processus d'internationalisation. Simultanément, l'internationalisation dépasse le commerce classique de biens pour englober les secteurs de services, dont le potentiel de concrétisation de la convergence est primordial. Ce secteur est celui qui connaît aujourd'hui la plus forte expansion, mais à l'aune de la valeur ajoutée par individu, recèle encore un potentiel inexploité de contribution à la convergence. Il est aussi porteur d'un potentiel d'exportation, d'entrée d'investissements directs et de retombées plus élevé qu'on ne l'imagine parfois.*
- *L'IDE doit davantage viser des domaines optimisant les retombées technologiques. La pérennisation des investissements directs étrangers doit concerner des domaines où les retombées sur la productivité et l'innovation sont plus élevées qu'il n'y paraît aujourd'hui. Toutefois, l'ampleur des retombées de l'internationalisation sur la hausse de la productivité dépend de la capacité d'absorption de l'économie. Les transferts de technologie*

des entreprises étrangères vers les entreprises nationales et la contribution de l'expansion des exportations à plus d'innovations de produits dans les entreprises supposent différentes actions préalables au niveau des infrastructures de R-D, d'enseignement et de formation professionnelle.

Politiques-cadres propices à une meilleure exploitation de la mondialisation

L'ouverture a été une stratégie efficace

La convergence institutionnelle a été plus rapide dans les États baltes, et notamment en Estonie, que dans les autres économies nouvellement membres de l'UE, et a ainsi ouvert la voie à des gains de productivité d'origine institutionnelle. Hall et Jones (1999) attribuent les niveaux plus élevés de productivité totale des facteurs (PTF) à, entre autres, de meilleures institutions. Leurs effets sur la productivité seront permanents, mais ceux sur la croissance potentielle pourraient s'étioler (van Ark, 1999) au fil de la réalisation de nombre des réformes nécessaires à la mise en place d'économies de marché opérationnelles et au respect des normes institutionnelles et juridiques attachées à l'appartenance à l'UE. L'ouverture aux échanges est un ingrédient important de ce tableau : il existe une corrélation positive significative entre le degré d'ouverture commerciale et les performances en termes de croissance de la productivité. Frankel et Romer (1999) insistent sur le rôle moteur de l'ouverture aux échanges pour la PTF, même si leurs endogénéités respectives compliquent la démonstration de l'existence d'une causalité directe. Un régime d'ouverture commerciale entraîne des gains d'efficacité liés aux économies d'échelle et à l'avantage comparatif, mais aussi une concurrence plus vive qui grossit les transferts de connaissances des entreprises étrangères vers les entreprises locales. C'est pourquoi un régime commercial libéral et des conditions de pleine concurrence sur le marché peuvent être considérés comme les composantes essentielles d'une politique visant à tirer le meilleur parti de la mondialisation. L'Estonie, dans ce contexte, est relativement bien placée.

Les obstacles aux échanges et aux investissements étrangers sont pratiquement inexistants

Avec, par rapport à ses concurrents internationaux, de très faibles obstacles aux échanges, des formalités douanières très réduites (WEF, 2009) et une quasi-absence d'obstacles de nature réglementaire – qui traduisent l'absence de barrières non tarifaires et la prévalence d'accords de reconnaissance mutuelle ou d'harmonisation internationale (OCDE, 2009a) –, l'Estonie se classe parmi les économies relativement ouvertes. De la même manière, elle se situe au-dessus de la moyenne sur l'échelle RMP de l'OCDE et du point de vue de l'impact, mesuré par le WEF, des règles applicables à l'IDE sur les entreprises : aucun obstacle n'est dressé sous la forme de restrictions générales ou sectorielles à l'acquisition d'entreprises publiques ou privées par des intérêts étrangers, de procédures obligatoires de sélection, ou de maîtrise opérationnelle des filiales d'entreprises étrangères (comme par exemple la nationalité des salariés essentiels). Des restrictions restent toutefois en place pour l'acquisition de terrains situés dans des zones stratégiques par des ressortissants de pays hors UE¹⁵.

La politique de la concurrence nécessite de la vigilance

L'examen plus large de l'efficacité et de la concurrence sur le marché – y compris des activités de lutte contre les cartels, abus de position dominante, marchés publics et inefficiences des industries de réseau – montre que l'Estonie occupe une place assez enviable à l'aune des indices institutionnels mondiaux (WEF, 2009). Les principaux éléments du droit estonien de la concurrence ont été promulgués en 2001. La politique estonienne de la concurrence est globalement en phase avec les principes communautaires en la matière. La situation a toutefois nécessité une grande vigilance dans un climat économique déclinant qui, probablement, incite davantage aux ententes ou aux abus de position dominante (Autorité estonienne de la concurrence, 2009). Si l'on s'intéresse à la question de savoir si l'Autorité de la concurrence dispose d'assez de ressources pour se montrer réactive, mais n'en a pas assez pour prévenir les violations des règles de concurrence, trois points peuvent préoccuper :

- L'Autorité de la concurrence résultant de la fusion est entrée en fonctions courant 2008¹⁶ ; ses effectifs de supervision ont nettement fondu au passage. La priorité a été donnée à la lutte contre les ententes injustifiables et six procédures pénales visant à révéler l'existence d'ententes ont été lancées en 2008 dans différents secteurs économiques, mais principalement à propos de marchés publics. En 2009 est entré en vigueur un programme de clémence prévoyant que le premier membre d'une entente à informer les autorités se prémunit contre toute sanction. L'expérience générale montre que ce type de programme est le meilleur moyen de détecter les ententes ; la situation nécessitera toutefois un certain suivi.
- On observe une nette recrudescence des enquêtes visant les entreprises qui exploitent une position dominante, notamment dans les secteurs suivants : gestion des déchets, eau, télécommunications, finance. Malgré le net surcroît de travail des agents de l'Autorité, l'objectif est de consacrer un an en moyenne à la procédure administrative, ce qui correspond à la pratique communautaire. Mais le nombre de procédures ayant beaucoup augmenté et les effectifs de l'Autorité ayant diminué, la question principale est de savoir s'il est possible dans ces conditions de préserver l'efficacité et la rapidité des tâches liées aux activités de contrôle.
- Peut-être pourrait-on par ailleurs diffuser plus largement les travaux de l'Autorité de la concurrence. L'enquête précitée sur les PME observe qu'une grande majorité des petites entreprises (84 %) n'a aucune interaction avec l'Autorité, ni ne dispose d'informations sur ses activités.

Les services publics collectifs et les collectivités locales sont le théâtre d'entraves à la concurrence

Alors même que la concurrence fait rage dans les télécommunications, toute transaction avec les entreprises de services collectifs reste très difficile. Certains services infrastructurels majeurs sont fournis par des entreprises ou des groupes entièrement ou partiellement étatiques qui, dans les faits, jouissent d'un monopole. L'entrée d'investisseurs stratégiques au capital de ces entités s'accompagne de sérieux défis concernant la fourniture de services infrastructurels qui sont des éléments importants de la compétitivité commerciale et géographique du pays. Le bien-fondé de ces considérations doit être évalué régulièrement et il faut envisager de céder les dernières participations de l'État dans ces entreprises si une présence étatique n'apparaît pas clairement nécessaire.

Les activités des autorités locales sont une autre source de préoccupation dans la mesure où certaines de leurs actions (comme l'octroi d'une exclusivité) peuvent influencer négativement sur la situation de concurrence ; elles ont d'ailleurs nécessité l'intervention de l'Autorité de la concurrence. Certes, une bonne partie des contrats de l'État est octroyée par le biais de marchés publics. Mais la Cour des comptes nationale a récemment découvert que de nombreuses entreprises fondées par des municipalités rurales et des villes avaient interprété la loi sur les marchés publics comme ne s'appliquant pas à elles, et avaient donc omis d'organiser des marchés publics, et les appels d'offres correspondants, pour leurs achats. Il en résulte un sérieux manque de transparence des achats de l'échelon infranational, hôpitaux compris (voir le chapitre 3).

Les obstacles à l'entrée sont faibles

S'agissant des obstacles à l'entrepreneuriat et en général à l'entrée sur le marché, si l'on se réfère aux comparaisons internationales officielles l'Estonie se classe parmi les économies relativement ouvertes et favorables à l'entreprise (OCDE, 2009 ; Banque mondiale, 2009 ; WEF, 2009). Si la décision de créer une entreprise dépend de toute une série d'éléments, le cadre réglementaire est important dans la décision d'entrer sur le marché. À cet égard, une enquête menée auprès des PME par le ministère des Affaires économiques et de la Communication a conclu que 4 % seulement de l'ensemble des entreprises considéraient l'environnement réglementaire estonien comme un frein à la concurrence. Le degré d'opacité réglementaire et administrative auquel se heurtent les nouveaux entrants (licences, permis, complexité des procédures) a nettement décliné ces cinq dernières années (comme dans nombre d'autres économies de l'OCDE), et l'Estonie fait mieux que la moyenne OCDE en termes de facilité d'entrée sur le marché (indice de la Banque mondiale), qu'il s'agisse du temps nécessaire à la création d'une entreprise ou des formalités nécessaires à la construction d'un entrepôt (tableau 4.5). Si l'on compare l'Estonie à ses voisins les plus importants, à savoir la Finlande et la Suède, une marge d'amélioration semble toutefois subsister. En particulier, les indicateurs RMP de l'OCDE

Tableau 4.5. **Facilité d'entrée sur le marché**

Région ou économie	Accomplir les formalités nécessaires à la construction ¹			Capital minimum (% du revenu par habitant)	Créer une entreprise		
	Procédures (nombre)	Durée (en jours)	Coût (% du revenu par habitant)		Procédures (nombre)	Durée (en jours)	Coût (% du revenu par habitant)
OCDE	5.7	13	4.7	15.5	15.1	157	56.1
Estonie	5	7	1.7	23.2	14	118	26.9
Finlande	3	14	0.9	7.2	18	38	119.7
France	5	7	0.9	0	13	137	22.9
Allemagne	9	18	4.7	0	12	100	60.2
Lettonie	5	16	2.1	14.2	25	187	17.3
Lituanie	7	26	2.4	31.1	17	162	95.7
Pays-Bas	6	10	5.6	49.4	18	230	107.2
Rép. slovaque	6	16	2	23.8	13	287	13.6
Slovénie	3	6	0	43.3	14	197	79.9
Suède	3	15	0.6	28.5	8	116	103.3

1. Temps et dépenses nécessaires pour construire un entrepôt, y compris pour obtenir les autorisations et permis nécessaires, les notifications et inspections obligatoires, et les raccordements aux services publics collectifs.

Source : Banque mondiale (2009).

signalent pour la création d'une entreprise unipersonnelle une charge administrative légèrement supérieure à la moyenne.

La charge administrative pesant sur les entreprises est plus légère que la moyenne

Des mesures ont été prises pour créer un environnement législatif favorable avec relativement peu de bureaucratie et une forte transparence¹⁷ ; selon les évaluations actuelles, le fardeau de la réglementation est d'ailleurs faible par rapport à celui d'autres pays. L'Estonie se classe ainsi au seizième rang de l'indice « Facilité de faire des affaires » de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2009). En outre, le dispositif d'analyse de l'impact de la réglementation (AIR) en place depuis 1996 fonctionne plus efficacement en Estonie que dans d'autres nouvelles économies membres (Staronová, 2010 ; Jacobs, 2006)¹⁸. Des déclarations d'impact sont annexées aux exposés des motifs de toutes les propositions, et des mesures de mise en œuvre systématiquement examinées. L'Estonie est également bien notée pour la qualité des informations fournies sur les consultations publiques et sur les impacts prévus, qui recensent et consultent directement les parties concernées. Comme dans d'autres pays, on ne débat toutefois pas en Estonie des différentes options, car aucune ligne directrice officielle ne l'exige, pas davantage d'ailleurs que des mesures d'évaluation *ex post*. La mise en œuvre plus effective de l'AIR est à mettre au crédit principal du rôle de la Chancellerie d'État, qui exerce un fort contrôle exécutif des ministères fonctionnels. Comme ailleurs, les AIR n'englobent cependant pas d'examen systématique des réglementations en vigueur.

L'évaluation globale favorable laisse quelques zones d'ombre dans le travail de réglementation de l'État. En effet, les deux cinquièmes des entrepreneurs estiment que la législation et la bureaucratie constituent des obstacles significatifs à l'essor de leurs activités (MEAC, 2008). S'agissant de la complexité des procédures administratives de création d'une entreprise, et notamment du recours excessif à la notariation des actes juridiques, la Banque mondiale classe l'Estonie dernière sur 155 pays. Le plan d'action élaboré par le ministère de la Justice a pour objectif de traiter les problèmes liés à une lourdeur administrative encore trop forte dans ce domaine ; il prévoit notamment de réformer la législation applicable aux entreprises en simplifiant la création d'entreprise et les communications avec les organismes publics (création d'un guichet unique), de simplifier les textes applicables aux domaines d'activité réglementés et de rendre les règlements plus transparents, d'améliorer l'accès à une assistance juridique de qualité (y compris la disponibilité des services de certification assermentée - *notarié public*) et d'aligner les redevances et frais versés à l'État sur les coûts.

Instaurer un environnement propice à l'entrepreneuriat

L'existence d'un environnement concurrentiel et réglementaire favorable est une condition nécessaire pour que se créent et se développent des entreprises, mais peut ne pas suffire à l'instauration d'un climat propice à l'entrepreneuriat. Le besoin peut se faire sentir que des mesures publiques épaulent activement l'essor d'une culture entrepreneuriale, stimulent le développement international des entreprises, améliorent l'accès des PME à des financements et facilitent l'absorption des bénéfiques techniques de la mondialisation par les entreprises nationales. Parallèlement, il importe que l'intervention de la puissance publique ne se transforme pas en aide de l'État (piège dans lequel l'Estonie n'est pas tombée) ou en stratégie de sélection optimisée (dont les performances à l'échelle internationale ont été jusqu'ici déplorables). La mise en œuvre de la stratégie industrielle de l'Estonie est confiée depuis 2001 à *Enterprise Estonia* (encadré 4.1).

Encadré 4.1. La mise en œuvre de la stratégie industrielle de l'Estonie

La réorientation des politiques de l'entrepreneuriat et des PME intervenue au début des années 2000 s'est accompagnée d'un net renforcement institutionnel des pays de l'OCDE (Mittelstadt et Cerri, 2005). Dans le cas de l'Estonie, la principale institution chargée de la mise en œuvre des politiques de l'entrepreneuriat a été *Enterprise Estonia*.

Mission et structure d'*Enterprise Estonia*

Enterprise Estonia (EAS) a été créée en 2000 pour promouvoir la politique des entreprises et des régions en Estonie. EAS est l'une des principales institutions du dispositif national de soutien à l'entrepreneuriat ; elle procure une assistance financière, des conseils, des possibilités de coopération et des formations aux entrepreneurs, aux organismes de recherche, au secteur public et au secteur associatif. *Enterprise Estonia* agit dans les domaines suivants (hors tourisme et développement régional, qui dépassent le cadre du présent chapitre) :

- Viabilisation et accélération de la croissance des entreprises de création récente.
- Renforcement des capacités d'exportation et de développement de produits des entreprises estoniennes.
- Stimulation des investissements directs étrangers.

Après l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne, *Enterprise Estonia* est devenue une entité de mise en œuvre des fonds structurels de l'UE en Estonie. La plupart des subventions et autres programmes prévus sont cofinancés à partir des fonds structurels. Au cours de la période de financement 2007-13 de l'UE, *Enterprise Estonia* peut disposer de 13 milliards EEK (830 millions EUR), sur un total de plus de 53 milliards EEK (3.4 milliards EUR) d'aides structurelles à l'Estonie. En septembre 2008, EAS a été scindée en neuf divisions : création d'entreprise ; capacités des entreprises ; innovation ; exportations ; Centre de développement du tourisme ; internationalisation ; cadre de vie ; environnement des entreprises ; et coopération régionale. Pour de plus amples informations, consulter www.investinestonia.com/en/about-the-agency/enterprise-estonia.

Activités liées à la R-D, aux technologies et à l'innovation (RTDI)

EAS est l'organe de mise en œuvre des mesures du Plan de développement national estonien concernant la technologie et l'innovation, grâce à des actions visant à : 1) financer la R-D et l'innovation ; 2) renforcer les systèmes d'innovation ; 3) renforcer la notoriété et la connaissance de l'innovation ; et 4) renforcer la coopération internationale dans le domaine de la R-D et de l'innovation. Les dispositifs de soutien d'*Enterprise Estonia* cherchent à accroître les capacités de RTDI des entreprises en place et à stimuler la création et l'essor de nouvelles entreprises à vocation technologique, sur la base des principes édictés par la stratégie estonienne de R-D intitulée « *Knowledge-based Estonia 2002-2006* » et par la *Stratégie estonienne de R-D et d'innovation 2007-2013*, qui stipulent les prochains domaines prioritaires en matière de recherche : 1) informatique conviviale et essor de la société de l'information ; 2) biomédecine ; et 3) technologies des matériaux.

Aucune priorité précise de recherche n'est établie par *Enterprise Estonia* en tant que telle. Les priorités assignées à la recherche sont les suivantes : soutien direct de la R-D des entreprises (subventions et prêts) ; mesures transversales à l'appui du financement ; Infrastructures de recherche ; soutien à l'innovation sectorielle dans l'industrie manufacturière ; recherche préconcurrentielle ; recherche industrielle appliquée ; transferts de connaissances (entre chercheurs) ; valorisation des ressources humaines ; collaborations et réseaux de recherche internationaux.

La culture entrepreneuriale doit être stimulée

À des degrés différents, tous les pays de l'OCDE ont fortement mis l'accent sur la formation à l'esprit d'entreprise (Mittelstadt et Cerri, 2005) ; l'Estonie n'est pas en reste dans ce domaine. Le programme « *Estonian Enterprise Policy 2007-2013* » poursuit ainsi des objectifs stratégiques de développement de l'entrepreneuriat en Estonie. Soucieux d'étoffer les connaissances et les compétences des exploitants d'entreprises, les pouvoirs publics soutiennent ainsi depuis 2001 la formation, la formation continue et le recyclage des dirigeants et des salariés, ainsi que l'engagement de consultants externes. Un programme de tutorat a été lancé en 2004 pour permettre aux *start-ups* de s'attacher les services de superviseurs expérimentés issus du monde de l'entreprise, ou d'experts du domaine d'activité en question. La qualité de la gestion fait aussi l'objet d'efforts spécifiques englobant la formation de l'encadrement intermédiaire et des équipes dirigeantes, la diffusion de principes administratifs novateurs, l'accompagnement des PME par, notamment, leur sensibilisation aux questions de gestion, et l'élaboration des outils nécessaires pour systématiser le renforcement qualitatif de la gestion. En 2005-07, des audits d'innovation ont été réalisés dans les entreprises estoniennes avec l'aide d'*Enterprise Estonia*, dans le but de mieux sensibiliser les dirigeants d'entreprise à l'innovation et de les inciter à lancer, soutenir et mener des activités d'innovation dans leur entité. Les informations glanées par ces audits servent à élaborer une offre diagnostique élémentaire à l'intention des entreprises.

La taille réduite de l'économie estonienne impose de soutenir l'internationalisation des entreprises

Les recherches publiées ne sont pas unanimes sur la question de savoir à quel point les activités d'exportation sont endogènes dans les entreprises très productives. Arnold et Hussinger (2005) estiment que les entreprises allemandes très productives font le choix d'exporter, même si l'activité d'exportation en tant que telle n'apporte pas un surcroît de stimulation à la productivité. Ce constat incite à privilégier, pour soutenir l'entrepreneuriat, des mesures qui renforcent la productivité sans épauler explicitement les activités d'exportation. Néanmoins, dans le cas de l'Estonie, il convient de prendre en compte la taille réduite de l'économie. Si l'on fait l'hypothèse que la division du travail et la spécialisation progressent spatialement de la même manière qu'ailleurs, on peut supposer – et de fait on constate – que l'activité économique de petits pays tels que l'Estonie a besoin de franchir les frontières plus souvent que celle de grands pays. Il est donc davantage probable que ces transactions (rendant une entreprise très productive) aillent de pair avec des activités internationales. Le surcoût de ces dernières par rapport aux activités nationales constitue alors un obstacle à l'essor des entreprises, en particulier lorsqu'elles sont encore petites.

Du seul point de vue des coûts, une taille réduite pose problème aux entreprises qui recherchent une expansion internationale, de sorte qu'elles semblent avoir beaucoup à gagner d'une coopération dans le domaine des achats (le papier pour l'impression, le métal pour les produits métalliques, etc.) et d'un partage des coûts de pénétration de marchés étrangers. Une mutualisation des coûts de commercialisation et de la publicité, associée à une information efficace, serait bénéfique, mais nécessite des initiatives centrales. La coopération entre entreprises estoniennes est aujourd'hui plus fréquente qu'elle ne l'est en moyenne dans l'UE, mais elle concerne principalement des fournisseurs et des clients intéressés par des articles semi-finis. Les autorités ont pour but d'aider les entrepreneurs

aux différents stades de l'internationalisation grâce à une diminution des coûts ponctuels irrécupérables et des risques inhérents aux opérations à l'étranger. Différentes mesures et activités visent de leur côté à entourer une commercialisation conjointe, comme par exemple la subvention à l'exportation octroyée par *Enterprise Estonia* pour promouvoir ce type d'activité. Le déficit de connaissances et de compétences en matière d'exportation étant problématique pour les exportateurs récents ou potentiels, la priorité a par ailleurs été donnée à la mise en place d'unités de soutien à l'internationalisation et d'un réseau de conseil sur les marchés cibles. *Enterprise Estonia* propose aux dirigeants d'entreprise toute une palette de services d'information sur les marchés internationaux.

L'objectif du soutien aux entreprises estoniennes est de voir ces dernières, y compris lorsqu'elles sont petites, participer de plus en plus à des réseaux internationaux et y assurer différentes fonctions, dont des fonctions progressivement plus complexes et onéreuses (EESTI, 2008). Le gouvernement apportera son concours à cette mise en réseau par ses mesures de soutien, sans oublier de saisir les possibilités communautaires pertinentes. Cette évolution se produira en partie grâce à la médiation d'entreprises et d'institutions de la Finlande voisine.

Du point de vue stratégique, l'objectif officiel est d'aider à la formation de pôles en coopération avec les associations professionnelles et les organisations de représentation des entreprises. L'intensité des pôles d'Estonie reste assez faible et on n'a pas noté jusqu'ici de tendance claire à la polarisation. Le *National Strategic Reference Framework 2007-2013* comprend la programmation des premiers pôles amorcés par les autorités centrales estoniennes. La définition des pôles potentiels et l'assistance à leur développement posent toutefois différents problèmes. En principe, les pouvoirs publics devraient s'attacher à renforcer et étoffer les pôles existants et émergents, au lieu de s'efforcer d'en créer de nouveaux. Il faut pour cela que l'État ait une politique de renforcement des différents volets des pôles : capacité de R-D, infrastructures, réglementation des marchés, politique fiscale, normes ou règlements influençant les besoins des acheteurs, environnement sociétal général favorable à la coopération et à la constitution de réseaux, défense de la compétitivité internationale, etc. L'État doit aussi s'abstenir le plus possible de créer artificiellement des pôles ne correspondant pas aux conditions locales, et doit s'efforcer pour les mettre en œuvre de déployer des capacités de formulation des politiques d'un niveau adapté (Kettel et al., 2006). Le plus souvent, les pôles vont de pair avec des pays ou des régions assez développés, et les outils de l'action publique utilisés en matière de pôles supposent un niveau assez élevé de formation, de R-D, de maillage du secteur privé et, par-dessus tout, des structures de gouvernance opérationnelles et capables. L'Estonie est encore en chemin dans ces domaines, et reste peut-être trop petite pour accueillir des pôles d'une taille comparable à celle des autres pays de l'UE. Cette taille réduite de l'économie se fait tout particulièrement sentir sous l'angle des possibilités d'emploi : en termes d'emploi total, seul le pôle de la pêche et des produits de la pêche (sur 38 pôles définis dans Kettel, 2006) a un niveau d'emploi comparable aux cinq premiers pôles de ce secteur dans l'UE10. Dans tous les autres pôles, l'emploi en Estonie est beaucoup plus réduit que dans les autres pôles régionaux de cette zone, ce qui place le pays dans une position beaucoup moins avantageuse que la plupart des pays de l'UE10 pour tirer parti de la polarisation des activités économiques. Il faut, avant de lancer telle ou telle politique, confirmer de manière explicite l'existence du socle indispensable à la création de pôles.

L'efficacité des services financiers est un élément essentiel de l'essor des entreprises

Dans le secteur financier, l'IDE a rapidement créé un mouvement de financiarisation et d'intégration de l'économie, allant jusqu'à devenir une spécificité du processus de rattrapage. Avant la crise financière, les entreprises se montraient davantage capables de financer leurs dépenses en interne par réinjection des bénéfices et grâce à un meilleur accès à des financements institutionnels. Mais la convergence financière, dans un environnement mondial aux primes de risque particulièrement faibles, a également alimenté une surchauffe et échoué à assurer une affectation optimale des ressources financières. Avant la crise, un tiers seulement environ des PME estoniennes déclaraient avoir beaucoup de mal à trouver de nouveaux fonds pour se développer. Toutefois, les nouveaux entrepreneurs, dépourvus de sûretés et de plans d'activité bien formulés, ou d'antécédents financiers rassurants sur leur solvabilité, rencontrent de graves difficultés de financement. Par comparaison avec le secteur des entreprises dans son ensemble, la recherche de financements supplémentaires est la première difficulté à laquelle se heurtent les petites entreprises et les entreprises de création récente, et 67 % des entrepreneurs considèrent le manque de possibilités de financement comme le principal obstacle à surmonter au moment de créer une entreprise.

Financer l'expansion peut aussi s'avérer une tâche ardue. Les entreprises peuvent se trouver engluées dans un cercle vicieux : elles manquent de fonds internes pour couvrir les investissements nécessaires car leur faible productivité n'a pas engendré suffisamment de bénéfices. Les deux tiers des entreprises ayant investi en 2004 dans des actifs fixes n'ont utilisé pour cela que des fonds internes et des bénéfices d'exercices antérieurs non distribués, alors que les grandes entreprises ont pour l'essentiel recouru au crédit-bail et au crédit bancaire. C'est pourquoi des efforts de l'État sont particulièrement attendus par les petites entreprises dont le potentiel de croissance de la productivité est sous-exploité et dont l'accès au crédit bancaire et au crédit-bail est limité. Les entrepreneurs estoniens ne sont pas bien disposés à l'égard des investisseurs externes : 27 % seulement d'entre eux considèrent ces derniers comme une chance de lever des fonds supplémentaires. Cette attitude s'explique notamment par la tradition encore récente et évolutive des relations de l'Estonie avec les investisseurs. Il conviendrait donc d'étoffer le savoir-faire et les compétences des entreprises en expansion en matière de levée de fonds, qu'il s'agisse des modalités ou du volume recherché. Il faudrait aussi prêter attention aux contacts à établir entre les investisseurs potentiels et les entreprises ayant besoin d'investissements pour augmenter leur productivité.

Pour un entrepreneur, le meilleur scénario de démarrage consisterait donc à disposer d'une offre exhaustive ajoutant aux aides à l'investissement et à la répartition du risque financier un accès à d'autres services d'appui et à d'autres informations et connaissances entrepreneuriales. Idéalement, ce scénario serait d'un accès facile pour les agents économiques, et reposerait sur une coopération avec des organismes privés auxquels le secteur public ne contribuerait que dans les domaines où les marchés privés sont inopérants. Dans cette veine, le soutien à l'investissement devrait viser à mettre des capitaux d'amorçage à la disposition des nouveaux entrepreneurs et à vérifier que les entreprises disposent des compétences et des possibilités utiles pour lever des fonds et effectuer des investissements productifs et tournés vers l'avenir. L'adossement du crédit aux *start-ups* et du microcrédit à des garanties de l'État, le lancement de fonds classiques de capital-risque et la fourniture de capital-développement intermédiaire aux petites entreprises en croissance rapide feraient partie de ce dispositif de financement, de même

que l'essor de réseaux d'investisseurs-tuteurs, y compris en aidant les entreprises à accéder à des réseaux étrangers de ce type, qui fournissent non seulement des capitaux, mais aussi des conseils avisés. À l'instar des meilleurs exemples européens (souvent la Finlande et la Suède), l'Estonie est parvenue à mettre en place un certain nombre d'institutions et d'instruments relatifs aux structures et aux mécanismes de financement. Le Fonds estonien de développement (sur le modèle du Fonds d'innovation finlandais) est devenu opérationnel en 2007 ; il est chargé d'injecter des capitaux d'amorçage ou du capital-risque dans de jeunes pousses technologiques et d'affecter des ressources au développement de politiques et d'investissements de long terme efficaces (restructuration accélérée de la production et essor d'entreprises à vocation technologique).

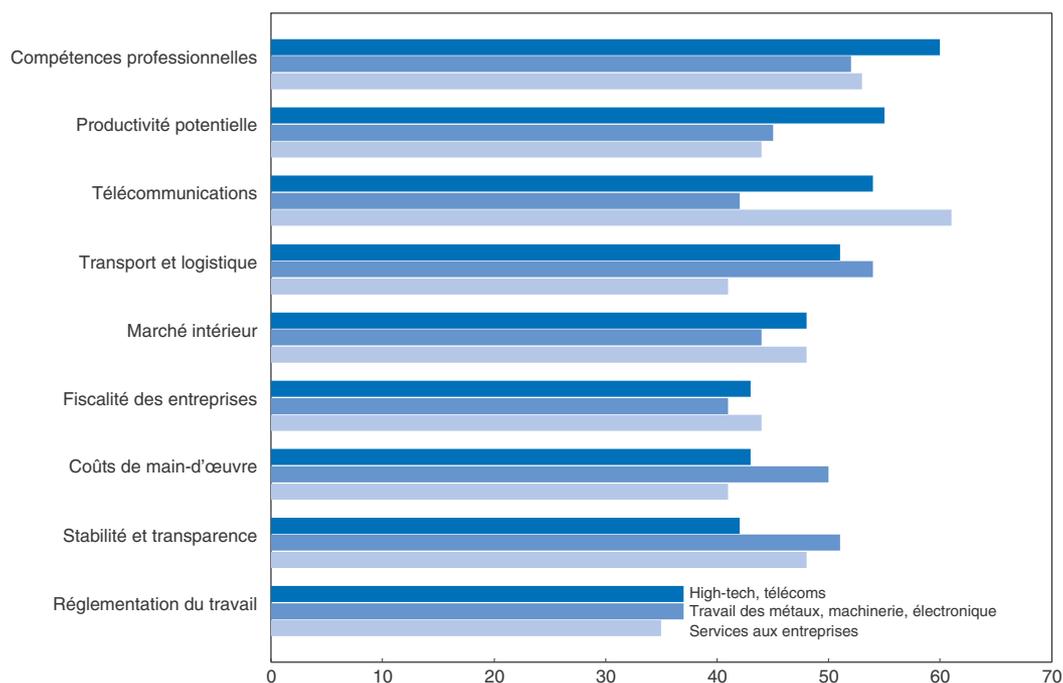
Le secteur des services présente le plus fort potentiel de différenciation par les produits

L'internationalisation suppose également de faciliter et de promouvoir les entrées et les sorties d'investissements directs. L'idée que l'Estonie ait échoué à attirer un IDE ayant le même potentiel de valeur ajoutée que dans certaines autres économies en transition a beaucoup influé sur la politique industrielle du pays. Toutefois, l'État a un important rôle d'information à jouer (qu'exerce *Enterprise Estonia*), y compris un rôle de représentation étrangère et d'apport de solutions volontaristes en matière d'engagement d'investisseurs étrangers dans des secteurs prioritaires pour le pays. Il lui faut dépasser l'accent mis de manière classique sur les activités manufacturières, pour le transférer sur les débouchés du secteur des services, qui s'intègrent dans le *Foresight Action Plan 2018* du Fonds de développement. Les services les plus prometteurs sont ceux qui reposent sur la connaissance et génèrent une forte valeur ajoutée, à l'instar des services de télécommunications, des services aux entreprises, de l'intermédiation financière, des services de conseil, des services sanitaires et éducatifs exportables, des services de transport et logistiques, et du secteur de la création. Les objectifs du *Foresight Action Plan* sont les suivants : 1) comprendre les caractéristiques, la dynamique et les forces régissant le secteur des services ; 2) faire un bilan du secteur estonien des services tout en évaluant son avenir, y compris en mettant en exergue les créneaux les plus prometteurs ; et 3) suggérer un cadre d'action utilisable par les pouvoirs publics pour renforcer les capacités d'innovation et d'exportation de ces créneaux.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les décisions relatives aux entrées d'IDE sont dans une large mesure soumises aux caractéristiques fondamentales de l'économie. Mais les conditions nécessaires pour stimuler – c'est l'objectif recherché – une économie de services tournée vers l'exportation et diversifiée sur le plan sectoriel peuvent considérablement s'éloigner de celles qui sous-tendent une croissance fondée sur les ressources. Pour maints services formant le socle de l'expansion commerciale moderne, les infrastructures de télécommunications sont plus importantes que celles de transport et de logistique¹⁹. À cet égard, l'Estonie est réputée pour le haut développement de ses infrastructures de télécommunications en termes de couverture Internet et de téléphonie mobile ; pour l'application de nouvelles technologies au secteur bancaire et à l'administration ; pour le développement d'interfaces conviviales intelligentes (par exemple dans le domaine des télécommunications mobiles et des cyberapplications de santé) ; et pour ses cyberservices publics. En outre, les compétences de la main-d'œuvre sont plus importantes que ses coûts, et même que la flexibilité du marché du travail (graphique 4.7). L'innovation technologique comme le renforcement des compétences font

Graphique 4.7. **Déterminants des décisions d'implantation**

En pourcentage des répondants



Note : Trié par facteurs d'implantation dans le secteur des hautes technologies et des télécommunications.

Source : Ernst & Young European Attractiveness Survey 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378682>

partie de l'objectif consistant à instaurer une société fondée sur la connaissance ; nous les détaillons dans les sections ci-après.

Bien qu'adaptées isolément, les politiques peuvent manquer de cohérence globale

Malgré l'existence d'une stratégie claire en faveur de l'essor des entreprises, il s'est avéré difficile de faire des différents volets de l'action publique un tout cohérent compatible avec les objectifs recherchés. La politique visant les entreprises poursuit, depuis 2004, deux grands objectifs : rendre les entreprises plus productives et renforcer leurs capacités exportatrices. À travers *Enterprise Estonia* et le Fonds de garantie des crédits et des exportations (KredEx), l'État a affecté quelque 7.4 milliards EEK (473 milliards EUR) au soutien des entreprises pour mieux asseoir la force concurrentielle de l'économie estonienne (tableau 4.6). Cependant, la Cour des comptes nationale a constaté que le soutien accordé aux entreprises par la puissance publique n'avait pas renforcé la compétitivité économique du pays, puisque la productivité et la capacité exportatrice des entreprises, socles de l'éventuel avantage concurrentiel d'une économie, et qui étaient déjà limitées en Estonie, ne se sont pas améliorées de manière nette (Cour des comptes nationale, 2010). En effet, sur cinq entreprises ayant reçu une aide de l'État pour augmenter sa productivité, une seulement a noté un progrès sensible à cet égard. Selon l'enquête, le soutien des pouvoirs publics n'a eu pratiquement aucune incidence sur l'apparition de nouveaux exportateurs. De surcroît, selon certaines critiques, le soutien aux entreprises est rigide et atomisé, ne bénéficie qu'à quelques entreprises sans rapport entre elles (et dont l'intégration à l'économie estonienne est limitée), et aucune amélioration notable n'est constatée au niveau des indicateurs économiques ou de la coopération

Tableau 4.6. **Structuration du soutien aux entreprises nationales**

Catégorie de soutien	Impact attendu sur	Nombre de subventions ou volume total en milliards EEK	% de l'ensemble
Subventions pour les <i>start-ups</i> Croissance plus soutenue et plus rapide des entreprises (EAS 1)	<ul style="list-style-type: none"> ● le taux de survie ● l'effectif salarié 	<ul style="list-style-type: none"> ● Montant : 0.124 ● Nombre : 1098 	1.7
Subventions à l'exportation Potentiel d'exportation et internationalisation des grandes entreprises (EAS 2)	<ul style="list-style-type: none"> ● le chiffre d'affaires à l'exportation ● la croissance de la valeur ajoutée des salariés 	<ul style="list-style-type: none"> ● Montant : 0.356 ● Nombre : 541 	5.0
Subventions de développement pour les grandes entreprises (EAS 3a)	<ul style="list-style-type: none"> ● la croissance des investissements de R-D et des entreprises dans l'innovation ● les coûts de développement et de recherche de marchés ● la croissance du chiffre d'affaires (organismes de R-D) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Montant : 1.60 ● Nombre : 473 	22.3
Subventions d'amélioration de la productivité et hausse de la productivité et de la valeur ajoutée des entreprises (EAS 3b)	<ul style="list-style-type: none"> ● le chiffre d'affaires à l'exportation ● la croissance de la valeur ajoutée des salariés ● la croissance des investissements dans des actifs fixes 	<ul style="list-style-type: none"> ● Montant : 0.950 ● Nombre : 4795 	13.2
Garanties à l'exportation (KredEx 1)	<ul style="list-style-type: none"> ● la valeur ajoutée par salarié ● la croissance du chiffre d'affaires ● la participation du secteur privé ● les investissements dans de nouvelles machines et de nouveaux équipements ● l'augmentation du chiffre d'affaires à l'exportation 	<ul style="list-style-type: none"> ● Montant : 2.49 ● Nombre : 1779 	34.8
Prêts (KredEx 2)	<ul style="list-style-type: none"> ● la valeur ajoutée par salarié ● la croissance du chiffre d'affaires ● la participation du secteur privé ● les investissements dans de nouvelles machines et de nouveaux équipements ● l'augmentation du chiffre d'affaires à l'exportation 	<ul style="list-style-type: none"> ● Montant : 0.259 ● Nombre : 100 *** 	3.6
Assurance des exportations (KredEx 3)	<ul style="list-style-type: none"> ● la valeur ajoutée par salarié ● la croissance du chiffre d'affaires ● l'augmentation du chiffre d'affaires à l'exportation 	<ul style="list-style-type: none"> ● Montant : 1.39 ● Nombre : 1240 	19.3
Montant total		7.18 (460 millions EUR)	100.00

Source : Cour des comptes nationale (2010).

interentreprise²⁰. Alors même que la pénétration de grands marchés d'exportation par les entreprises d'un petit pays nécessiterait, nous l'avons vu, une coopération entre elles, les entreprises estoniennes ne voient toujours pas pourquoi elles devraient consacrer des ressources à la coopération, et le soutien de l'État dans ce domaine a échoué à faire évoluer ce point de vue.

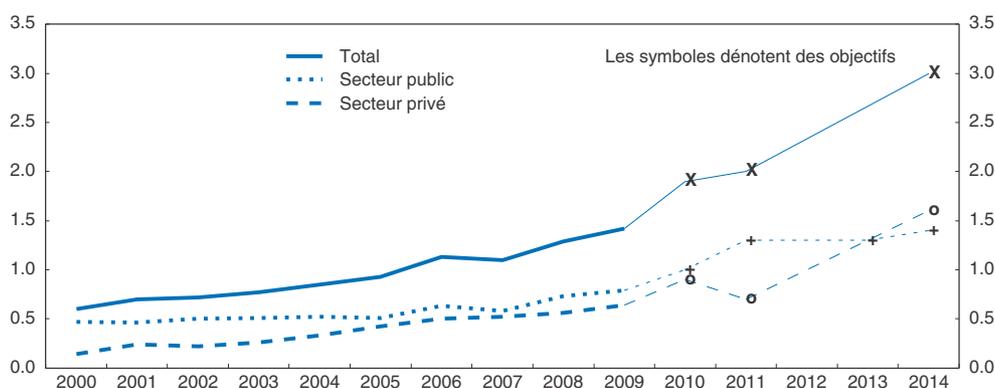
L'éparpillement des politiques tient aussi, probablement, à la dépendance à l'égard des fonds de l'UE (90 % des aides accordées aux entreprises en 2010 sont des deniers communautaires), qui s'attache depuis de nombreuses années à répartir de l'argent et à suivre le pourcentage effectif d'utilisation, au lieu d'essayer de déterminer si les fonds distribués ont ou non eu des effets bénéfiques permanents (Cour des comptes nationale, 2010). Il manque un moyen d'intégrer les différentes mesures de promotion de l'entreprise, aujourd'hui séparées, afin de renforcer la capacité concurrentielle de l'économie estonienne. À l'issue de son audit, la Cour des comptes nationale recommande un plan d'action à long terme pour étudier de manière plus complète les obstacles auxquels se heurtent les entreprises et la manière dont les pouvoirs publics pourraient les aider à les surmonter.

Renforcer la productivité grâce à la recherche et à l'innovation

Recherche et innovation sont au centre de l'ambition qu'a l'Estonie de modifier son panier d'exportations, en l'éloignant d'une spécialisation dans des domaines à forte intensité de main-d'œuvre et de ressources pour privilégier des secteurs plus en pointe, mais aussi d'atteindre un double objectif stratégique : doubler son PIB et accroître sa productivité de 80 % d'ici 2014. Face à cela, le programme *Knowledge-based Estonia* s'est donné pour objectif de faire passer les dépenses de recherche-développement de 1.5 % du PIB en 2008 à presque 2 % d'ici 2010 et à 3 % d'ici 2014 (MER, 2007)²¹. Aujourd'hui, la R-D du secteur public représente tout juste plus de la moitié des dépenses de ce type ; cette situation ne devrait pas évoluer dans les premières années du plan, mais le secteur privé est censé, à l'horizon 2014, en représenter la majorité (graphique 4.8). Trois défis se posent : canaliser de manière efficiente les dotations budgétaires vers la R-D ; faire en sorte que les efforts de R-D suscitent des gains de productivité dans le secteur des entreprises ; et veiller à ce que ce dernier soutienne lui aussi la stratégie globale menée en accroissant sa propre contribution à la R-D.

Graphique 4.8. Dépenses de R-D

En pourcentage du PIB



Note : Le secteur public englobe toutes les activités à but non lucratif : enseignement, administrations et secteur privé à but non lucratif.

Source : Gouvernement estonien, *Estonian Research and Development and Innovation Strategy, 2007-13* et *Estonian Strategy for Competitiveness 2009-11* ; Office statistique d'Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378701>

La hausse du financement de la R-D s'est produite dans un contexte de carences structurelles du cadre de recherche estonien, auxquelles il a fallu remédier. Les chercheurs estoniens étaient jadis parmi les chercheurs les moins bien rémunérés de l'UE, et les moins repris dans les publications à comité de lecture. La réelle obsolescence des infrastructures de R-D du pays a aussi été pointée du doigt par différents évaluateurs internationaux. C'est pourquoi il faut prêter attention aux aspects tant matériels qu'humains. Des mesures sont prises pour améliorer la qualité et les effectifs des équipes de R-D, grâce à de meilleures rémunérations et à la modernisation des infrastructures de R-D. La période 2008-15 voit les autorités, aidées par l'UE et ses fonds structurels, investir de manière coordonnée et à grande échelle pour moderniser les anciennes installations et en créer de nouvelles au sein des organismes de recherche et de développement. En 2008, le ministère des Affaires économiques et de la Communication a lancé un programme qui finance davantage de projets de recherche universitaire afin de renforcer la compétitivité et la taille du monde

estonien de la recherche à des fins d'innovation. Dans un petit pays tel que l'Estonie, il est essentiel de hiérarchiser les priorités ; afin de mieux axer le financement des activités de R-D sur les domaines essentiels de la stratégie de R-D, un programme de centres d'excellence prévoyant une affectation concurrentielle des ressources a été mis en œuvre en 2001-07.

Le fossé existant entre le monde universitaire et le secteur privé doit être comblé

Prévoir tel ou tel niveau de dépenses ne saurait suffire à atteindre des objectifs de productivité. Il se peut que les dépenses de R-D par elles-mêmes ne correspondent pas aux besoins du secteur privé. Le système universitaire estonien et le secteur des entreprises ont été largement dissociés ; il faut davantage les faire coopérer (encadré 4.2). Cette faible coopération s'explique en partie par le fait que la R-D universitaire et institutionnelle ne vise pas assez les applications pratiques, mais aussi par une structure de l'économie estonienne dans laquelle de très nombreuses entreprises occupent des créneaux à faible valeur ajoutée et par l'insuffisance de la recherche menée au sein même des entreprises. Ce fossé entre science et monde de l'entreprise devrait perdurer plusieurs années ; il bride l'ampleur et l'impact potentiel des politiques intéressant les dépenses de R-D.

Encadré 4.2. Accroître les interactions entre science et entreprise

Cadre de coopération

La structure détaillée et le fonctionnement du dispositif estonien de recherche-développement (R-D) sont fournis par la loi d'organisation de la recherche-développement, qui définit les modes d'interaction entre les universités, les entités publiques de recherche et les entreprises. Cette loi devrait être approuvée, revue et corrigée, fin 2010. Selon elle, tous les ministères assument les fonctions de R-D relevant de leurs domaines de responsabilité, y compris la mise en œuvre de la politique nationale de recherche et d'innovation, l'organisation du financement des institutions de R-D et la coordination de la coopération internationale au niveau de l'État.

L'Estonie compte deux grands dispositifs nationaux de soutien de la R-D et de l'innovation : la Fondation Archimède et *Enterprise Estonia*. Les objectifs de la Fondation Archimède (créée en 1997) sont de promouvoir et de moderniser le système d'enseignement et le système scientifique de l'Estonie, de renforcer la coopération avec les autres sphères de la société, et de coordonner et mettre en œuvre les différents programmes et projets prévus par l'UE dans le domaine de la formation, de l'éducation, de la recherche, du développement technique et de l'innovation. *Enterprise Estonia* (créée en 2000) procure des financements, des conseils, des possibilités de coopération et des formations aux entrepreneurs, aux organismes de R-D, au secteur public, etc.

Soucieux de fournir des informations et de créer des liens dans le domaine de la R-D, le ministère estonien de l'Éducation et de la Recherche a créé ETIS (Système estonien d'information sur la recherche) en collaboration avec la Fondation estonienne pour la science, le Conseil des compétences scientifiques, des universités publiques, des organismes de R-D, des institutions de financement de la R-D et la Fondation Archimède.

Encadré 4.2. **Accroître les interactions entre science et entreprise** (suite)

Stratégie de coordination

L'Estonie est sur le chemin d'une politique exhaustive couvrant la recherche, l'éducation et l'innovation. À titre d'exemple, ses « programmes nationaux de R-D », mis en œuvre avec l'aide des fonds structurels communautaires, englobent bien ces trois domaines, et le programme de « Centres de compétences » concerne les organismes de recherche et l'industrie. Les « Centres d'excellence » et les « programmes universitaires de niveau master » soutiennent la création de synergies entre recherche et éducation.

Les Centres de compétences mènent des projets de collaboration de longue haleine à vocation commerciale, en coopération avec des entreprises et des organismes de R-D. La mise en place de pôles économiques s'accompagnera d'un soutien aux activités conjointes entreprises/établissements d'enseignement dans le domaine de la mise en place de cursus. Avec un budget supérieur à 65 millions EUR pour 2009-15, le programme de Centres de compétences est le programme le plus important. Il existe aujourd'hui sept centres de ce type, qui accueilleront environ 500 étudiants sur la période.

Les programmes nationaux de R-D sont élaborés en coopération avec des partenaires (organismes de recherche, entreprises, etc.) Les entreprises financent des mesures et des programmes distincts sur la base du principe d'abondement paritaire. Le ministère de l'Éducation et de la Recherche est en train d'élaborer la réglementation applicable aux programmes de R-D (Technologies énergétiques, TIC, Biotechnologies, Technologies environnementales, Soins de santé et santé, Technologies de matériaux) qui, espère-t-on, sera pleinement opérationnelle en 2011.

Instruments de coordination

Des mesures spéciales visent à promouvoir les études consacrées à l'entrepreneuriat et à former des doctorants en coopération avec des entreprises. Parmi ces instruments figurent l'aide à la conception de cours et de modules sur l'entreprise et l'économie imaginés pour les étudiants autres que les étudiants en gestion, et la fourniture de financements permettant de renforcer l'accès à ces cours. Le programme universitaire de niveau master épaula la création de synergies entre recherche et éducation. Il existe également un dispositif de mobilité permettant de suivre des cours de doctorat en entreprise sous la responsabilité conjointe de l'université et de l'entité d'accueil.

Les principales universités estoniennes ont créé des instituts technologiques et des centres technologiques pour soutenir la coopération avec le secteur entrepreneurial. Il existe également un programme dénommé Spinno pour aider les PME nées par essaimage universitaire.

Le programme estonien de Centres d'excellence montre aussi que la création d'un Centre dans telle ou telle zone devrait rehausser le niveau de la recherche, renforcer les activités d'innovation et relever le niveau universitaire. Depuis 2008, sept Centres d'excellence ont vu le jour (période 2008-15).

Si l'on veut réduire la fracture qui sépare le monde universitaire des entreprises, il faut que les universités et les organismes de R-D multiplient les idées susceptibles d'avoir des applications pratiques. La pertinence de la politique de la recherche en général est déterminée par le ministère de l'Éducation ; les autres ministères ne se sentent pas suffisamment impliqués dans le processus²². Pour accroître la demande de services de recherche des entreprises, l'État pourrait apporter son concours à l'essor de pôles

économiques et de réseaux de partenaires réunissant des entreprises, des organismes de R-D et des établissements d'enseignement, des collectivités locales et des partenaires étrangers. Le fait d'élargir l'horizon commercial des entreprises et de les aider à prendre des contacts avec la concurrence et la clientèle internationale renforce par ailleurs leur désir d'innover et de développer leurs produits et services.

Au bout du compte, toutes les recherches n'auront pas de valeur pratique (notamment celles menées *ex ante*), de sorte que l'on peut se poser la question de savoir quelle quantité de recherche fondamentale un petit pays tel que l'Estonie peut ou devrait entreprendre. L'Estonie n'en est pas à un stade auquel elle peut se permettre de financer de nombreuses recherches publiques non nécessairement axées sur les besoins propres du pays. Il faudrait plutôt, compte tenu de la taille nécessairement réduite des unités estoniennes de R-D, envisager de renforcer encore la participation du pays aux programmes communautaires respectifs ou, en dépit d'une circonspection bien compréhensible d'un point de vue historique, ranimer les relations autrefois entretenues dans le domaine de la recherche avec les institutions des États voisins.

De nouveaux instruments pourront s'avérer nécessaires pour stimuler la R-D du secteur des entreprises

Si les pouvoirs publics veulent atteindre le niveau d'intensité de la R-D stipulé dans leur stratégie et créer des liens plus directs entre R-D et croissance de la productivité, ils doivent largement rehausser les capacités d'innovation des entreprises, c'est-à-dire inciter les PME à l'innovation de produit et de procédé, renforcer les liens entre recherche nationale et commercialisation, et de manière générale instaurer une société ouverte à l'innovation, pour ainsi renforcer la capacité d'absorption par l'économie des progrès techniques suscités par la mondialisation. Les dépenses de R-D des entreprises sont aujourd'hui très inférieures à la moyenne de l'UE, ce qui est inquiétant pour la politique estonienne de recherche-développement technologique et d'innovation. Pourtant, dans le contexte de l'Estonie, le bien-fondé de l'objectif de 3 % n'apparaît pas clairement : les dépenses de R-D doivent en effet s'interpréter comme un objectif de moyens (ou de coût), plutôt que comme une fin en soi. L'impact des subventions à la R-D du secteur privé doit être jugé en fonction des résultats obtenus. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. Dans son audit susmentionné des subventions à la R-D, la Cour des comptes nationale a conclu que rien ne démontrait que les subventions aient produit les résultats rapportés : face aux résultats avérés au niveau des entreprises elles-mêmes, l'impact sectoriel microéconomique reste peu visible. Ce constat est toutefois peu surprenant : si l'on peut justifier un soutien global à la R-D par les externalités qu'il entraîne, sa petite taille empêche l'Estonie d'atteindre la masse critique nécessaire pour tirer parti de tel ou tel produit de la R-D, tandis que la rapide transformation structurelle industrielle complique le travail de sélection des découvertes d'avenir. Cette analyse pourrait inciter à concentrer les ressources sur une assistance générale à la R-D et à l'innovation et à rehausser la capacité d'absorption dans l'ensemble du système d'innovation, au lieu de restreindre l'aide apportée à des domaines technologiques étroitement définis. À tout le moins, il faut éviter de poursuivre à tout prix les objectifs énoncés dans la stratégie.

Aujourd'hui, le soutien de l'État à la R-D privée prend essentiellement la forme d'aides financées par l'UE. Aucun dispositif de crédit d'impôt n'est en place pour stimuler la R-D des entreprises. Des aides directes – dont les effets potentiels et *ex post* se mesurent mieux que ceux des aides fiscales indirectes – sont fournies à telle ou telle entreprise (OCDE, 2002).

D'un côté, les aides ou subventions directes permettent aux autorités de conserver la maîtrise du contenu de la R-D effectuée et de mettre en avant des objectifs par mission (OCDE, 2002) ; elles sont en outre neutres sur le plan de la structure fiscale, et visent en général des projets affichant un meilleur taux de rentabilité sociale. D'un autre côté, en poussant le plus large éventail possible d'entreprises à faire de la R-D, les incitations fiscales sont neutres du point de vue tant des branches d'activité que des entreprises visées, et leur administration est donc moins coûteuse. Certains éléments semblent montrer qu'il est plus efficace de panacher des subventions et des allègements fiscaux, au lieu de recourir seulement à l'un ou l'autre type d'assistance (Bérubé et Mohnen, 2007). Quoique en porte-à-faux avec la simplicité et la transparence de la fiscalité estonienne, un tel dispositif est une solution envisageable à terme. Le crédit d'impôt néerlandais pour R-D (WBSO) pourrait servir d'exemple de réussite dans ce domaine. Ce programme réduit les taxes salariales et les cotisations d'assurance sociale, à condition que les salariés concernés se livrent à des activités de R-D technologique visant le développement de produits, de procédés et de logiciels nouveaux pour l'entreprise. Le WBSO administre également d'autres incitations à la R-D destinées aux jeunes pousses technologiques. Par rapport à une subvention de R-D, ces mécanismes présentent l'avantage de la simplicité et de la modicité relative des coûts de mise en œuvre, tandis qu'une réduction d'impôt visant la R-D promeut celle-ci plus efficacement qu'un allègement général de l'impôt sur les sociétés. Il serait souhaitable d'étudier la faisabilité d'un tel dispositif en s'inspirant des expériences qui se multiplient dans d'autres pays.

L'esprit d'innovation est une force qu'il faut davantage aiguillonner

La classique dichotomie entre industries de basse et de haute technologie repose sur l'intensité moyenne de R-D de différents secteurs, de sorte que la définition résultante s'applique à la R-D totale sous l'angle des produits finals. Si l'on utilise ce mode de mesure, la production estonienne est pour l'essentiel de basse technologie. Dans ce cas précis, de faibles intrants de R-D ont pour corollaire de piètres résultats de R-D en termes de dépôt de demandes de brevet. Les entreprises peuvent toutefois recourir à des procédés de haute technologie ; c'est ainsi que les entités innovantes de secteurs traditionnels peuvent en principe autant contribuer à la croissance économique d'un pays que les entreprises de haute technologie. Des PME estoniennes ont déjà montré à cet égard un esprit d'innovation remarquable par son niveau. La proportion d'entreprises estoniennes classées parmi les entités innovantes est passée de 36 % en 2000 à 48 % en 2006, soit plus que la moyenne de l'UE (44 %) (Eurostat). Néanmoins, la principale activité d'innovation (à peu près 87 %) concerne l'obtention et l'utilisation d'équipements nouveaux. Jusqu'ici, les nouvelles technologies ont contribué à gonfler les volumes de production (innovations de procédé), sans que la priorité soit donnée au développement de produits et de technologies.

À l'évidence, au moment où les coûts de production des entreprises estoniennes et des pays développés se rejoignent, l'Estonie devra davantage chercher à améliorer ses produits pour doper sa position concurrentielle internationale. S'il semble fondé d'estimer que certains secteurs n'ont pas d'avenir compte tenu de l'avantage comparatif détenu par d'autres pays, il serait sensé d'étudier la possibilité d'utiliser les compétences qu'on y trouve pour de nouvelles activités, dont celles de secteurs de haute technologie. Il faut toutefois éviter que l'effort d'affectation de ressources plus nombreuses à la création d'un secteur des hautes technologies ne se fasse aux dépens du soutien apporté à la

compétitivité du pan restant de l'économie – beaucoup plus vaste – qui regroupe toutes les autres technologies, et notamment les secteurs des services de basse technologie.

Il convient de mettre le niveau d'instruction à hauteur des besoins de main-d'œuvre du marché

Le niveau d'instruction de la main-d'œuvre joue beaucoup dans la croissance de la productivité. Le déficit de compétences est l'un des déséquilibres problématiques pour le développement futur de l'Estonie. On estime que les investissements dans le capital humain réalisés dans les pays de l'OCDE au cours des années 90 ont ajouté 0.5 % à la croissance économique, et l'on estime empiriquement qu'une prolongation d'un an de la durée moyenne des études augmente l'activité économique de 5 %. Tout surcroît d'études a donc une importance intrinsèque. On peut aussi supposer que la qualité et la composition des résultats scolaires et universitaires influent sur la croissance. L'éducation est associée à l'esprit d'entreprise, et la capacité d'innovation d'un pays découle dans une large mesure des qualifications de la main-d'œuvre. En Estonie, si l'on en croit une étude de 2005, 70 % des entreprises ont des difficultés à trouver du personnel qualifié, et 50 % à recruter des spécialistes et des techniciens de maîtrise. Parallèlement, 61 % des entrepreneurs seulement forment leurs salariés. Trouver des dirigeants est un problème signalé par deux entreprises de taille moyenne sur cinq. Dans plus de la moitié des entreprises estoniennes, aucun cadre dirigeant n'a de diplôme universitaire dans sa branche, 35 % seulement de ces cadres ont suivi des formations longues en gestion, et à peine 12 % des entreprises sont dirigées par une équipe dont tous les membres ont suivi une telle formation.

Le système d'enseignement en Estonie doit donc traiter trois problèmes : i) du point de vue de l'accumulation de capital humain, il convient de relever le niveau général d'instruction de la population d'âge actif au moins à hauteur de la fin du second degré, et de faire bénéficier l'ensemble de cette population d'une formation tout au long de la vie, y compris sur le plan des compétences linguistiques ; ii) du point de vue de la « société de la connaissance », il sera important d'inciter à l'apparition d'une génération suffisante de chercheurs et d'ingénieurs et de créer des possibilités d'emploi attrayantes à leur intention ; et iii) il faudra consacrer plus d'efforts, grâce à un secteur dynamique de l'enseignement professionnel, à la mise en adéquation de la production et de la demande éducatives.

Les investissements dans le capital humain doivent être intensifiés

Au-delà de l'accent mis sur l'apprentissage tout au long de la vie, l'UE axe ses efforts sur l'alphabétisation fonctionnelle et sur le taux de jeunes quittant prématurément le système scolaire. Les performances du second degré estonien sont globalement supérieures à la moyenne, mais elles rejoignent certains étalons communautaires à un rythme trop lent :

- L'objectif de l'UE est de voir 85 % des jeunes achever le second degré (contre 78.5 % en 2008) ; l'Estonie est passée de 79 % en 2000 à 82 % in 2008, mais l'amélioration est très lente.
- Au cours des années 2000, l'Estonie a amélioré le taux de départs prématurés de l'école de 15 % à 14 %, ce qui est mieux que la moyenne communautaire de 15 %, mais l'amélioration est très lente face à l'objectif, fixé par l'UE, de 10 %.

- Dans la population européenne adulte, 24 % ont suivi des cours dans l'enseignement supérieur ; l'objectif est de porter ce taux à 40 % d'ici 2020 ; l'Estonie en est à 34 %.

Les mesures incitant à terminer le second degré et à diminuer le nombre d'élèves quittant prématurément le système scolaire doivent comporter un soutien plus individualisé de la progression des élèves, car c'est ainsi que les pouvoirs publics pourront contribuer à ce que la scolarisation aboutisse à un diplôme. Il faudrait aussi mieux distinguer les programmes du premier et du second cycle afin de marquer la différence entre les deux étapes du cursus. Les matières obligatoires devraient être choisies de façon à mettre les élèves en situation de prendre des décisions adéquates quant à leur parcours éducatif et à leur vie professionnelle future, y compris en termes de formation informatique, de compétences en gestion d'entreprise (avec une formation entrepreneuriale) et de compétences linguistiques. Les enseignants verront leur travail évoluer. Outre le transfert de connaissances, ils joueront un rôle important de supervision, de tutorat et de médiation. Cette évolution nécessitera notamment la mise au point de programmes de formation professorale. De plus, il conviendrait de définir les critères macro-économiques et sociaux permettant d'évaluer l'efficacité des investissements visant le système d'enseignement, et d'élaborer des méthodes scientifiques pour jauger l'efficacité tant du travail des enseignants que de ces investissements.

Éducation et société de la connaissance

Le travail d'adaptation éducative aux besoins de la société de la connaissance doit être l'occasion de mettre les démarches et solutions adoptées en Estonie en conformité avec les principes généraux de la politique de l'éducation de l'Union européenne formulés lors de la réunion du Conseil européen de mars 2004 à Lisbonne. Il faut pour cela sans cesse adapter les compétences et les connaissances aux besoins économiques évolutifs, c'est-à-dire, plus précisément, fournir une offre suffisante de jeunes scientifiques et ingénieurs. Le désavantage concurrentiel de l'Estonie lié à son faible nombre de diplômés dans ces branches, couplé à une pyramide des âges des chercheurs déséquilibrée vers les cohortes plus âgées, a très certainement contribué à créer l'écart de productivité décrit plus haut (tableau 4.7). Le fossé avec les économies scandinaves plus avancées est particulièrement frappant, et le déficit d'offre d'une main-d'œuvre de haute qualité en Estonie aura bien du mal à disparaître, même avec des taux de croissance inférieurs, en raison d'une démographie de l'enseignement supérieur marquée par le faible taux de fréquentation de la filière scientifique et technique. Dans ce contexte, il conviendrait d'étudier si la répartition des bourses et des places d'étude gratuites est appropriée. En outre, le financement des places d'étude gratuites devrait mieux correspondre aux besoins d'une société de la connaissance. Il n'est pas certain que la proportion de places d'étude gratuites totalement financées sur fonds publics et de places d'étude totalement financées sur fonds privés soit optimale du point de vue des incitations à faire des études supérieures. Une solution possible consisterait à offrir des places d'étude avec financement mixte. Dans ce cas, des prêts remboursables en fonction du revenu pourraient être offerts aux étudiants à court de liquidités.

Le nombre de diplômés en sciences va un peu augmenter, de pair avec celui des étudiants dans l'ensemble de la population (en Estonie, le ratio diplômés en sciences/total des diplômés est peu différent de la moyenne de l'UE). Cependant, si les pouvoirs publics veulent mettre la stratégie éducative en adéquation avec les objectifs de développement régional de l'Estonie, ils devront peut-être l'axer sur la composition et sur le volume de la production de l'enseignement tertiaire. Le modèle éducatif présenté dans la stratégie

Tableau 4.7. **Étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur : total et sciences et techniques**

	Total	Sciences et techniques	Sciences et techniques
	En % de l'ensemble des 20-29 ans	En % de l'ensemble des étudiants	
UE27	28.6	7	24.5
Estonie	34	7.8	22.9
Suède	37.6	9.6	25.5
Finlande	46.7	17.1	36.6

Source : Eurostat.

Learning Estonia est un point de départ important à cet égard. Il doit répondre à la nécessité de fonder les qualifications estoniennes sur des normes élevées reconnues au plan international, ainsi que sur la création de possibilités d'apprentissage accessibles à tous, couvrant un large éventail de cursus proposés dans des filières et des établissements variés. Enfin, pour évaluer le besoin de travailleurs qualifiés et de spécialistes pointus dans les différents secteurs économiques, il convient d'instaurer une coopération entre les organismes d'État, les associations d'employeurs et les institutions de R-D.

Les difficultés de la réorganisation des établissements publics d'enseignement professionnel

L'enseignement professionnel pose problème à l'Estonie. La politique menée a consisté à étendre cette filière et, à la suite du Plan de développement du système estonien d'enseignement professionnel et de formation professionnelle 2005-08, le dispositif a subi différents changements qui auraient dû renforcer son attrait. L'aménagement des programmes a connu des améliorations, des programmes nationaux ont été adoptés ; le cadre juridique de la filière a été modernisé ; l'organisation de formations continues et de recyclages dans des établissements d'enseignement professionnel s'est développée. Différents types de cursus ont été créés pour rendre l'enseignement professionnel plus flexible et améliorer sa cote de popularité. Mais la mise en œuvre des réformes a été émaillée de difficultés, et plusieurs objectifs centraux n'ont pas été atteints (Cour des comptes nationale, 2009)²³. Alors que la proportion d'élèves fréquentant des établissements d'enseignement professionnel devait passer à 38 %, leur nombre a baissé de près de 2 600 sur la période 2005-09, ramenant cette proportion à 30 %. Le taux d'abandon devait reculer pour atteindre 10 %, mais le taux effectif avoisine plutôt 20 % – voire plus, car il n'est pas tenu compte des mouvements d'effectifs en cours d'année universitaire. La loi sur les professions a instauré un socle solide de certification professionnelle des élèves terminant leur cycle de formation, mais l'objectif de 70 % de réussite aux examens professionnels n'a pas été atteint (le taux réel est inférieur à 30 %), et le taux d'emploi des diplômés de la filière professionnelle plafonne à 66 % – contre un objectif de 80 %. Près des deux tiers des anciens élèves d'établissements d'enseignement professionnel entrent sur le marché du travail sans certification de leur qualification professionnelle.

Selon une prévision du ministère de l'Éducation et de la Recherche, l'effectif de l'enseignement professionnel refluera au cours des trois prochaines années, au moment où sont planifiés de substantiels investissements de modernisation du cadre d'étude offert par les établissements. Comme le nombre de diplômés de l'enseignement scolaire de base va baisser de près d'un tiers, les structures d'enseignement professionnel se feront

fortement concurrence, ce qui impose une nouvelle analyse de la viabilité même du réseau actuel d'établissements. Cette analyse devrait s'accompagner d'une étude du réseau des établissements d'enseignement général. Parallèlement, la Cour des comptes nationale a recommandé au ministère de l'Éducation et de la Recherche : i) d'analyser la viabilité du réseau des établissements d'enseignement professionnel dans un contexte de baisse du nombre d'élèves ; et ii) d'élaborer une méthodologie de calcul des abandons prenant en compte les mouvements d'effectifs en cours d'année universitaire. Il faudra toutefois du temps et des efforts pour surmonter les difficultés rencontrées par le système d'enseignement professionnel.

Encadré 4.3. **Recommandations visant à tirer le meilleur parti de la mondialisation**

Maintenir les fondements de l'ouverture économique et lutter contre l'instauration de barrières à l'entrée destinées à procurer une rente

- Préserver en Estonie un environnement réglementaire favorable aux entreprises et entamer une large consultation afin de comprendre pourquoi il ne donne pas de meilleurs résultats en termes de croissance tirée par l'innovation.
- Étendre l'analyse de l'impact de la réglementation à la réglementation en vigueur et évaluer régulièrement l'adéquation de l'impact de la réglementation.
- S'assurer que la vigilance en matière d'application de la politique de la concurrence n'est pas amoindrie du fait de la diminution de la taille de l'Autorité de la concurrence.
- Juguler les menaces anticoncurrentielles que les monopoles publics et les collectivités locales font peser.
- Évaluer régulièrement le besoin de conserver des participations de l'État dans les entreprises opérant sur des marchés contestables.

Maintenir et renforcer un environnement favorable à l'entrepreneuriat

- Préserver la relative légèreté de la charge réglementaire et étendre l'analyse d'impact de la réglementation aux réglementations en vigueur, ainsi que l'évaluation *ex post* des nouvelles dispositions réglementaires.
- Évaluer la cohérence et l'impact globaux des différentes mesures de promotion des jeunes entreprises (*start-ups*) et des exportations conçues pour stimuler la croissance des entreprises et les performances à l'exportation. Rendre les programmes en place plus efficaces et mieux ciblés en améliorant leur coordination derrière l'objectif commun d'une productivité plus élevée. Voir si la fourniture d'infrastructures prêtes à l'emploi aux chaînes d'approvisionnement internationales, notamment dans des secteurs de fort chômage, donnerait aux entreprises locales de meilleures possibilités d'intégration à ces chaînes.
- Subventionner une partie des coûts fixes liés à la coopération et à la mise en réseau de petites entreprises, grâce au développement de pôles visant à surmonter les contraintes posées par la petite taille de l'Estonie.
- Assurer la disponibilité de capitaux d'amorçage en supprimant les contraintes imposées aux capital-risqueurs privés et maintenir un environnement macro-économique stable afin de garantir que le financement n'entrave pas l'essor des entreprises et à l'innovation.
- Dans le contexte des stratégies du *Foresight Action Plan*, alimenter l'essor des secteurs de services.

Encadré 4.3. **Recommandations visant à tirer le meilleur parti de la mondialisation** (suite)

Promouvoir la croissance par le biais des hautes technologies

- Ne pas fixer d'objectif chiffré aux dépenses de R-D : privilégier la valeur intrinsèque des projets menés.
- Envisager la mise en place d'incitations fiscales à la R-D, dont la rentabilité est plus facile à évaluer que celle des subventions.
- Transférer les ressources à la promotion des domaines de basse ou moyenne technologie susceptibles de bénéficier des apports des hautes technologies.

Améliorer les qualifications et les ressources humaines sur les plans quantitatif et qualitatif

- Achever les réformes pédagogiques et relatives aux programmes qui visent à diminuer le taux d'abandon et à améliorer le taux de diplômés du second degré.
- Inciter financièrement à l'étude de matières scientifiques afin de favoriser la diffusion de compétences « fondées sur la connaissance ».
- Renforcer l'intégration des systèmes d'enseignement professionnel et général.
- Examiner si la répartition des bourses et des places d'étude gratuites est appropriée. Envisager d'offrir des places d'étude avec financement mixte ainsi que des programmes de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus.

Notes

1. Pour une description du rôle qu'ont joué les entrées de capitaux dans la forte croissance, avant la récession, de la demande intérieure financée par l'endettement, voir Brixiova *et al.* (2010).
2. Au cours de la période 2000-06, la situation estonienne n'a empiré par rapport à la moyenne UE15 que sous l'angle du taux de natalité et des migrations.
3. Les épisodes de crise sont souvent liés à un recul du niveau du PIB potentiel, lequel peut être permanent ou temporaire selon les sources de la croissance du pays (voir par exemple Haugh *et al.* (2009). La Commission européenne (2009) fait l'hypothèse, face à la crise mondiale, d'un recul cumulé moyen de 5.9 % pour l'UE8.
4. Pour une description des principaux éléments signant l'extraordinaire instabilité des économies baltes, voir Commission européenne (2010).
5. Dans les modèles de gravité, les échanges sont liés positivement à la taille économique et au niveau de développement des pays, et négativement à leur éloignement réciproque, ce dernier déterminant les coûts de transport et servant de variable générale d'approximation des coûts de communication et de coopération. Les modèles de ce type s'appuient sur des théories classiques de différences d'avantage comparatif et de dotation relative en facteurs pour expliquer l'existence et la structure des échanges internationaux ; les échanges intersectoriels sont censés dominer dans ces modèles, et on n'y prête aucune attention à la présence de rendements croissants d'échelle, de concurrence monopolistique et de coûts de transport qui caractérisent les nouvelles théories des échanges et supportent l'hypothèse que les flux commerciaux entre pays dotés en facteurs de production de manière assez semblable sont plus nourris que les échanges entre pays très différents à cet égard.
6. En raison principalement d'une sous traitance multiforme, ce sont les produits des industries mécaniques et les machines qui jouent le premier rôle dans les exportations estoniennes, suivis du bois et des différents produits du bois (y compris le papier, l'ameublement et les maisons en rondins). L'Estonie exporte aussi des produits métalliques, des produits chimiques et différents produits d'industries légères (habillement, chaussures). Les produits alimentaires et les matériaux de construction ont une place légèrement plus réduite.

7. Laaser, Schrader et Heid (2008) estiment, s'agissant de la Pologne, que l'intégration rapide dans les réseaux de production d'Europe occidentale s'est accompagnée d'un accroissement notable des échanges intra-branche et est devenue un moteur de la modernisation de l'économie polonaise.
8. L'IDE peut avoir des effets positifs sur la productivité du pays d'origine, soit par l'effet intrinsèque de l'accroissement de la productivité des entreprises détenues par des étrangers, soit par les retombées de cette hausse de la productivité dans les entreprises qui ne bénéficient pas d'IDE mais qui appartiennent à un secteur touché par l'IDE ou à un secteur situé en amont ou en aval.
9. L'étude portait sur des données de panel au niveau des entreprises allant de la deuxième moitié des années 90 à 2001.
10. Masso et Vahter (2008) constatent que l'innovation de procédé peut être liée à des gains de productivité, mais que l'impact de cette relation dépend des conditions macroéconomiques. Au cours de la période 1998-2000, seule l'innovation de produit a augmenté la productivité, alors qu'en 2002-04 seule l'innovation de procédé a eu des effets positifs. Dans des conditions de forte croissance macroéconomique, les entreprises peuvent renforcer leur productivité sans innover du seul fait de la hausse de la demande du marché et des économies d'échelle.
11. Ce résultat pâtit du fait que sont intégrées dans la catégorie des multinationales des PME scandinaves dont la présence en Estonie, pays voisin, représente leur expansion maximale à l'étranger.
12. Les activités de services concernent pour l'essentiel le commerce de gros de TIC, l'édition logicielle, les télécommunications, la programmation, le conseil, le traitement de données, l'hébergement de sites, l'exploitation de sites et la réparation d'ordinateurs et d'appareils de communication.
13. C'est essentiellement dans les services que s'observent des effets d'entraînement en amont (chez les fournisseurs) ; le fait que les études antérieures aient principalement concerné des entreprises manufacturières peut expliquer leur relatif scepticisme quant à l'existence de retombées de l'IDE.
14. Estonian SMEs export more than their EU counterparts, 19 juillet 2010. Au cours de la période 2006-08, près de 55 % des PME en activité en Estonie – contre une moyenne communautaire de 25 % – ont exporté directement des biens et des services une partie au moins du temps.
15. C'est essentiellement l'immigration russe postérieure à la Seconde guerre mondiale qui est visée par ces dispositions, car elle est implantée à proximité de la frontière de la Russie. On peut certes comprendre les préoccupations stratégiques et sécuritaires de l'Estonie, mais la question se pose de savoir si l'on pourrait les apaiser par des mesures moins dommageables.
16. L'Autorité estonienne de la concurrence est l'organe responsable de la supervision et de la réglementation dans ce domaine. Début 2008, le Conseil de la concurrence, l'Inspection des marchés énergétiques, l'Inspection ferroviaire et certaines fonctions du Conseil des communications ont été fusionnés au sein de l'Autorité de la concurrence pour renforcer la supervision et mieux utiliser les ressources existantes.
17. L'IMD World Competitiveness Yearbook 2008 place l'Estonie au quatorzième rang de son palmarès de la transparence.
18. Le manque de temps et de compétences, mais aussi l'absence de supervision appropriée, sont les principales raisons pour lesquelles la mise en œuvre n'a pas été à la hauteur des attentes jusqu'au milieu des années 2000 (Jacobs, 2005).
19. Ernst & Young European Attractiveness Survey 2009, citée sur le site Internet de l'Agence estonienne d'investissement et de commerce.
20. Cette étude a suscité des débats et des controverses considérables en Estonie. La brièveté de la période d'observation, le faible nombre d'entreprises concernées et les circonstances exceptionnelles dues à la crise sont autant de facteurs qui ont sans doute contribué à rendre difficile la détection de l'impact spécifique des mesures de soutien. Néanmoins, même s'il faut attribuer une plus grande variance aux résultats, il n'y a pas de raison de penser que l'audit soit biaisé. Ses conclusions devraient donc inciter à engager un débat d'experts sur la façon de vérifier l'efficacité du soutien aux entreprises et sur les mesures à prendre pour rendre ce soutien plus efficace.
21. Il s'agit là de la suite de la « Knowledge based Estonia: Estonian Research and Development Strategy 2002 2006 », votée fin 2010 par le parlement estonien.
22. Ceci entre en contradiction avec les principes fondateurs de la politique estonienne de la recherche édictés dans la loi sur l'organisation de la recherche développement, qui stipule que le ministère

de l'éducation et de la Recherche et le ministère des Affaires économiques et de la Communication sont conjointement responsables de la coordination et de l'orientation des politiques de la recherche et de l'innovation, chaque ministère conservant la maîtrise du financement et de la stimulation de la recherche dans son domaine respectif. Ce dossier, et d'autres initiatives partagées avec d'autres ministères, demeurent des défis d'importance.

23. La Cour des comptes nationale n'a jamais cessé de surveiller l'évolution de l'enseignement professionnel. Son audit précédent, intitulé « Assurer la qualité de l'enseignement professionnel », remonte à 2005 ; il a été suivi de différents changements dans cette filière d'enseignement.

Bibliographie

- van Ark, B. (1999), Economic growth and labour productivity in Europe: Half a century of east-west comparisons, *www.eco.rug.nl/ggdc*.
- Arnold, J.M. et K. Hussinger (2005), « Export Behavior and Firm Productivity in German Manufacturing: A Firm-Level Analysis », *Review of World Economics*, vol. 141(2).
- Autorité estonienne de la concurrence (2008), *Annual Report 2008*.
- Bah, E.M. et J.C. Brada (2009), « Total factor productivity growth, structural change and convergence in the new members of the European Union », *Comparative Economic Studies*.
- Banque d'Estonie (*Eesti Pank*) (2010), « The adjustment of different-sized companies in expansionary and contractionary phases of the business cycle », *Estonian Economy and Monetary Policy*, 1/2010.
- de Backer, K., V. Lopez-Bassols et C. Martinez (2008), « Open innovation in a global perspective – what do existing data tell us? », *Document de travail de la STI*, 2008/4, OCDE, Paris.
- Becker, S.O. et al. (2005), « Location Choice and Employment Decisions: A comparison of German and Swedish Multinationals ».
- Benito, G.R.G. et R. Narula (2007), « States and Firms on the Periphery: The Challenges of a Globalising World », *Working Papers Series*, n° 2007-04, Université des Nations Unies, Centre de recherche et de formation économique et sociale de Maastricht pour l'innovation et la technologie.
- Bérubé, C. et P. Mohnen (2007), « Are Firms That Received R&D Subsidies More Innovative? », *UNU-Merit Working Paper Series*, 2007-015, Maastricht.
- Brixiova, Z., L. Vartia et A. Wörgötter (2010), « Capital flows and the boom–bust cycle: The case of Estonia », *Economic Systems* 34, 55–72.
- Commission européenne (2010), « Cross-country study. Economic policy challenges in the Baltics », *Occasional Papers*, n° 58.
- Commission européenne (2006), « Enlargement, two years after: an economic evaluation », Direction générale des affaires économiques et financières, *Occasional Papers*, n° 24, mai, http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.
- Cour des comptes nationale (2009), « Is vocational education doing well? », *National Audit Office's Report to the Riigikogu*, Tallinn, Summary of audit results, Tallinn, 6 juillet 2009.
- Cour des comptes nationale (2010), *Riigi ettevõtlustoetuste mõju Eesti majanduse konkurentsivõimele*.
- Crest Open Method of Coordination (2007), *OMC Policy Mix Review Report, Country Report Estonia*, octobre.
- Dulleck, U. et al. (2004), « Dimensions of Quality Upgrading in CEECs », *wiiw Working Papers*, 29, avril.
- EDF (Fonds estonien de développement) (2008), « The Estonian economy: current status of competitiveness and future outlooks », *Estonia in Focus*, Tallinn.
- EESTI (2008), *Action Plan for Growth and Jobs 2008-2011 for the implementation of the Lisbon strategy*, Tallinn.
- Eurostat (2010), *Science, Technology and Innovation in Europe*.
- Fidrmuc, J., D. Grozea-Helmenstein et A. Wörgötter (1999), « East-West Intra-Industry Trade Dynamics », *Weltwirtschaftliches Archiv* (2).
- Frankel, J. et D. Romer (1999), « Does trade cause growth? », *The American Economic Review*, 89(3).
- Hall, R.E. et C. Jones (1999), « Why do some countries produce so much more output per worker than others? », *Quarterly Journal of Economics*, 114(1).

- Jacobs, S. (2006), "Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making", Jacobs & Associates, Washington, DC.
- Kas riik toetab oma ettevõtteid parimal viisil? (Impact du soutien aux entreprises publiques sur la compétitivité de l'économie estonienne), "Riigikontrolli aruanne Riigikogule", Tallinn.
- Kattai, R. (2010), « Potential Output and the Output Gap in Estonia – A Macro Model Based Evaluation », *Eesti Pank, Working Paper Series*, 3/2010.
- Kattel, R. et T. Kalvet (2006), *Knowledge-based Economy and ICT-related education in Estonia: Overview of the current situation and challenges for the education system*, PRAXIS Center for Policy Studies, Tallinn.
- Kattel, R. et al. (2007), « The current state of clusters in Estonia and the possible role for local government initiatives: the cases of ICT, electronics, health care and biotechnology in Tallinn », Université de technologie de Tallinn, Institut de lettres et sciences sociales.
- Ketels, Ch. et Ö. Sölvell (2006), « Clusters in the EU10 new member countries », disponible à l'adresse http://cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/gen_study16.htm#download.
- Laaser, C-F, K. Schrader et B. Heid (2008), "Trade Integration in an Enlarged European Union – Poland's Road to success?", *WERI Working Papers*, 286, http://akson.sgh.waw.pl/?zczajk/IGS_homepage/documents/WorkingPapers/wp286.pdf.
- Leshner, M. et S. Miroudot (2008) « Les externalités de l'IDE et leurs interactions avec les échanges », *Document de travail sur la politique commerciale*, n° 80, OCDE, Paris.
- Masso, J. et P. Vahter (2008), *Technological innovation and productivity in late-transition Estonia: econometric evidence from innovation surveys*, Tartu University Press.
- Masso, J., T. Roolahet et U. Varblane (2010), « Foreign direct investment and innovation in central and eastern Europe: Evidence from Estonia », *Working Papers of Eesti Pank*, n° 5.
- ME (ministère estonien de l'Environnement) (2005), *Estonian National Strategy on Sustainable Development: Sustainable Estonia 21*, Tallinn.
- MEAC (ministère estonien des Affaires économiques et de la Communication) (2008), *Estonian Enterprise Policy 2007-2013*.
- MER (ministère estonien de l'Éducation et de la Recherche) (2007), *Knowledge-Based Estonia: Estonian Research and Development and Innovation Strategy 2007-2013*.
- Miroudot, S., L. Rainer et A. Ragoussis (2009), « Échanges de biens et de services intermédiaires », *Documents de travail sur la politique commerciale*, n° 93, OCDE, Paris.
- Mittelstädt, A. et F. Cerri (2005), « Fostering entrepreneurship for innovation », *Documents de travail de la STI*, 2008/5, OCDE, Paris.
- Mourre, G. (2009), « What explains the differences in income and labour utilization and drives labour and economic growth in Europe? A GDP accounting perspective », *Economic Papers* n° 354, janvier, Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, Bruxelles.
- Nedeva, M. et L. Georghiou, « Assessment of the Estonian Research Development Technology and Innovation Funding System », *Final Report by PREST*, Victoria University de Manchester, Royaume-Uni.
- OCDE (2002), *Rapport STI : Les incitations fiscales à la recherche-développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE*, page d'accueil sur la RMP, www.oecd.org/eco/pmr.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Estonie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Oxera (2009), « Financial services sector in Estonia: growth opportunities and policy implications », *rapport élaboré pour le ministère des Affaires économiques d'Estonie et le Fonds de développement d'Estonie*.
- Paas, T. et E. Tafenu (2005), « European trade integration in the Baltic Sea Region - A gravity model based analysis », *HWWA Discussion Papers*, 331, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), Institut d'économie internationale de Hambourg.
- PRAXIS Center for Policy Studies, *An Analysis, Of Tax Incentives To Promote Research And Development In Estonia*.
- Randveer, M. et T. Rõõm (2009), « The Structure of Migration in Estonia: Survey-Based Evidence », *Working Papers of Eesti Pank*, n° 1.

- Reiljan, E. (2002), « Internationalization of Estonian enterprises: the market dimension », Université de Tartu, Faculté d'économie et d'administration des entreprises.
- Rojec, M. et M. Ferjançiq (2006), « Overview of export performance of "New Europe": Theoretical underpinnings and empirical evidence », dans *Competitiveness of « New Europe »: Trade Performance and its Underpinnings, The Second Lancut Economic Forum on « New Europe »*.
- Schrader, K. et C.F. Laaser (2010), « Tiger oder Bettvorleger? Die baltischen Staaten nach der Krise », *Kieler*, n° 485, novembre 2010, *Kieler Diskussionsbeiträge*, n° 485, novembre 2010, Institut für Weltwirtschaft, KielInstitut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Staronová, K. (2010), « Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice », *Journal of Public Policy*, 30, 1.
- Stephan, J. (2002), *The Productivity Gap between East and West Europe: What Role for Sectoral Structures during Integration?*, Institut de recherche économique Halle.
- Tiits, M. et al. (2003), *Competitiveness and Future Outlooks of the Estonian Economy: R&D and Innovation Policy Review*, Conseil pour la recherche et le développement, Chancellerie d'État, Tallin.
- Tiits, M., R. Kattel et T. Kalvet (2006), *Made in Estonia*, Institut d'études baltes, Tartu.
- Toming, K. (2006), « Accession to the EU: did it boost the export competitiveness of the Estonian food processing industry? », Université de Tartu, Faculté d'économie et d'administration des entreprises.
- Vahter, P. (2004), « Productivity: evidence from Estonia and Slovenia », Université de Tartu, Faculté d'économie et d'administration des entreprises.
- Vahter, P. (2006), « Productivity in Estonian Enterprises: The Role of Innovation and Competition », *Working Papers of the Bank of Estonia*, n° 7.
- Vahter, P. (2010), « Does FDI spur innovation, productivity and knowledge sourcing by incumbent firms? Evidence from manufacturing industry in Estonia », Tartu 2010, Université de Tartu, Faculté d'économie et d'administration des entreprises.
- Varblane, U., T. Mets et J. Andrijevskaja (2010), « Knowledge-based entrepreneurship in Estonia », *CASE Network Studies & Analyses*, n° 407, CASE-Centre de recherche sociale et économique, Varsovie.

Glossaire

UE27		Zone euro 16		CEI + pays nordiques + pays baltes*		OCDE-30	
Code ISO		Code ISO		Code ISO		Code ISO	
AUT	Autriche	AUT	Autriche	ARM	Arménie	AUS	Australie
BEL	Belgique	BEL	Belgique	AZE	Azerbaïdjan	AUT	Autriche
BGR	Bulgarie	CYP	Chypre	BLR	Bélarus	BEL	Belgique
CYP	Chypre	FIN	Finlande	FIN	Finlande	CAN	Canada
CZE	République tchèque	FRA	France	KAZ	Kazakhstan	CHE	Suisse
DNK	Danemark	DEU	Allemagne	KGZ	Kirghizstan	CZE	République tchèque
EST	Estonie	GRC	Grèce	LVA	Lettonie	DEU	Allemagne
FIN	Finlande	IRL	Irlande	LTU	Lituanie	DNK	Danemark
FRA	France	ITA	Italie	MDA	République de Moldova	ESP	Espagne
DEU	Allemagne	LUX	Luxembourg	NOR	Norvège	FIN	Finlande
GRC	Grèce	MLT	Malte	RUS	Fédération de Russie	FRA	France
HUN	Hongrie	NLD	Pays-Bas	SWE	Suède	GBR	Royaume-Uni
IRL	Irlande	PRT	Portugal	TJK	Tadjikistan	GRC	Grèce
ITA	Italie	SVK	République slovaque	TKM	Turkménistan	HUN	Hongrie
LVA	Lettonie	SVN	Slovénie	UKR	Ukraine	IRL	Irlande
LTU	Lituanie	ESP	Espagne	UZB	Ouzbékistan	ISL	Islande
LUX	Luxembourg					ITA	Italie
MLT	Malte					JPN	Japon
NLD	Pays-Bas					KOR	Corée
POL	Pologne					LUX	Luxembourg
PRT	Portugal					MEX	Mexique
ROU	Roumanie					NLD	Pays-Bas
SVK	République slovaque					NOR	Norvège
SVN	Slovénie					NZL	Nouvelle-Zélande
ESP	Espagne					POL	Pologne
SWE	Suède					PRT	Portugal
GBR	Royaume-Uni					SVK	République slovaque
						SWE	Suède
						TUR	Turquie
						USA	États-Unis

* Sauf Estonie.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

ESTONIE

THÈME SPÉCIAL : MONDIALISATION

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010

Allemagne, mars 2010

Australie, novembre 2010

Autriche, juillet 2011

Belgique, juillet 2011

Brésil, octobre 2011

Canada, septembre 2010

Chili, janvier 2010

Chine, février 2010

Corée, juin 2010

Danemark, novembre 2009

Espagne, décembre 2010

Estonie, avril 2011

États-Unis, septembre 2010

Fédération de Russie, juillet 2009

Finlande, avril 2010

France, mars 2011

Grèce, août 2011

Hongrie, février 2010

Inde, juin 2011

Indonésie, novembre 2010

Irlande, novembre 2009

Islande, juin 2011

Israël, janvier 2010

Italie, mai 2011

Japon, avril 2011

Luxembourg, mai 2010

Mexique, mai 2011

Norvège, mars 2010

Nouvelle-Zélande, avril 2011

Pays-Bas, juin 2010

Pologne, avril 2010

Portugal, septembre 2010

République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

République slovaque, novembre 2010

République tchèque, novembre 2011

Roumanie, octobre 2002

Royaume-Uni, mars 2011

Slovénie, février 2011

Suède, janvier 2011

Suisse, décembre 2009

Turquie, septembre 2010

Ukraine, septembre 2007

Union européenne, septembre 2009

Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Estonie 2011*, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-est-2011-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2011/4
Avril 2011

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)
ISSN 2221-2272
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09701-8
10 2011 03 2 P 9



789264 097018