



Études économiques de l'OCDE

ESTONIE

OCTOBRE 2012



Études économiques de l'OCDE : Estonie 2012

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Estonie 2012*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-est-2012-fr

ISBN 978-92-64-13018-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-13019-7 (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)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture © Oleksiy Mark/iStockphoto.

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

© OCDE 2013

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 |
| Principales recommandations | 11 |
| Évaluation et recommandations | 13 |
| Réduire les déséquilibres en modifiant la conception de la politique budgétaire et la réglementation des marchés financiers | 19 |
| Améliorer la capacité de résistance de l'économie par de nouvelles réformes des politiques du marché du travail, de l'éducation et de l'innovation | 25 |
| Réduire la pauvreté par le biais de l'activation et d'un soutien mieux ciblé | 39 |
| Bibliographie | 50 |
| Annexe A1. Progrès des réformes structurelles | 54 |
| Chapitre 1. Faire coïncider compétences et emplois | 59 |
| Remédier aux problèmes encore présents sur le marché du travail | 60 |
| Renforcer et mieux cibler les mesures d'activation | 66 |
| Renforcer l'impact de la formation tout au long de la vie | 72 |
| Améliorer la qualité de l'enseignement professionnel pour une carrière réussie .. | 79 |
| Assurer un accès satisfaisant à l'enseignement supérieur et réformer son financement | 86 |
| Bibliographie | 91 |
| Chapitre 2. Réduire la pauvreté par l'activation et un meilleur ciblage | 95 |
| Réformer le régime d'invalidité pour promouvoir le retour à une activité rémunérée | 107 |
| Aider plus efficacement les chômeurs | 115 |
| Recentrer la politique d'aide aux familles | 123 |
| Faciliter l'accès à des soins de qualité | 126 |
| Réduire le coin fiscal sur le travail pour les plus vulnérables | 130 |
| Bibliographie | 134 |
| Annexe 2.A1. Seuils de risque de pauvreté par principales catégories | 137 |
| Annexe 2.A2. Volatilité macroéconomique et satisfaction à l'égard de la vie en Estonie : résultats des régressions | 138 |
| Encadrés | |
| 1. Recommandation concernant la réduction de l'instabilité macroéconomique excessive | 26 |
| 2. Recommandations concernant l'amélioration de la capacité de résistance de l'économie | 38 |
| 3. Le système de soutien à court terme des revenus en Estonie | 44 |
| 4. Recommandations concernant la protection sociale | 49 |

| | |
|--|-----|
| 1.1. Principales réformes visant le déploiement des services du marché du travail | 68 |
| 1.2. Impact de la formation sur les performances sur le marché du travail : tour d'horizon des enseignements tirés de l'expérience internationale | 71 |
| 1.3. Qui doit payer la formation ? Bref tour d'horizon des théories concernant la formation tout au long de la vie | 74 |
| 1.4. Coût net de la formation et aides : les enseignements de l'expérience internationale | 85 |
| 1.5. Principales recommandations concernant les politiques du marché du travail et de l'éducation | 90 |
| 2.1. Volatilité et bien-être | 97 |
| 2.2. Un système dual de protection contre le chômage et d'aide sociale | 102 |
| 2.3. Développer la capacité des communes de fournir des services sociaux | 105 |
| 2.4. Inaptitude à travailler, invalidité et maladie | 108 |
| 2.5. L'aide sociale au chômage en Australie et en Nouvelle-Zélande | 122 |
| 2.6. Recommandation sur la protection sociale | 133 |
| | |
| Tableaux | |
| 1. Demande, production et prix (chiffres provisoires) | 19 |
| 1.1. Flux entre emploi et chômage en 2008 et en 2010 | 61 |
| 1.2. Surmonter les obstacles à l'investissement dans la formation : quels instruments dans quels pays ? | 75 |
| 1.3. La participation à la formation tout au long de la vie a augmenté principalement dans les conférences professionnelles et les séminaires et les formations liées à une activité de loisir | 78 |
| 1.4. Avantage en termes de rémunération par rapport aux personnes n'ayant suivi qu'un enseignement de base | 83 |
| 1.5. Niveau des investissements des entreprises dans les programmes d'enseignement et de formation professionnelle, dans les pays de l'OCDE | 84 |
| 2.1. Résultats des régressions : déterminants de la satisfaction à l'égard de la vie | 97 |
| 2.2. Vérification des ressources pour l'aide sociale aux chômeurs dans les pays de l'OCDE | 120 |
| 2.3. Obligations de recherche d'emploi prévues par les systèmes d'aide sociale | 121 |
| 2.4. Réformer la garantie des revenus : une possible feuille de route | 123 |
| 2.A1.1. Seuils de risque de pauvreté par principales catégories de population | 137 |
| 2.A2.1. Résultats détaillés des régressions : déterminants de la satisfaction à l'égard de la vie | 139 |
| | |
| Graphiques | |
| 1. L'économie estonienne est volatile | 14 |
| 2. Le degré de satisfaction à l'égard des conditions de vie est très peu élevé | 15 |
| 3. La taille de l'Estonie n'explique pas la haute variabilité de l'économie | 16 |
| 4. Une reprise rapide mais inégale | 18 |
| 5. La politique budgétaire aurait du être moins procyclique | 20 |
| 6. L'expansion du crédit a été excessive | 23 |
| 7. Les instruments macroprudentiels prennent de plus en plus d'importance | 24 |
| 8. Certains groupes sont très fortement exposés au chômage | 27 |
| 9. Il faut renforcer les politiques actives du marché du travail | 28 |

| | |
|---|----|
| 10. La concordance entre l'offre et la demande de qualifications peut être améliorée par la formation continue | 30 |
| 11. Faciliter le passage de l'école à l'emploi est une priorité | 32 |
| 12. Les entreprises estoniennes exportent des produits de faible et moyenne technologie vers un petit nombre de partenaires | 35 |
| 13. Les dépenses de R-D du secteur privé demeurent faibles | 36 |
| 14. Les intensités d'énergie et d'émission sont élevées | 37 |
| 15. La crise économique a touché durement les pauvres | 40 |
| 16. Les transferts (autres que les pensions) sont faibles et non ciblés et n'aident guère à lutter contre les inégalités | 41 |
| 17. Le nombre de cas d'incapacité permanente de travail a augmenté rapidement durant la crise | 42 |
| 18. Le système de prestations d'invalidité comporte peu de mesures d'intégration | 42 |
| 19. Le montant de la prestation d'assistance-chômage devrait être majoré | 43 |
| 20. Les allocations familiales sont élevées par rapport aux dépenses consacrées aux services de garde d'enfant | 46 |
| 21. Les résultats en matière de santé sont médiocres | 46 |
| 22. Les travailleurs à bas salaires sont soumis à un coin fiscal élevé sur le travail, qui décourage l'emploi | 48 |
| 1.1. Un haut niveau de destruction d'emplois durant la crise | 61 |
| 1.2. Malgré la forte reprise, le marché du travail ne s'est pas encore complètement rétabli | 62 |
| 1.3. La reprise s'est accompagnée d'un ample redéploiement de la main-d'œuvre | 63 |
| 1.4. Ratio chômage/vacances d'emploi | 63 |
| 1.5. Les minorités ethniques ont été durement frappées durant la crise | 64 |
| 1.6. Les jeunes et les personnes faiblement instruites ont été durement frappés durant la crise | 65 |
| 1.7. Le taux de chômage de longue durée est élevé | 65 |
| 1.8. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail sont faibles | 67 |
| 1.9. Le portefeuille de dossiers suivis par les conseillers pour l'emploi reste important dans de nombreux comtés | 67 |
| 1.10. La répartition des programmes d'activation est biaisée en faveur de la formation et des subventions salariales | 69 |
| 1.11. Impact de la formation sur le taux d'emploi | 71 |
| 1.12. Les groupes vulnérables vis-à-vis du marché du travail participent moins à la formation tout au long de la vie | 76 |
| 1.13. Les petites entreprises investissent moins dans la formation tout au long de la vie | 77 |
| 1.14. La participation à la formation tout au long de la vie s'est principalement orientée vers des formations très courtes | 78 |
| 1.15. Les salaires des enseignants restent parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE | 80 |
| 1.16. Le taux d'achèvement des études pourrait être amélioré | 81 |
| 1.17. Les jeunes issus de l'enseignement professionnel obtiennent d'assez mauvais résultats par rapport aux jeunes ayant suivi un enseignement général | 82 |

| | |
|--|-----|
| 1.18. La proportion de la population qui atteint le niveau de l'enseignement supérieur est élevée en Estonie, mais la dynamique marque le pas et le rendement de l'enseignement est faible | 87 |
| 1.19. La participation à l'enseignement supérieur des jeunes issus de milieux socio-économiques modestes est faible | 89 |
| 2.1. En Estonie, le risque de pauvreté est supérieur à la moyenne de l'OCDE | 96 |
| 2.2. La crise économique a été très préjudiciable aux pauvres | 98 |
| 2.3. Les transferts (autres que les pensions de retraite) sont faibles, peu ciblés et ont un effet limité sur les inégalités | 100 |
| 2.4. La proportion de chômeurs pauvres est l'une des plus élevées de l'UE | 101 |
| 2.5. Il est possible de réduire la pauvreté tout en accroissant l'emploi | 101 |
| 2.6. Le ratio entre dépenses d'invalidité et de chômage est élevé | 103 |
| 2.7. Les dépenses au titre des programmes conditionnés par le niveau de revenu sont les plus faibles de l'OCDE | 106 |
| 2.8. Le régime d'invalidité est le seul grand programme de transfert qui redistribue aux pauvres | 107 |
| 2.9. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation d'incapacité permanente de travail a rapidement augmenté pendant la crise | 109 |
| 2.10. Le régime d'invalidité n'est pas généreux, mais n'encourage pas les sorties | 111 |
| 2.11. Le régime d'invalidité prévoit peu de mesures d'intégration | 113 |
| 2.12. Le taux d'emploi des handicapés est élevé | 114 |
| 2.13. Le champ d'application des allocations de chômage est réduit | 115 |
| 2.14. La moitié des chômeurs enregistrés ne reçoivent aucune allocation | 116 |
| 2.15. Les contraintes relatives aux antécédents professionnels sont assez strictes comparativement aux obligations de recherche d'emploi | 118 |
| 2.16. L'aide sociale aux chômeurs est très faible | 119 |
| 2.17. L'allocation de subsistance est faible par rapport aux niveaux observés dans les autres pays | 121 |
| 2.18. Les congés de maternité et de paternité sont d'une générosité exceptionnelle en Estonie | 123 |
| 2.19. Il existe encore une grande marge d'augmentation des taux de fécondité et d'emploi féminin | 124 |
| 2.20. Les faibles dépenses au titre des structures d'accueil des enfants pourraient contribuer à la faiblesse des taux d'admission | 125 |
| 2.21. Les résultats en matière de santé sont médiocres | 126 |
| 2.22. Il existe de grandes inégalités sur le plan de la santé qui sont liées au revenu | 127 |
| 2.23. L'accès aux soins reste inadéquat | 128 |
| 2.24. Le niveau élevé du ticket modérateur pour les produits pharmaceutiques concourt à l'inégalité d'accès | 129 |
| 2.25. Le coin fiscal élevé sur les petits salariés décourage l'emploi | 131 |
| 2.26. L'imposition de la propriété est une source potentielle d'importantes recettes ne créant pas de distorsions | 132 |

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 4 septembre 2012. Le projet de rapport a été révisé à la lumière des discussions et finalement approuvé par le Comité plénier le 14 septembre 2012.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Artur Radziwill et Lilas Demmou, sous la direction d'Andreas Wörgötter. Les recherches ont été assurées par Seung-Hee Koh, Corinne Chanteloup et Margaret Morgan. Sarah Flèche et Bogdan Zaman ont également contribué à cette Étude en réalisant de précieuses recherches de fond.

La précédente Étude économique de l'Estonie a été publiée en avril 2011.

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

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE L'ESTONIE
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

| | | | |
|---|-------------|---|-------------|
| Population (1 000 000) : | 1.3 | Densité de population par km ² | 29.6 (34.5) |
| Moins de 15 ans (%) | 15.4 (17.5) | Espérance de vie (années) : | 75.6 (79.8) |
| Plus de 65 ans (%) | 16.9 (15.3) | Hommes | 70.6 (77.0) |
| Née à l'étranger (%) | 16.3 | Femmes | 80.5 (82.5) |
| Croissance moyenne des 5 dernières années (%) | 0.0 (0.5) | Dernière élection générale : | mars 2011 |

L'ÉCONOMIE

| | | | |
|--|-------------|---|-------------|
| PIB, prix courants (milliards USD) | 29.4 | Part dans le PIB (%) : Secteur primaire | 3.2 (2.3) |
| PIB, prix courants (milliards EUR) | 16.0 | Industrie y compris construction | 26.3 (25.3) |
| Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%) | -1.9 (0.2) | Services | 57.6 (62.8) |
| PIB par habitant, PPA (milliers USD) | 21.9 (35.1) | | |

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

| | | | |
|---------------------|-------------|--------------------------------------|--------------|
| Dépenses (% du PIB) | 38.2 (45.0) | Dettes financières brutes (% du PIB) | 10.0 (72.9) |
| Recettes (% du PIB) | 39.2 (41.1) | Dettes financières nettes (% du PIB) | -33.4 (23.7) |

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

| | | | |
|--|-------------|--|------|
| Taux de change (€ par \$) | 0.72 | Principales exportations (% du total des exportations de marchandises) : | |
| Taux de change PPA (USA = 1) | 0.54 | Machines et matériel de transport | 30.0 |
| Exportations de biens et services (% du PIB) | 91.4 (52.4) | Combustibles minéraux, lubrifiants | 16.9 |
| Importations de biens et services (% du PIB) | 87.4 (49.4) | et produits connexes | |
| Solde de la balance courante (% du PIB) | 1.9 (0.2) | Articles manufacturés | 14.1 |
| Position d'investissements internationaux nette (% du PIB) : -57.7 | | Principales importations (% du total des importations de marchandises) : | |
| Actifs de réserve | 1.0 | Machines et matériel de transport | 31.8 |
| | | Combustibles minéraux, lubrifiants | |
| | | et produits connexes | 17.8 |
| | | Articles manufacturés | 14.9 |

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

| | | | |
|--|-------------|---|-------------|
| Taux d'emploi (%) des 15-64 ans : | 65.1 (64.8) | Taux de chômage (%) : | 12.8 (8.1) |
| Hommes | 67.7 (73.0) | Jeunes (%) | 22.3 (16.2) |
| Femmes | 62.8 (56.8) | Chômage de longue durée (> 12 mois) (%) | 7.1 (3.1) |
| Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne | 1.9 (1.3) | Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (%) | 35.0 (31.0) |
| Dépenses intérieures brutes au titre de la R-D, (% du PIB) | 1.6 (2.4) | | |

L'ENVIRONNEMENT

| | | | |
|--|-------------|---|------------|
| Offre totale d'énergie primaire par habitant (Tpe) : | 4.1 (4.3) | Emissions de CO ₂ par hab dues à la combustion de carbone (tonnes) | 10.9 (9.8) |
| Part des énergies renouvelables (%) | 13.8 (8.2) | Prélèvement d'eau par habitant (1000 m ³) | 1.4 |
| Concentration en particules fines (secteur urbain, PM10, ug/m ³) | 12.6 (22.0) | Déchets municipaux par habitant (tonnes) | 0.3 (0.5) |

LA SOCIÉTÉ

| | | | |
|---|-------------|---|-----------|
| Inégalité de revenus (coefficient de Gini, %) | 31.5 (31.4) | Résultats de l'éducation (scores PISA) : | |
| Taux de pauvreté relative (%) | 20.7 (17.7) | Compréhension à l'écrit | 501 (493) |
| Dépenses publiques et privées (% du PIB) : | | Mathématiques | 512 (496) |
| Soins de santé | 7.1 (9.5) | Sciences | 528 (501) |
| Retraites | 5.2 (8.2) | Part des femmes au Parlement (%) | 19.8 (25) |
| Éducation | 3.8 (3.7) | Aide officielle nette au développement (% du RNN) | 0.1 (0.4) |

Indice du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/

Note : 2011 ou dernière année disponible, une moyenne non pondérée est utilisée pour la moyenne de l'OCDE. Elle est calculée lorsque l'on dispose de données pour au moins 29 pays.

Source : OECD.Stat ([http:// stats.oecd.org](http://stats.oecd.org)) ; Base de données analytiques du Département des affaires économiques de l'OCDE.

Résumé

Malgré la profonde crise économique de 2008/9, l'Estonie a enregistré l'un des taux de croissance à moyen terme parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE, avec une convergence rapide des niveaux de revenu. La vigoureuse reprise observée au sortir de la crise a été favorisée par les atouts structurels de l'économie : une main-d'œuvre flexible, une réglementation favorable aux entreprises, des institutions financières bien capitalisées, un passage réussi à la zone euro et une crédibilité durable de la politique budgétaire.

L'économie estonienne est exposée néanmoins à une grande instabilité, qui pourrait compromettre la croissance et le bien-être et contribuer à un niveau élevé de chômage de longue durée. Si cette instabilité est imputable en partie à une série de chocs extérieurs, certains facteurs intérieurs y contribuent aussi, à la fois en amplifiant les chocs extérieurs mais aussi en permettant des réactions rapides du fait de la grande flexibilité de l'économie.

Un tour plus contracyclique pourrait être donné à la politique budgétaire. Il faudrait laisser les stabilisateurs automatiques jouer à plein et des mesures discrétionnaires additionnelles seraient peut-être nécessaires en cas de nouvel épisode de forte expansion ou de récession sévère. Un système de plafonnement limiterait les dépenses durant les périodes de surchauffe, tout en laissant opérer les stabilisateurs automatiques, qui agissent essentiellement sur les recettes. Une institution budgétaire indépendante, qui verra le jour prochainement, jouerait un rôle déterminant dans l'évaluation de la position des finances publiques, à la fois du point de vue du cycle d'activité et du point de vue de la viabilité à long terme. L'expérience acquise semble indiquer que ces institutions fonctionnent au mieux lorsqu'elles ont un mandat clair, qu'elles disposent de capitaux suffisants et qu'elles sont indépendantes.

S'il est vrai que la réglementation microprudentielle des marchés financiers est bien établie, les instruments macroprudentiels existants se sont révélés insuffisants lors du développement du récent cycle d'expansion/récession. La coopération transfrontière en matière de réglementation du secteur financier doit être encore renforcée et la panoplie d'instruments d'intervention macroprudentielle demande à être élargie. Les instruments qui pourraient être utilisés doivent assurer la réalisation efficace et efficiente des objectifs macroprudentiels sur le marché bancaire régional intégré.

De plus vastes programmes actifs du marché du travail accéléreraient le retour à l'emploi des chômeurs, réduisant leur risque de sortie définitive du marché du travail. Une réduction du coin fiscal sur le travail accroîtrait les possibilités d'emploi pour les travailleurs peu qualifiés. La formation continue renforcerait l'employabilité. L'enseignement professionnel devrait viser plus particulièrement à donner aux diplômés des qualifications qui leur permettent de trouver un emploi, par le biais d'une coopération renforcée avec les employeurs, et l'accès à l'enseignement tertiaire devrait être encore élargi. Le cadre de soutien aux entreprises devrait cibler de plus en plus l'innovation, contribuant ainsi à une expansion des exportations induite par la productivité.

Enfin, il y aura toujours une partie de la population qui aura besoin d'aide. Tous les programmes de soutien devraient être conçus de façon à maximiser les perspectives de retour à

l'emploi des bénéficiaires. Il faudrait par conséquent que les allocataires de prestations sociales fréquentent plus régulièrement les services de l'assurance-chômage, et qu'ils bénéficient d'une aide à la recherche d'emploi et de politiques actives du marché du travail. Les ressources rares devraient être ciblées davantage sur ceux qui en ont le plus grand besoin. Il faut en priorité endiguer les entrées en masse dans le régime d'invalidité.

Principales recommandations

Réduire l'instabilité macro-économique excessive

- Éviter une action budgétaire procyclique. Mettre en place des plafonds de dépenses pluriannuels, applicables aussi aux dépenses fiscales et aux dépenses des collectivités locales. Être prêt à mettre en œuvre des mesures discrétionnaires de politique budgétaire en cas d'épisodes prolongés de surchauffe associées à l'accumulation des déséquilibres qui menacent la stabilité macroéconomique. Assurer une indépendance suffisante à la nouvelle institution budgétaire, tout en mobilisant la capacité d'analyse des institutions existantes.
- Atténuer les cycles du crédit. Calibrer et se préparer à mettre en œuvre des outils macroprudentiels, en commençant par des réserves de fonds propres contracycliques. Dans le cadre de la coopération transfrontière, redoubler d'efforts pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre d'un ensemble plus large d'outils.

Accroître la capacité de résistance de l'économie

- Augmenter les dépenses au titre des politiques actives du marché du travail et améliorer leur ciblage, tout en assurant une coopération plus étroite entre les collectivités locales, les établissements d'enseignement et la Caisse d'assurance-chômage.
- Accroître les incitations financières offertes aux employeurs pour qu'ils investissent dans la formation continue. Cibler le cofinancement public sur les travailleurs âgés et qui ont un faible niveau d'instruction ainsi que sur les salariés des PME.
- Envisager de rendre obligatoire l'offre de formation sous la forme de l'enseignement formel, de la formation sur le lieu de travail ou de stages d'apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans pour les jeunes qui ne sont ni scolarisés, ni dans l'emploi ni en formation.
- Améliorer davantage la coopération avec les employeurs et envisager d'accorder des subventions à ceux qui offrent des places d'apprentissage aux jeunes de l'enseignement professionnel. Accroître la perméabilité entre les différentes filières d'enseignement.
- Rééquilibrer les ressources publiques en faveur du soutien à l'innovation afin de préparer les entreprises estoniennes à exporter et veiller à ce que les services nécessaires aux petites entreprises exportatrices soient disponibles à des coûts raisonnables.

Réduire la pauvreté par le biais de l'activation et d'un soutien mieux ciblé

- Recentrer le système de protection sociale sur l'activation et le retour au travail, en renforçant la coopération inter-organismes. Conclure rapidement la phase d'analyse en vue de la mise en place de services électroniques fondés sur l'Internet. Toutes les personnes en âge de travailler qui ont une certaine capacité à travailler devraient contacter les services de l'assurance-chômage et être encouragées à participer aux programmes de recherche d'emploi et d'activation.

- Les prestations devraient être davantage ciblées sur les personnes qui en ont le plus besoin.
- Renforcer l'efficacité des dépenses de santé, promouvoir des modes de vie sains et améliorer l'accès aux soins pour les groupes défavorisés devraient être une priorité afin d'améliorer les résultats dans le domaine de la santé et réduire les écarts de santé entre les individus.
- Le niveau élevé du coin fiscal sur le travail devrait être réduit en augmentant la part des impôts les moins distorsifs, comme l'impôt sur la propriété et les taxes environnementales et les droits d'accise, et en diminuant les niches fiscales, comme les taux préférentiels de TVA. Les allègements d'impôts directs devraient profiter surtout aux travailleurs à bas salaire.

Évaluation et recommandations

La vigoureuse reprise observée au sortir de la crise a été favorisée par les atouts structurels de l'économie : une main-d'œuvre flexible, une réglementation favorable aux entreprises, des institutions financières bien capitalisées, un passage réussi à la zone euro et une crédibilité durable de la politique budgétaire. Néanmoins, les principaux agrégats macroéconomiques, à savoir la production, le marché du travail, l'inflation et la balance courante, ont marqué des fluctuations d'une ampleur inhabituelle au cours de la dernière décennie, en raison essentiellement de chocs extérieurs, amplifiés par des facteurs intérieurs. Tant la fourchette que l'écart-type de taux de croissance du PIB ont été extrêmement élevés, même en comparaison des plus petites économies de l'OCDE (graphique 1). La variabilité de la production s'est traduite sur le marché du travail par d'amples fluctuations de l'emploi et du chômage, ainsi que par des flux importants de travailleurs passant d'une branche d'activité à une autre, et entrant dans le pays ou en sortant. Ces flux ont été liés à de profonds ajustements structurels entre les secteurs participant aux échanges et ceux qui n'y participent pas, notamment entre la construction et les industries manufacturières, en raison des importants déséquilibres externes (déficit de la balance des opérations courantes) et internes (progression excessive du crédit, qui s'étaient accumulés avant la crise. Ces déséquilibres se sont traduits par des distorsions dans la structure de l'activité et une surchauffe de l'économie, ainsi que par une forte inflation.

L'évolution économique depuis le retour à l'indépendance en 1991 ne saurait être interprétée isolément du contexte géopolitique, qui a beaucoup changé au fil du temps :

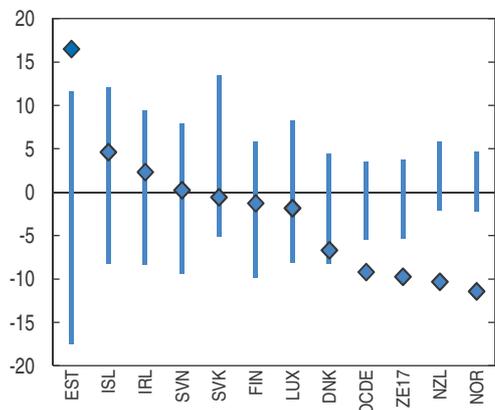
- L'effondrement du système de planification centrale et le passage à l'économie de marché ont impliqué une refonte complète du cadre réglementaire et une réorientation des relations économiques.
- La crise financière de 1997-98 a exposé l'Estonie à des effets de contagion liés à la défaillance interne de l'administration russe, qui ont eu de graves conséquences pour certains segments exportateurs et les bilans financiers.
- L'entrée dans l'Union européenne en 2004 a rétabli la confiance, notamment sur le plan politique.
- L'effondrement de Lehman Brothers en septembre 2008 a provoqué un choc immense dans l'économie mondiale, y compris dans le secteur exportateur de l'Estonie, qui a suscité une réévaluation globale des risques et entraîné des compressions générales des dépenses publiques et privées.

Des études comparatives entre pays semblent indiquer qu'une grande instabilité du cycle d'activité a un effet négatif sur la croissance moyenne et le bien-être total (Jones, 1999 ; Mendoza, 2000 ; Epaulard and Pommeret, 2003). Même si une légère instabilité peut favoriser la croissance, une très forte variabilité nuit à l'expansion économique (Garcia-Herrero

Graphique 1. L'économie estonienne est volatile
Fourchette (échelle de gauche) et écart type (échelle de droite)

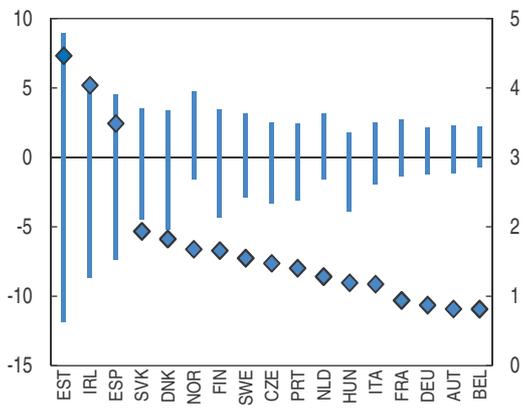
A. Croissance du PIB réel

Glissement annuel en %, désaisonnalisé, T12001 à T42011



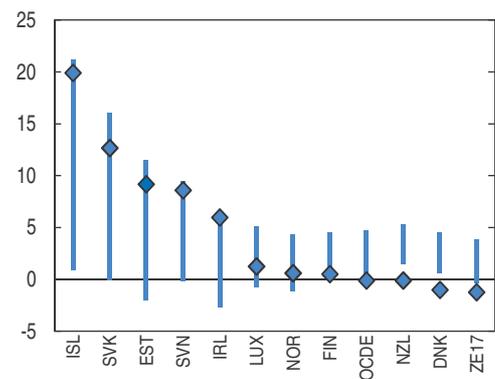
B. Croissance de l'emploi

Glissement annuel en %, désaisonnalisé, T12000 à T42011



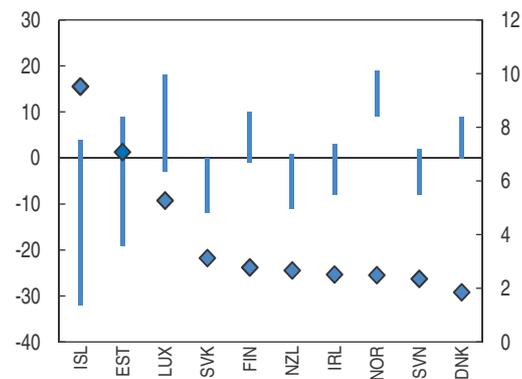
C. Inflation

Glissement annuel en %, désaisonnalisé, T12000 à T42011



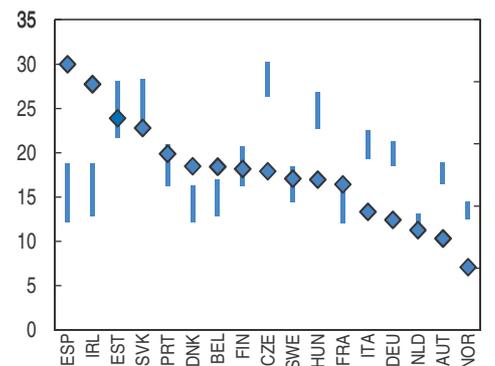
D. Balance des opérations courantes

% du PIB, T12000 à T32011



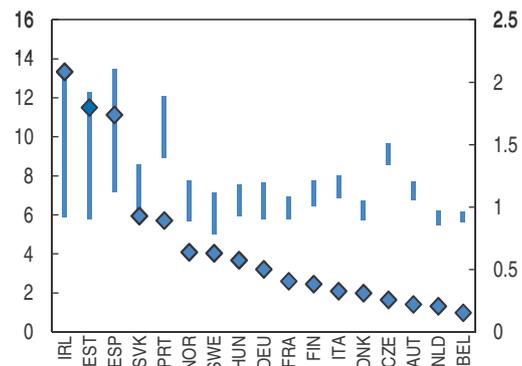
E. Part de l'industrie dans l'emploi

%, désaisonnalisé, T12000 à T42011



F. Part de la construction dans l'emploi

%, désaisonnalisé, T12000 à T42011



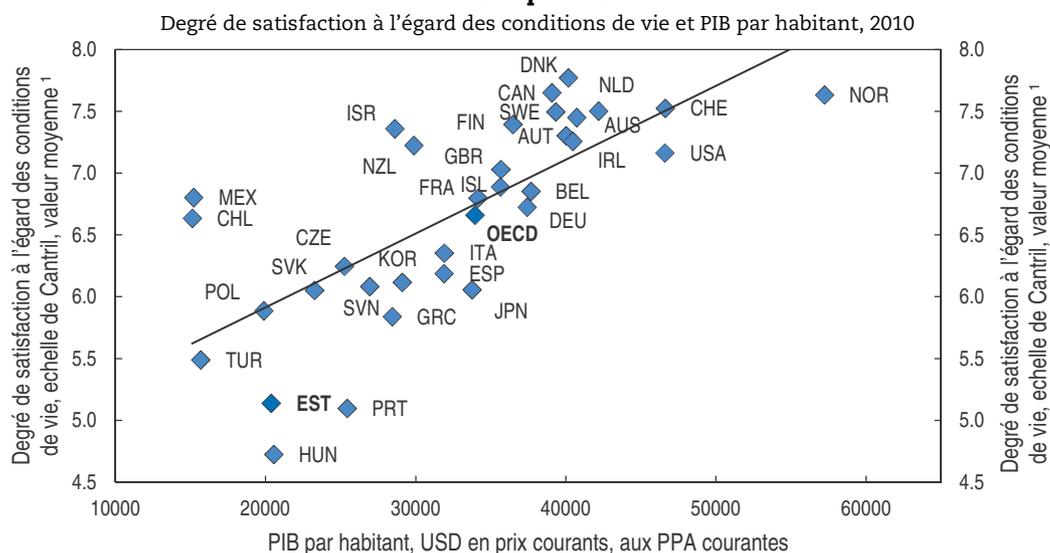
Note : L'inflation est mesurée par l'IPCH de l'UE pour les pays de l'UE et par l'IPC pour la Nouvelle-Zélande et les pays de l'OCDE. La dernière date disponible varie selon les pays pour certaines variables.

Source : Base de données des Comptes nationaux trimestriels de l'OCDE et Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932716920>

et Vilarrubia, 2007), en particulier à travers l'effet négatif produit sur l'investissement en capital physique et humain (Ramey et Ramey, 1995). Des résultats d'analyse économétrique laissent penser que l'instabilité contribue directement à l'insécurité économique et à une diminution du bien-être (Wolfers, 2003 ; Sjöberg, 2010, chapitre 2), même compte tenu du revenu par habitant (graphique 2), et pourrait conduire les Estoniens à se déclarer moins satisfaits de leur vie. Néanmoins, le système politique et les habitudes de vote apparaissent relativement stables et soutiennent une approche globale de la politique économique orientée vers le marché, avec un degré élevé d'autoresponsabilité.

Graphique 2. Le degré de satisfaction à l'égard des conditions de vie est très peu élevé



Note : L'échelle de Cantril est graduée de 0 à 10. Les données se rapportent à 2008 pour l'Islande et la Norvège, et à 2009 pour l'Estonie, Israël et la Suisse.

Source : Sondage mondial Gallup et Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932716939>

Les profondes mutations intervenues récemment dans l'environnement économique mondial posent des problèmes auxquels la politique économique traditionnelle est mal équipée pour répondre. La présente Étude examine jusqu'à quel point il est possible de rendre les politiques macroéconomiques intérieures plus neutres par rapport au cycle ou plus contracycliques et dans quelle mesure les politiques structurelles peuvent accroître la capacité de résistance de l'économie, pour l'aider à retrouver plus rapidement son taux de croissance tendancielle après un choc externe défavorable. Enfin, l'Étude explore les moyens de mieux protéger les catégories les plus vulnérables de la population.

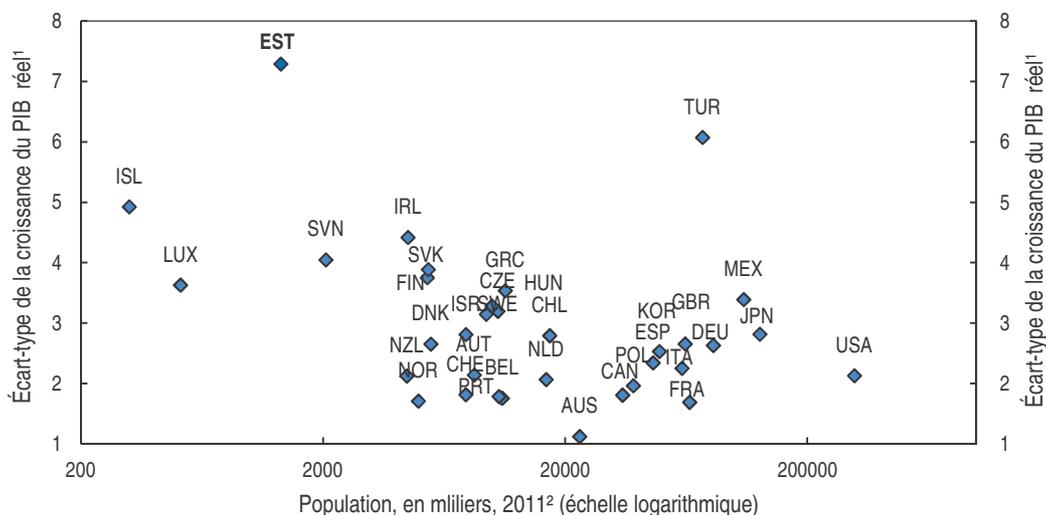
Si la crise a été déclenchée de l'extérieur, certains facteurs intérieurs y ont aussi contribué pour beaucoup

Le modèle de croissance de l'Estonie, qui donne généralement de bons résultats, est fondé sur les principes de marché libre, d'ouverture sur l'extérieur et de flexibilité des facteurs (OCDE, 2009a). Les perspectives de croissance ont été renforcées par l'adhésion à l'UE en 2004 et le passage attendu de la caisse d'émission à l'euro, qui a réduit grandement les coûts de l'emprunt en euros. En 2008-09, toutefois, une bulle de l'immobilier financé par l'emprunt a

éclaté au moment de la crise financière mondiale. S'il est vrai que le déclencheur de la crise a été extérieur à l'Estonie, les politiques en vigueur à l'intérieur du pays ont favorisé l'accumulation de déséquilibres macroéconomiques, qui ont été au cœur du cycle expansion/récession (OCDE, 2011a). Les conditions de crédit étaient nettement procycliques. Il est devenu très bon marché d'emprunter en euros et la hausse des prix du logement a semblé rendre l'emprunt hypothécaire peu risqué. Depuis la crise, les banques sont devenues plus prudentes et l'activité d'emprunt reprend timidement. Avant et pendant la crise, la politique budgétaire était aussi procyclique. L'orientation de l'action budgétaire, qui, rétrospectivement était assez floue au cours de la phase d'expansion, s'est nettement durcie au moment de la crise afin de préserver la confiance et de satisfaire aux critères d'entrée dans la zone euro.

Il va de soi qu'une économie de petite taille largement ouverte sur l'extérieur peut être plus sensible aux chocs externes, encore que les arguments théoriques ne soient pas concluants et l'Estonie se distingue même parmi les petites économies (graphique 3). Les économies de ce type se caractérisent généralement par une plus grande variabilité des taux de croissance annuels en raison d'une plus forte exposition aux chocs mondiaux et sectoriels, même si l'ouverture sur l'extérieur a un effet net positif sur la croissance (Easterly et Kraay, 2000 ; Jansen 2004 ; Furceri et Karras, 2007) et l'ouverture au commerce et à l'IDE peut atténuer l'impact des chocs intérieurs (Ahrend et al., 2011). Le multiplicateur keynésien – un indicateur du degré de propagation dans l'ensemble de l'économie des chocs intérieurs ou extérieurs sur la demande – diminue avec l'accroissement du degré d'ouverture, mesuré par la propension marginale à importer. Une étude économétrique décomposant la variation du PIB arrive à la conclusion que la variabilité de l'économie estonienne semble imputable principalement à des chocs spécifiques au pays mais communs à tous les secteurs d'activité, et non à la spécialisation de l'économie dans des secteurs très instables (Koren et Tenreyro, 2007, 2010).

Graphique 3. **La taille de l'Estonie n'explique pas la haute variabilité de l'économie**



Note : Calculé en utilisant les taux de croissance année-après-année du PIB réel corrigé des variations saisonnières depuis T1 2010 à T4 2011.

Note : 2010 pour la Belgique, la République Tchèque, l'Estonie, l'Allemagne, Israël, la Corée, le Luxembourg, le Mexique, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie, la Suisse, le Royaume-Uni, et les États-Unis.

Source : Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932716958>

La reprise économique est forte et plus équilibrée

La reprise elle-même est bien engagée bien mais elle reste instable. Après la très profonde récession qui a commencé au premier trimestre de 2007 et s'est terminée au second semestre de 2010, la croissance économique a commencé de s'accélérer (graphique 7) sous l'effet de la demande extérieure et d'un regain de compétitivité (graphique 4). Cependant, l'expansion a marqué le pas vers la fin de 2011, avant de rebondir au premier trimestre de 2012. Les sources de croissance ont aussi évolué. Le ralentissement de la fin de 2011 a résulté principalement d'un fléchissement des exportations, du fait de la dégradation de l'économie mondiale, mais aussi de facteurs temporaires importants, notamment d'une réorientation de la production dans une grande entreprise de produits électroniques. Lorsque l'expansion a repris au premier trimestre de 2012, elle a été tirée par la construction et le commerce de détail, s'appuyant de nouveau sur la demande intérieure. Cela s'explique en partie par une forte impulsion donnée par l'investissement public, financé à l'aide de ventes de permis d'émission de Kyoto et de fonds structurels de l'UE.

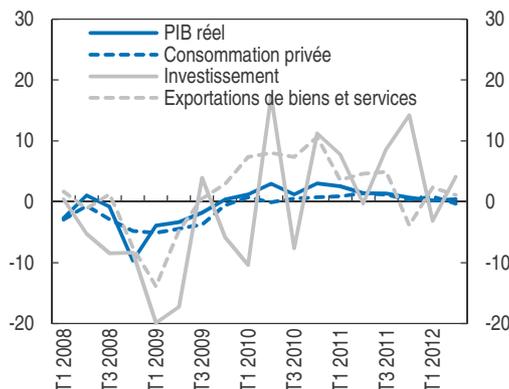
Le taux de chômage a nettement augmenté durant la crise, mais il était retombé à 10.6 % au premier trimestre de 2012, grâce à une forte expansion de l'emploi, qui a dépassé son niveau d'avant la phase de vigoureuse croissance. La progression de l'emploi et la baisse du chômage se sont toutefois ralenties. Le chômage de longue durée reste élevé et il subsiste des inadéquations entre l'offre et la demande sur le marché du travail, le taux de chômage de longue durée se stabilisant autour de 7 % de la population active, l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE. Après l'épisode de déflation annuelle observé au début de 2010, l'inflation sous-jacente a augmenté légèrement pour s'établir à un taux annuel de 2.6 % au premier trimestre de 2012. Les chocs sur les prix des produits de base ont porté l'inflation globale à plus de 5 % et, par la suite, la désinflation a été lente.

L'activité économique a marqué une décélération en 2012 du fait de la dégradation des conditions extérieures, malgré un ambitieux programme d'investissement public et un redressement de la consommation privée. La croissance se renforcera au second semestre de 2012 sous l'effet de l'amélioration attendue de la conjoncture extérieure (tableau 1). De plus, même si la compétitivité de l'économie est repartie à la hausse au lendemain de la crise, il existe des risques importants de détérioration liés à l'environnement extérieur. Une nouvelle aggravation de la crise de la dette souveraine dans la zone euro, conjuguée à un ralentissement de l'activité dans les pays nordiques, pourrait faire entrer l'économie en récession, en raison principalement d'un fléchissement de la demande d'exportation, mais du fait aussi de l'épargne de précaution et d'une moindre propension à investir dans un climat incertain. Une dégradation des conditions de financement pour les banques mères étrangères pourraient éventuellement conduire à un durcissement des conditions du crédit, ce qui affaiblirait encore l'expansion de la demande intérieure. Des prix plus élevés du pétrole feraient monter l'inflation et nuiraient à la fois à la consommation et à la compétitivité du fait de la haute intensité en énergie de l'économie.

Graphique 4. Une reprise rapide mais inégale

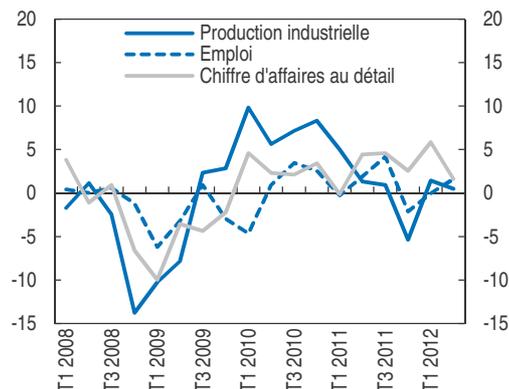
A. Croissance du PIB

Glissement trimestriel en %



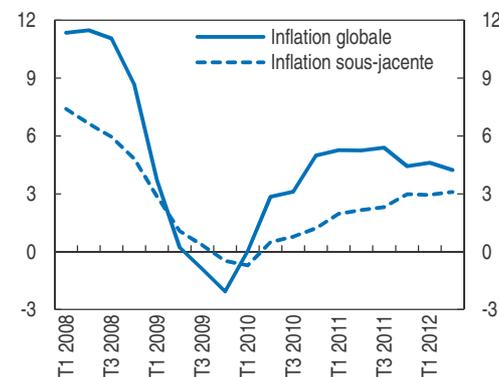
B. Production industrielle, emploi et ventes au détail

Glissement trimestriel en %



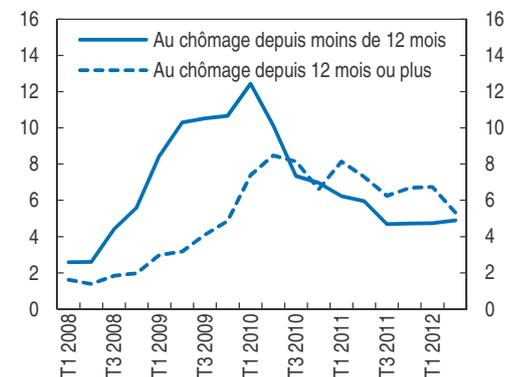
C. Persistance des pressions inflationnistes

Glissement annuel en %



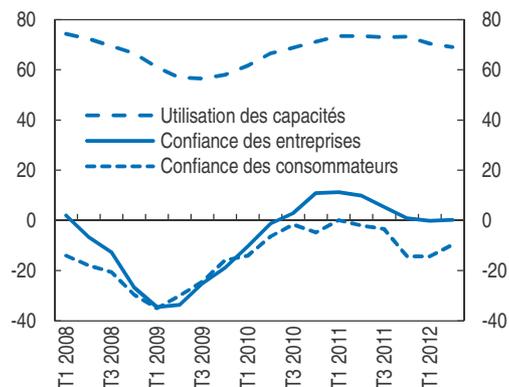
D. Stabilisation du chômage

% de la population active



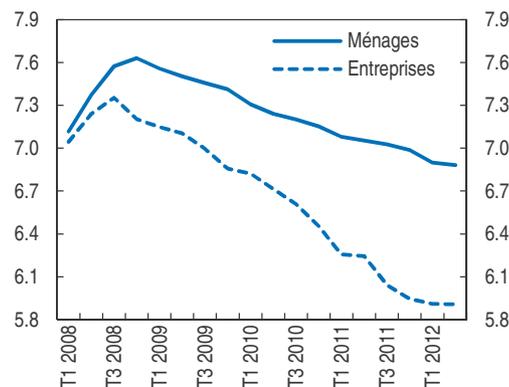
E. Utilisation des capacités de production et indicateurs de confiance

Solde en %, désaisonnalisé



F. Crédit aux ménages et aux entreprises

Milliards EUR



Note : L'utilisation des capacités et la confiance des entreprises se rapportent au secteur manufacturier. Le crédit est mesuré par l'encours en fin de période. L'inflation sous-jacente est mesurée par l'indice global des prix à la consommation harmonisé (IPCH) hors alimentation, énergie, alcools et tabac.

Source : Banque d'Estonie; CE, DG des affaires économiques et financières; Eurostat; Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE; Statistique Estonie; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932716977>

Tableau 1. **Demande, production et prix (chiffres provisoires)**

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------------------------------------|---|------|------|------|------|
| | Milliards € aux prix courants | Pourcentages de variation, en volume (prix de 2005) | | | | |
| PIB | 16.3 | -14.3 | 2.3 | 7.6 | 2.2 | 3.6 |
| Consommation privée | 8.9 | -15.6 | -1.7 | 4.2 | 3.0 | 2.9 |
| Consommation publique | 3.1 | -1.6 | -1.1 | 1.6 | 2.4 | 1.9 |
| Formation brute de capital fixe | 4.8 | -37.9 | -9.1 | 26.8 | 15.9 | 4.9 |
| Demande intérieure finale | 16.8 | -19.3 | -3.2 | 8.3 | 5.9 | 3.2 |
| Formation de stocks ¹ | 0.2 | -3.3 | 3.4 | 2.8 | -1.5 | 0.1 |
| Demande intérieure totale | 17 | -22.1 | 1.2 | 10.8 | 4.2 | 3.2 |
| Exportations de biens et de services | 11.5 | -18.6 | 22.5 | 24.9 | 3.8 | 7.7 |
| Importations de biens et de services | 12.2 | -32.4 | 20.6 | 27.0 | 3.9 | 7.4 |
| Exportations nettes ¹ | -0.7 | -11.1 | 2.5 | 0.1 | 0.1 | 0.6 |
| <i>Pour mémoire</i> | | | | | | |
| Indice implicite des prix du PIB | - | -1.0 | 1.1 | 3.7 | 3.2 | 2.7 |
| Indice des prix à la consommation harmonisé | - | 0.2 | 2.7 | 5.1 | 3.9 | 3.0 |
| Indice implicite des prix de la consommation privée | - | -0.9 | 2.3 | 4.8 | 2.9 | 3.0 |
| Taux de chômage | - | 13.9 | 16.8 | 12.5 | 11.4 | 10.4 |
| Solde financier des administrations publiques ² | - | -0.2 | 0.3 | 1.0 | -2.0 | -0.3 |
| Dette des administrations publiques, définition de Maastricht ² | - | 7.2 | 6.7 | 6.0 | 8.7 | 8.8 |
| Solde de la balance des opérations courantes ² | - | 3.4 | 2.9 | 2.1 | 1.0 | 0.7 |

Note : Ce tableau sera mis à jour sur la base des comptes nationaux révisés publiés le 7 septembre 2012. Les comptes nationaux étant fondés sur des indices chaîne officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Voir *Perspectives économiques de l'OCDE : Sources et méthodes*, (www.oecd.org/eco/sourcesetmethodes).

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.

2. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données du n° 91 des *Perspectives économiques de l'OCDE* et Banque centrale de l'Estonie.

Réduire les déséquilibres en modifiant la conception de la politique budgétaire et la réglementation des marchés financiers

L'instabilité peut être atténuée en évitant la réapparition des déséquilibres macroéconomiques qui ont conduit à l'alternance de phases d'expansion et de récession. Compte tenu de la petite taille de l'économie, des erreurs relativement mineures dans l'action publique peuvent être amplifiées par les flux de capitaux internationaux. La moindre augmentation de l'allocation d'actifs dans une économie de plus grande taille peut accroître de façon spectaculaire les entrées de ressources dans une petite économie, alimentant potentiellement des bulles spéculatives (Barnes et al., 2010). De fait, la disponibilité de financements internationaux a permis un triplement des emprunts intérieurs en Estonie au cours des années qui ont précédé la crise (OCDE, 2009a).

Il faudra un ajustement décisif de l'action publique pour contenir les déséquilibres lorsque la confiance dans les marchés financiers de la zone euro se rétablira, et l'Estonie, avec son entrée dans la zone euro, le niveau très bas de sa dette publique et ses taux élevés de croissance potentielle, apparaît comme une destination attractive pour l'investissement. Deux des principaux domaines dans lesquels les autorités peuvent faire plus dans l'avenir pour éviter l'accumulation de déséquilibres importants sont la politique budgétaire et la surveillance des services financiers. Pour pouvoir apporter la réponse appropriée, il faut mettre en place un système d'alerte efficace. *Le Rapport de la Commission européenne sur le mécanisme d'alerte de l'UE*, publié pour la première fois en février 2012,

marque un grand pas en avant, qui doit être complété par le renforcement des analyses en profondeur par pays liées aux caractéristiques de l'économie estonienne : petite taille, structure sectorielle, flux migratoires importants, travail frontalier, dépendance du système bancaire local à l'égard de sources de financement étrangères et prévalence du crédit à taux d'intérêt variables. Une approche plus intégrée et plus globale de l'analyse des évolutions dans les secteurs économique et financier doit couvrir l'Estonie, les pays nordiques et les pays baltes et l'Europe. Il sera important, pour ce faire, de mettre en commun les compétences et les ressources disponibles parmi les organismes publics.

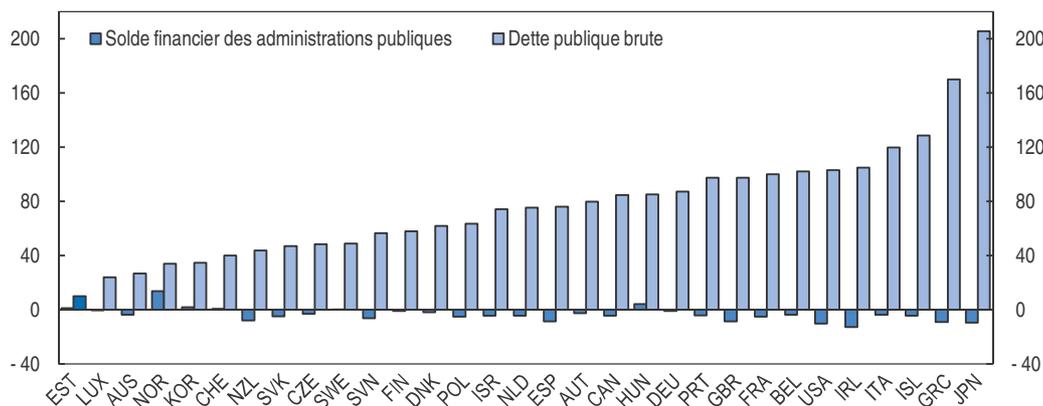
Donner une orientation moins procyclique à l'action budgétaire

Avant la crise, la politique budgétaire en Estonie consistait implicitement à viser un budget équilibré, voire excédentaire, sur la base d'un fort engagement politique à maintenir la dette publique à un niveau faible ou nul. De ce fait, la dette publique brute totale est très peu élevée et les actifs nets des administrations publiques sont positifs (graphique 5). Il est cependant manifeste, avec le recul, que l'action budgétaire n'était pas

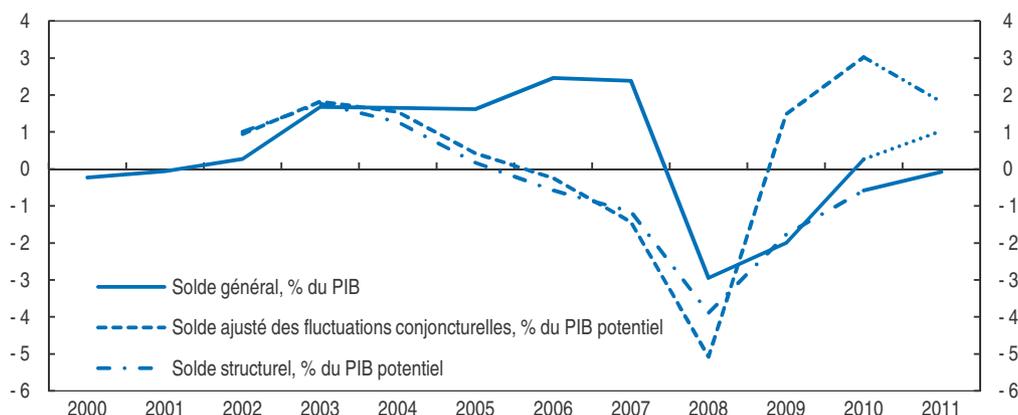
Graphique 5. La politique budgétaire aurait du être moins procyclique

A. Solde général des administrations publiques et dette publique brute, 2011

% du PIB



B. Estonie : solde des administrations publiques : général et structurel



Source : Base de données du n° 91 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932716996>

assez restrictive avant la crise, ce qui a contribué à la surchauffe de l'économie et a nécessité un durcissement procyclique durant la crise (OCDE, 2011a). Il n'est pas aisé de d'atténuer l'orientation procyclique de l'action budgétaire en raison de la difficulté d'identifier les recettes conjoncturelles et les recettes exceptionnelles dans une économie en rapide rattrapage de croissance, et du fait de la petite taille des stabilisateurs automatiques et des multiplicateurs budgétaires. Toutefois, l'enseignement à tirer de la période de vigoureuse expansion en Estonie est que le fait de ne pas avoir resserré suffisamment la politique budgétaire en période d'expansion durable peut coûter très cher.

La stratégie à moyen terme actuelle consiste à maintenir un excédent budgétaire et, par conséquent, de réduire progressivement la dette à partir de 2014. À partir de 2015, le gouvernement prévoit de remplir les réserves budgétaires afin de maintenir la flexibilité de réaction en cas de chocs défavorables, tout en allégeant la charge fiscale pour la ramener à son niveau d'avant la crise. Le montant de la dette et des réserves budgétaires à cibler devrait être choisi compte tenu non seulement de l'instabilité attendue pour l'avenir mais aussi du faible rendement des actifs financiers des administrations publiques en comparaison des rendements sociaux potentiellement élevés de dépenses publiques renforçant la croissance dans une économie en rattrapage (FMI, 2011a).

Une règle budgétaire bien conçue pourrait, en principe, aider à éviter une politique procyclique en laissant les stabilisateurs automatiques jouer à plein et en offrant un cadre pour une action discrétionnaire supplémentaire. Les autorités préparent actuellement un document de réflexion en vue du renforcement du cadre budgétaire requis par le Pacte budgétaire européen qui sera adopté d'ici à la fin de 2012. La règle budgétaire prendra très probablement la forme d'une obligation d'équilibre budgétaire structurel dans la Loi sur le budget de l'État. L'équilibre budgétaire structurel constitue un meilleur indicateur pour évaluer l'orientation sous-jacente de l'action budgétaire que le déficit global. Cette règle réduira donc sans doute la procyclicalité. Toutefois, sa mise en œuvre dans la pratique ne sera pas aisée en raison de la difficulté d'identifier le cycle, qui limite l'efficacité du solde structurel en tant qu'objectif pour guider la politique budgétaire (Larch et Turrini, 2009).

Il conviendrait néanmoins de mettre en place des plafonds de dépense pluriannuels, qui sont particulièrement efficaces pour contenir l'augmentation des dépenses en période de forte expansion et pour maintenir l'efficacité du secteur public (OCDE, 2011a). Par ailleurs, la plupart des stabilisateurs automatiques, qui sont bien faibles en Estonie, agissent du côté des recettes. L'obligation de maintenir la croissance des dépenses alignée sur la croissance de la production potentielle, décidée au niveau de l'UE dans le cadre du renforcement de la partie préventive du Pacte de stabilité et de croissance, est un bon point de départ. Il faudra aussi limiter plus strictement les possibilités d'emprunt pour les communes, conformément à une législation récente qui oblige ces dernières à établir une planification financière à moyen terme et à maintenir les dépenses primaires alignées sur les recettes primaires, et impose des limites à la dette nette et des règles à l'investissement d'actifs liquides, avec des possibilités de sanctions.

Une règle d'équilibre budgétaire structurel, accompagnée de plafonds de dépenses pluriannuels, permet aux stabilisateurs automatiques de jouer à plein dans les deux directions. Au-delà de ce dispositif, un resserrement discrétionnaire pourrait être justifié dans les années à venir en cas de nouvel épisode de surchauffe. Cependant, l'expérience acquise en Estonie et ailleurs (voir, par exemple, OCDE, 2010a) montre qu'il est difficile de maintenir des excédents durant les périodes de haute conjoncture, en raison de

l'intensification de la pression qui s'exerce en faveur d'allègements fiscaux (procycliques) ou d'augmentations de dépenses. Le gouvernement a la possibilité de resserrer son action de façon discrétionnaire en majorant les contributions aux fonds de pension relevant du deuxième pilier afin de combler les pertes encourues pendant la récession, comme le recommande l'*Étude économique 2011 de l'Estonie*.

Une institution budgétaire indépendante contrôlerait l'évaluation de la position conjoncturelle de l'économie et, par conséquent faciliterait la mise en œuvre de la règle d'équilibre structurel et, s'il est adopté, d'un plafond de dépenses. Elle pourrait aussi être chargée de faire des recommandations concernant des mesures contracycliques discrétionnaires. À cet égard, l'analyse de l'institution aiderait à vaincre la résistance du public au maintien d'excédents en période d'expansion, en communiquant de façon transparente sur les difficultés budgétaires à long terme et les risques à court terme. Cela peut être particulièrement important lorsque les estimations de la position conjoncturelle et structurelle sont difficiles à stabiliser. Afin de limiter le coût de la création de nouvelles institutions dans une petite économie, il faudrait chercher des moyens d'utiliser les ressources et les compétences existantes pour ce mandat. Toutefois, les faits observés laissent penser qu'il existe une relation positive entre l'impact perçu sur les résultats budgétaires et les garanties officielles d'indépendance à l'égard du pouvoir politique (Debrun et Kumar, 2008). Cette indépendance nécessite des pare-feux suffisants, concernant aussi bien la désignation des membres de ces institutions que leur financement (Hagemann, 2010).

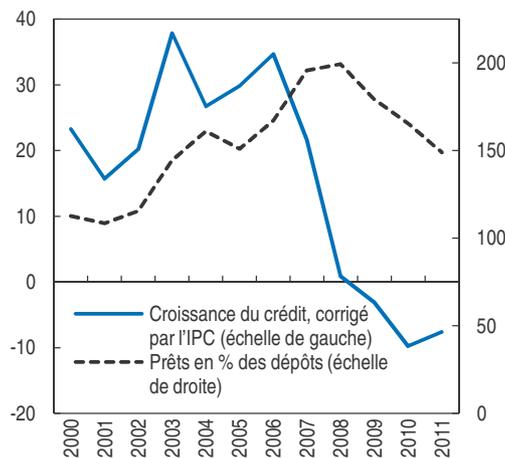
Atténuer les cycles du crédit par des politiques macroprudentielles et une surveillance transnationale

Faible au départ, le niveau du financement de l'économie par le crédit s'est accru plus rapidement qu'ailleurs pour devenir le plus élevé parmi les nouveaux membres de l'UE (Herzberg, 2010). Il est néanmoins possible d'approfondir davantage les marchés financiers. Sur cette toile de fond, la politique macroprudentielle peut contribuer grandement à stabiliser le secteur bancaire. Cela est d'autant plus important que la tourmente bancaire est généralement associée aux crises économiques les plus longues et les plus sévères (Reinhart et Rogoff, 2010). Les participations de banques nordiques bien capitalisées dans le secteur bancaire ont contribué à sa capacité de résistance, mais le cycle extraordinaire du crédit alimenté par les financements étrangers a porté les prêts à un niveau près de deux fois plus élevé que la base de dépôts intérieurs (graphique 6), ce qui a amplifié le cycle d'activité économique. Depuis la crise, les prêts bancaires ont diminué d'environ 17 % sur une période de trois ans. Les données récentes montrent que le désendettement global est en train de s'inverser. L'Estonie restera sans doute exposée au risque de cycles du crédit excessifs dans l'avenir (OCDE, 2011a). Même si la dépendance à l'égard des financements étrangers diminue et si la demande de crédit reste affaiblie dans le court terme, des taux d'intérêt peu élevés et des conditions de financement faciles dans la zone euro pourraient alimenter une autre phase de forte expansion des dépenses.

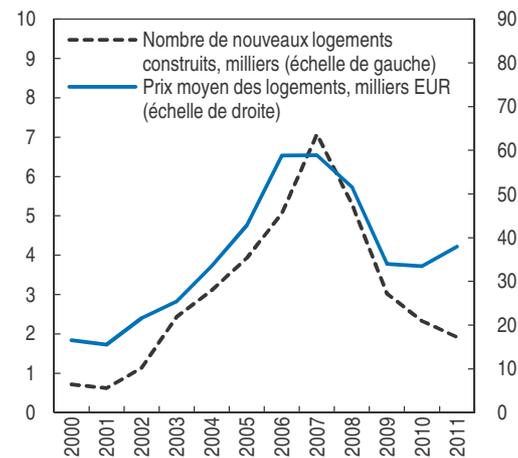
L'Estonie devrait être prête à agir de façon plus draconienne en cas de nouvel épisode d'explosion du crédit. L'expérience internationale de l'utilisation d'outils macroprudentiels est relativement rare ; seul un nombre limité d'outils ont été utilisés dans les pays de l'UE. Le graphique 7 donne une liste des outils possibles mentionnés par les organismes de réglementation dans une étude (Lim et al., 2011). Étant donné que le secteur bancaire estonien est dominé par les banques étrangères, il importe d'élaborer et de mettre en

Graphique 6. **L'expansion du crédit a été excessive**

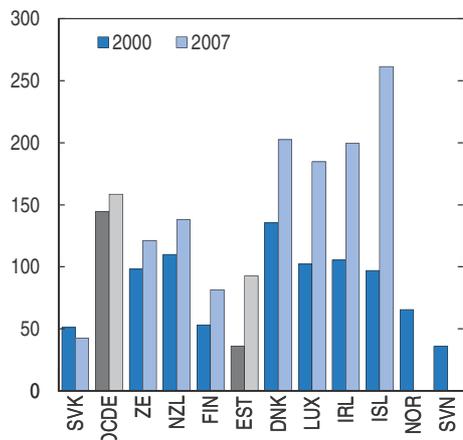
A. Croissance du crédit et rapports entre prêts et dépôts



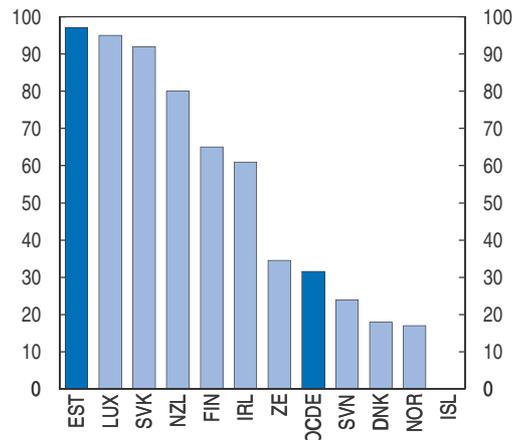
B. Logements achevés et prix de l'immobilier



C. Crédit à l'économie en % du PIB



D. Part des actifs bancaires détenus par des étrangers, %, 2007



Note : L'encours des prêts et des dépôts pour les résidents se rapporte à décembre de chaque année. Le crédit à l'économie est le crédit au secteur privé qui donne lieu à des demandes de remboursement. Pour certains pays, ces demandes de remboursement englobent le crédit aux entreprises publiques.

Source : Banque d'Estonie ; FMI (2012), Claessens, S. et N. van Horen, *Foreign Banks : Trends, Impact and Financial Stability*, Document de travail 12/10, appendice tableau 2 ; Statistique Estonie ; Indicateurs de la banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717015>

œuvre les instruments qui assureront la réalisation efficace des objectifs macroprudentiels dans un tel contexte. Ces instruments sont applicables au niveau global ou au niveau sectoriel (comme les prêts hypothécaires). Ils peuvent aussi être associés les uns aux autres. L'on pourrait, par exemple, imposer des exigences supplémentaires de fonds propres au titre des crédits présentant de fortes quotités de prêt.

Trouver le bon calibrage sera une tâche très difficile en matière d'application d'une réglementation contracyclique dans le secteur financier car la méthodologie énoncée dans les dispositions de Bâle III n'est pas adaptée à un pays en phase de rattrapage où il existe encore des possibilités d'approfondissement des circuits financiers. (Frait et al., 2011). Compte tenu du contrôle exercé par les banques mères nordiques et de l'importance des flux financiers transnationaux, la politique prudentielle requiert une étroite coopération transnationale en matière de surveillance, notamment pour veiller à ce que les mesures

Graphique 7. Les instruments macroprudentiels prennent de plus en plus d'importance



Note : Les 15 pays couverts par l'Enquête sont l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Norvège, la Pologne, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie.

Source : FMI (2011), Euro Area Policies: 2011 Article IV Consultation – Selected Issues Paper ; et Lessons from the European Financial Stability Framework Exercise, tableau III.1 et tableau III.2.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717034>

macroprudentielles soient contraignantes pour toutes les banques prêteuses, indépendamment de leur pays de résidence, suivant le principe de réciprocité juridictionnelle. Des tests de résistance conjoints et des exercices conjoints de gestion de la dette au sein du Groupe pour la stabilité des pays nordiques/baltes aideraient aussi à identifier le risque dans un secteur financier régional hautement intégré (OCDE, 2011a).

En outre, renforcer l'éducation financière réduirait le risque, pour les particuliers, de se trouver confrontés à des difficultés faute d'être capables d'évaluer leurs opérations financières, risquant en particulier de surestimer leur capacité de remboursement, surtout en la période actuelle de taux d'intérêt peu élevés. L'Estonie obtient des notes relativement faibles pour ce qui est du niveau d'éducation financière, et les personnes peu instruites et ayant des revenus bas et instables sont particulièrement vulnérables (Atkinson, A. et F. Messy, 2012). Il est donc positif que le pays ait commencé de concevoir une stratégie nationale en matière d'éducation financière et soit un membre actif du Réseau international de l'OCDE pour l'éducation financière (Griffoni et Messy, 2012). L'Estonie est aussi en train d'intégrer l'éducation financière dans les programmes d'enseignement. Par ailleurs, au lendemain de la crise, plusieurs communes et organisations non gouvernementales ont mis en place des services consultatifs sur l'endettement, afin notamment d'informer le public sur le refinancement et le rééchelonnement des prêts. Ces efforts devraient être soutenus par les autorités centrales, en particulier du point de vue de l'information et du renforcement des capacités.

La loi sur la restructuration de la dette et la protection des emprunteurs, entrée en vigueur en avril 2011, permet aux emprunteurs de rééchelonner leur dette, autorisant

notamment une réduction des obligations de paiement, un allongement des délais de remboursement, des remboursements échelonnés, et la protection contre l'application d'intérêts ou de pénalités excessifs en cas de retard de paiement. Simultanément, la loi sur la faillite a raccourci la période minimum au bout de laquelle le tribunal peut, dans certaines conditions, dégager partiellement une personne de ses obligations restantes. Pour améliorer l'efficacité du processus de restructuration et réduire son coût, les autorités devraient étudier la possibilité d'accroître le rôle des mécanismes de restructuration indépendants des tribunaux (OCDE, 2011a).

Améliorer la capacité de résistance de l'économie par de nouvelles réformes des politiques du marché du travail, de l'éducation et de l'innovation

Le marché du travail a été très instable. De 2000 au début de la récession, le chômage a reculé et en 2007 et 2008 il s'établissait aux alentours de 5 %, un taux plus bas que la moyenne dans la zone OCDE. La phase d'expansion économique a permis le retour sur le marché du travail de catégories de chômeurs vulnérables telles que les travailleurs peu qualifiés, les personnes ne parlant pas l'estonien et les seniors. Durant l'expansion, la plupart des nouveaux emplois ont été concentrés dans le secteur de la construction (OCDE, 2011a). La période de croissance créatrice d'emplois a été suivie en 2008 d'une phase de repli : le rapport entre la diminution de l'emploi et la contraction de la production était de 71 % en 2009 contre 43 % dans les pays appartenant de longue date à l'UE (Masso et Krillo, 2011 ; Merikull, 2011). De ce fait, le taux de chômage a augmenté de façon spectaculaire, passant de 4.7 % en 2007 à 16.8 % en 2010 pour tomber à 12.5 % en 2011. Le nombre de travailleurs migrants estoniens et frontaliers a augmenté nettement durant la crise.

La survenue d'épisodes de chômage élevé, avec le risque important de chômage structurel que cela comporte, nécessite la mise en œuvre d'un large éventail de mesures visant à améliorer la capacité de résistance du marché du travail, comme la réduction du coin fiscal sur le travail, de nouvelles réformes de la réglementation du marché du travail et des marchés de produits, et des politiques d'activation efficaces (Blanchard et Wolfers, 2000 ; Gianella et al., 2008 ; Duval et al., 2007 ; OCDE, 2009b). La réforme de la législation relative à la protection de l'emploi, au milieu de 2009, et l'extension des mesures d'activation, qui sont passées de 0.05 % seulement du PIB en 2007 à 0.24 en 2009, vont dans la bonne direction. Il faut toutefois accroître encore les dépenses en raison de la proportion élevée de chômeurs de longue durée et de plaintes grandissantes au sujet de l'inadéquation entre l'offre et la demande de qualifications. Il est indispensable de mieux cibler les programmes sur les groupes qui se heurtent à des obstacles à l'emploi, et les résultats des efforts de suivi et d'évaluation devraient être utilisés pour adapter la conception et le volume des différents programmes afin d'accroître l'efficacité des dépenses.

Relever les niveaux initiaux d'instruction et développer la formation professionnelle continue améliorerait aussi les résultats en matière d'emploi (OCDE, 2004) et, de manière plus générale, renforcerait la croissance (Vandenbussche et al., 2006). La politique de l'éducation doit assurer un équilibre entre les objectifs scolaires et professionnels, faire mieux coïncider l'offre et la demande de qualifications sur le marché du travail, lutter contre l'abandon précoce des études et l'inégalité d'accès à l'enseignement. Pour améliorer le passage d'un emploi à un autre et de l'école à la vie active, il faut un système d'éducation qui offre un enseignement général et professionnel adapté aux besoins du marché du travail. L'expérience des autres pays de l'OCDE montre que la formation professionnelle est plus efficace si elle est assurée en coopération avec les employeurs.

Encadré 1. **Recommandation concernant la réduction de l'instabilité macroéconomique excessive**

Principales recommandations

- Éviter une orientation procyclique à l'action budgétaire. Mettre en place des plafonds de dépenses pluriannuels, applicables aussi aux dépenses fiscales et aux dépenses des collectivités locales. Être prêt à mettre en œuvre des mesures discrétionnaires de politique budgétaire en cas d'épisodes prolongés de surchauffe associés à l'accumulation de déséquilibres menaçant la stabilité macroéconomique. Assurer une indépendance suffisante à la nouvelle institution budgétaire, tout en mobilisant la capacité d'analyse des institutions existantes.
- Atténuer les cycles du crédit. Calibrer et se préparer à mettre en œuvre un ensemble d'outils macroprudentiels, en commençant par des réserves de fonds propre contracycliques. Dans le cadre de la coopération transfrontalière, redoubler d'efforts pour mettre en œuvre un éventail plus large d'outils.

Autres recommandations

- Mettre en place un cadre pour l'accumulation de réserves dans des fonds de sécurité sociale. Charger la nouvelle institution budgétaire indépendante d'évaluer les indicateurs conjoncturels, de suivre les résultats budgétaires et, le cas échéant, de recommander des mesures discrétionnaires.
- Renforcer davantage la coopération internationale en matière de surveillance, notamment en procédant à des tests de résistance conjoints et des exercices de gestion de crise dans le Groupe pour la stabilité des pays nordiques/baltes. Accroître le rôle des mécanismes de restructuration indépendants des tribunaux. Promouvoir activement l'éducation financière, notamment la sensibilisation aux risques de l'emprunt à taux d'intérêt variable.

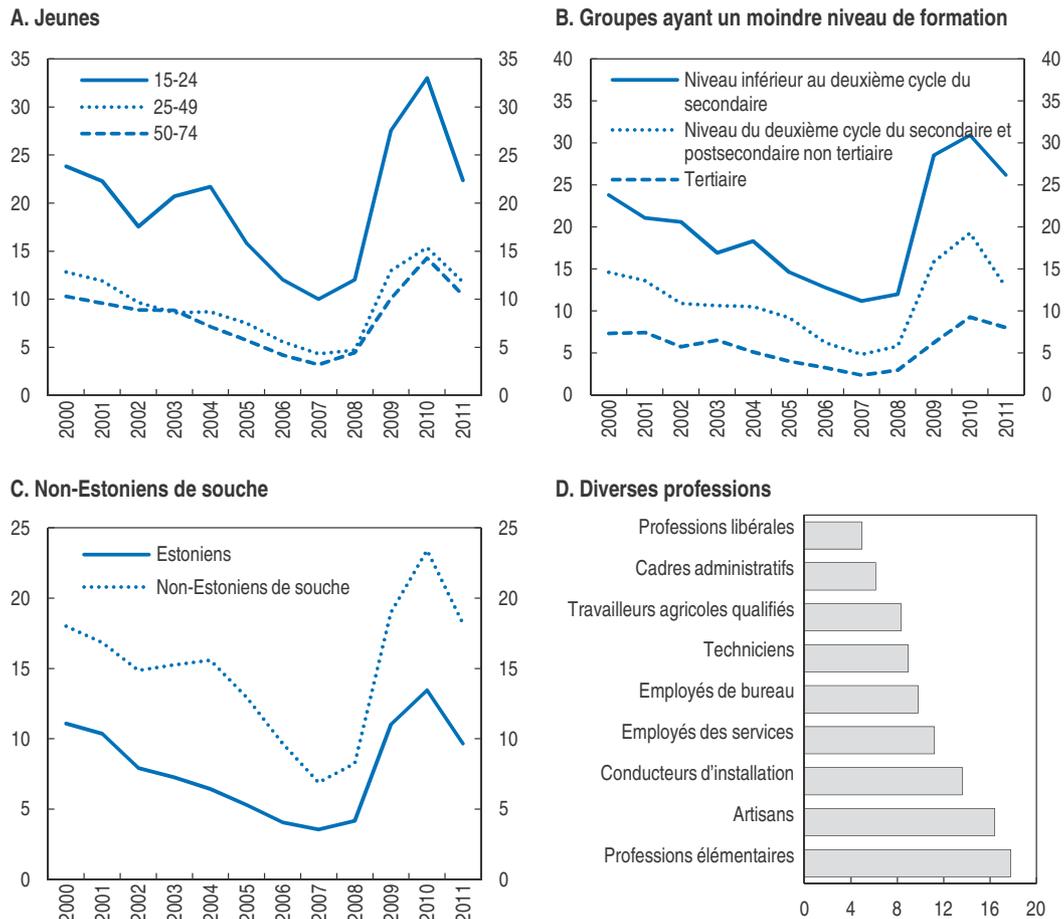
Améliorer la capacité de résistance du marché du travail en renforçant les programmes d'activation

La crise a frappé durement certaines catégories de travailleurs, en particulier les jeunes, les étrangers et les personnes peu qualifiées, dont les taux de chômage ont atteint, respectivement, 22 %, 18 % et 26 % en 2011 (graphique 8). Le chômage s'est aggravé dans toutes les régions durant la crise, mais il a atteint son niveau le plus élevé, de 25 %, dans le nord-est du pays (Merikull, 2011). Les groupes vulnérables risquent davantage que les autres d'être exclus de l'emploi et ils ont donc besoin d'un plus fort soutien, par le biais de la participation aux programmes actifs du marché du travail (PAMT).

Il est possible d'accroître l'efficacité des dépenses au titre des PAMT en établissant une coopération plus étroite et en mieux répartissant les tâches entre les collectivités locales, les établissements d'enseignement et la Caisse d'assurance-chômage, ainsi qu'en mieux ciblant les programmes, afin d'éviter un saupoudrage des ressources (graphique 9). Actuellement, la participation aux programmes n'est pas ciblée sur les groupes particulièrement exposés au risque, à l'exception des aides à l'embauche, qui sont réservées aux chômeurs de longue durée et – avec des conditions plus souples – aux jeunes. Les besoins particuliers de chaque chômeur sont déterminés par le Service public de l'emploi dans le cadre du Plan d'action individuel, et la participation aux programmes identifiés devient alors obligatoire pour les intéressés. Même si les chômeurs de longue durée participent généralement davantage à certains programmes, il est encore possible

Graphique 8. Certains groupes sont très fortement exposés au chômage

Taux de chômage, %



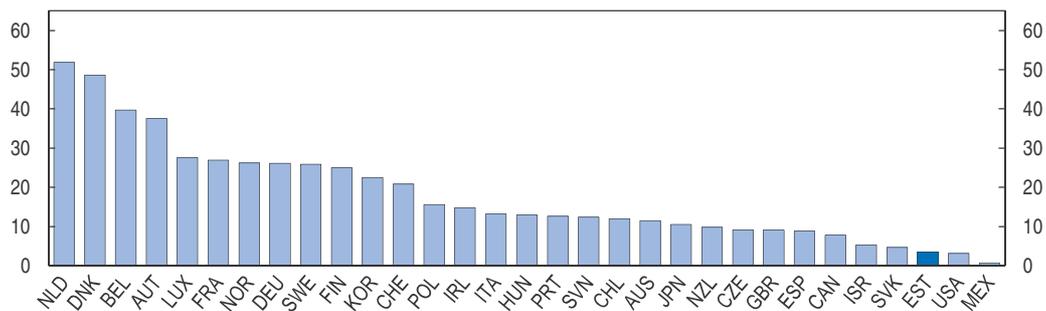
Note : Les données relatives aux professions spécifiques se rapportent à 2011. Les professions sont définies par rapport aux grands groupes de la Classification Internationale Types des Professions (CITP-08). Les intitulés reportés dans le graphique renvoient respectivement (de haut en bas) aux groupes suivants : « Professions intellectuelles et scientifiques », « Directeurs, cadres de direction et gérants », « Agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche », « Professions intermédiaires », « Employés de type administratif », « Personnel des services directs aux particuliers, commerçants et vendeurs », « Conducteurs d'installations et de machines, et ouvriers de l'assemblage », et « Métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat ».

Source : Statistiques Estonie.

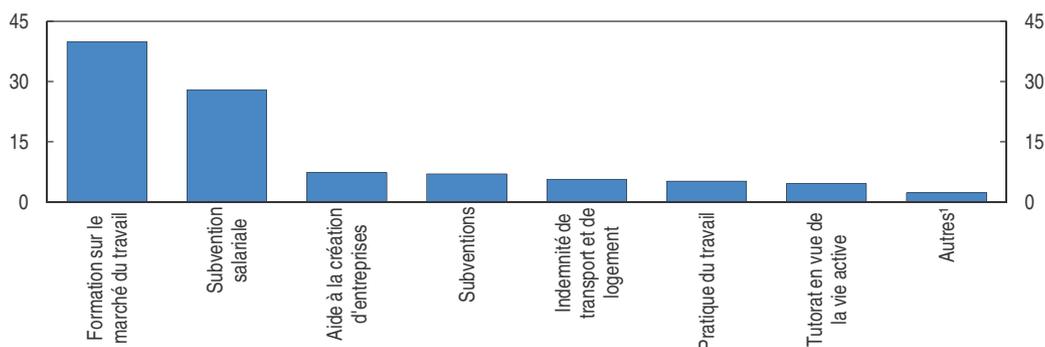
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717053>

d'améliorer le ciblage afin de mieux prendre en compte les personnes défavorisées. La participation à la formation, par exemple, est biaisée en faveur des chômeurs qui ont un niveau d'instruction relativement élevé et qui appartiennent à des classes d'âge de forte activité (Centar, 2012). Les gains d'efficacité pourraient être accrus en ciblant mieux les programmes sur les catégories à risque, c'est-à-dire les jeunes, les seniors, les travailleurs peu instruits, les personnes qui ne parlent pas l'estonien et les chômeurs de longue durée.

Les études consacrées à l'Estonie et l'expérience des autres pays semblent indiquer que les dépenses de l'Estonie au titre des programmes de subventions salariales, de formation et d'apprentissage améliorent les résultats sur le marché du travail même si les

Graphique 9. **Il faut renforcer les politiques actives du marché du travail**A. Politiques actives du marché du travail par chômeur, % du PIB par habitant, 2010¹

B. Dépenses par programme actif du marché du travail, Estonie, % des dépenses totales, 2011



1. 2007 pour la Suisse et la Norvège ; 2009 pour le Royaume-Uni ; 2011 pour l'Estonie

2. Les autres programmes sont : Conseil ; Services d'aide non professionnels ; Autres mesures ; Aides et équipements spéciaux ; Adaptation des locaux et des équipements ; Aide à la communication pour les entretiens.

Source : Estonian Unemployment Insurance Fund, Base de données des Statistiques du marché du travail de l'OCDE, Base de données des Programmes du marché du travail de l'OCDE et Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717072>

programmes de formation n'ont que des effets modestes dans le court terme (Martin et Grubb, 2001 ; Card et al., 2010 ; Kluge, 2010 ; OECD, 2004, 2005a, 2006 et 2007a). Les principales forces et faiblesses des programmes sont les suivantes :

- Les programmes de formation ont facilité l'accès des participants à l'emploi et amélioré la stabilité et la qualité des emplois (Lauringson et al., 2011; Centar, 2012). Cependant la qualité des stages de formations est préoccupante (Centar, 2012). Il n'est pas possible de juger de la qualité de ces stages à l'avance et lorsque le suivi et l'évaluation *ex post* révèlent que les résultats sont négatifs, les marchés passés avec les prestataires de services de formation risquent d'être interrompus. Or, la réglementation actuelle des marchés publics rend difficile l'établissement de relations continues dans ce domaine.
- Les programmes d'apprentissage, dans le cadre desquels les entreprises forment leurs futurs salariés selon leurs besoins, se sont révélés efficaces pour améliorer l'employabilité. En 2010, 49 % des participants ont trouvé un emploi après avoir participé à ces programmes (Leetma et Nurmela, 2010). Toutefois, ces programmes ne sont pas populaires et les entreprises les considèrent souvent comme une occasion de se procurer de la main-d'œuvre temporaire à bon marché (Jurgenson et al., 2010).
- Les premiers résultats d'une étude sur les subventions salariales confirment que ces mesures ont rehaussé sensiblement la probabilité de trouver un emploi stable (Centar, 2012). Les systèmes de subventions salariales assurent un retour d'informations

immédiat sur le placement d'un participant, mais l'embauche aurait pu avoir lieu même sans subventions ou aurait pu évincer d'autres emplois. Ces risques seraient réduits au minimum si les subventions étaient ciblées sur des groupes en difficulté.

L'efficacité des programmes de formation pourrait être accrue en rééquilibrant les dépenses et en améliorant la qualité des différents dispositifs. La récente augmentation des dépenses en chèques-formation (qui sont passées de 950 EUR à 2 500 EUR) va dans la bonne direction en offrant de plus grandes perspectives d'acquisition de qualifications formelles. Il faudrait donner davantage de flexibilité à la Caisse d'indemnisation du chômage afin de lui permettre d'acheter des stages de formation en choisissant les prestataires en fonction de la qualité des cours et pas seulement en fonction du prix. Une évaluation des résultats des bénéficiaires de formation en matière d'emploi pourrait être utile pour juger de la qualité des stages. Le choix des stages de formation devrait se faire avec la participation directe des employeurs, par le biais de chambres de commerce et d'enquêtes auprès des employeurs, par exemple, et, le cas échéant, de contacts avec des entreprises. À mesure que la situation sur le marché du travail s'améliorera, il faudrait cibler de plus en plus les subventions salariales sur les groupes à problèmes (Orszag et Snower, 2003) et les lier à l'embauche nette par les entreprises (OCDE, 2010b). L'attractivité des programmes de formation en général et d'apprentissage en particulier croîtra avec la qualité de la formation offerte par les employeurs, permettant d'acquérir des qualifications reconnues et certifiées.

Faire mieux coïncider l'offre et la demande de qualifications et faciliter le changement d'emploi par la formation continue

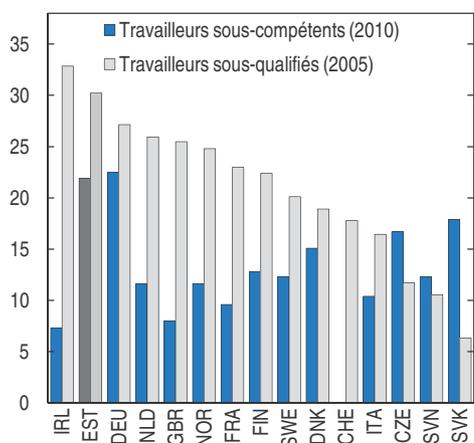
Développer la formation continue a été un enjeu décisif pour l'Estonie, où 32 % de la population active n'a pas de formation professionnelle ou tertiaire et où la proportion de travailleurs sous-qualifiés est l'une des plus élevées de la zone OCDE (OCDE, 2012). Au cours de la décennie passée, les autorités ont réussi à porter la participation aux programmes de formation continue à 12 % en 2011, un taux supérieur à la moyenne de l'UE (graphique 10). Cela a probablement aidé les travailleurs à s'adapter à la rapide évolution structurelle de l'économie, comme on peut le constater dans les autres pays et comme en témoignent la prime de salaire ou la plus grande employabilité des participants à tous les niveaux d'instruction (Ok et Tergeist, 2003 ; Bassanini, 2004 ; Bassanini et al., 2005).

Dans ce contexte, les épisodes de formation continue sont courts en Estonie et ne débouchent pas sur une certification (NAO, 2010b, graphique 10). Pour améliorer la qualité de la formation continue, il faut créer des conditions permettant d'accroître les ressources allouées à la formation. Une réforme récente, qui exclut de l'impôt sur les avantages accessoires les dépenses consacrées par les employeurs aux études des salariées liées à leur travail, va sans doute stimuler les dépenses. Les autorités devraient aussi profiter de l'examen en cours des systèmes de financement de la formation des adultes pour réfléchir à la possibilité d'offrir des chèques-formation aux salariés, qui seraient financés principalement par des cotisations salariales et patronales compte tenu du rendement privé associé à la formation continue. Des mesures réglementaires, telles que les clauses de remboursement, pourraient être un autre moyen d'améliorer les incitations en réduisant le risque de comportement opportuniste des entreprises (OCDE, 2005b). Par ailleurs, les incitations pour les stagiaires pourraient être renforcées par le développement de la certification et par l'information sur le rendement des différents programmes de formation (OCDE, 2010c).

Graphique 10. **La concordance entre l'offre et la demande de qualifications peut être améliorée par la formation continue**

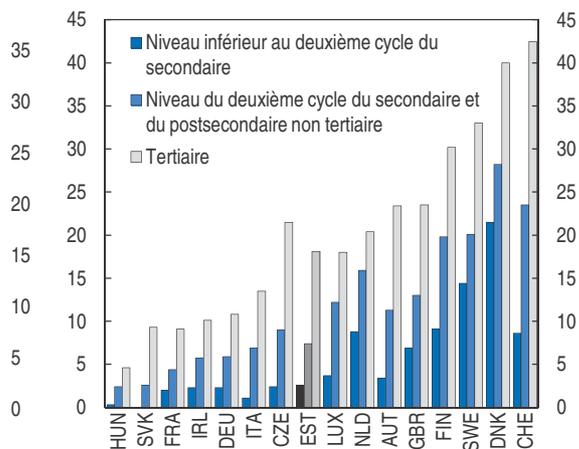
A. Travailleurs sous-qualifiés et sous-compétents

% des salariés



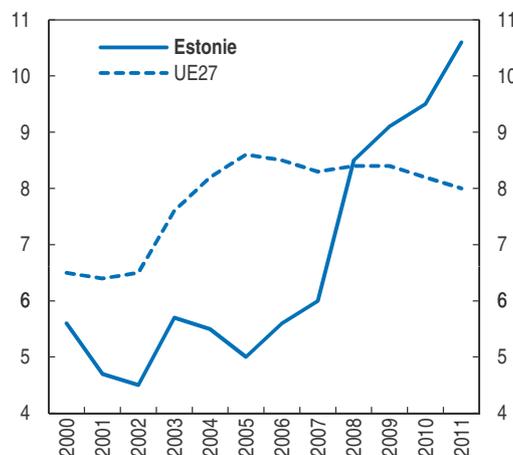
B. Les personnes participant à la formation continue ont un niveau plus élevé de formation

% des personnes âgées de 25-74 participant à la formation continue par niveau d'éducation spécifique, 2011

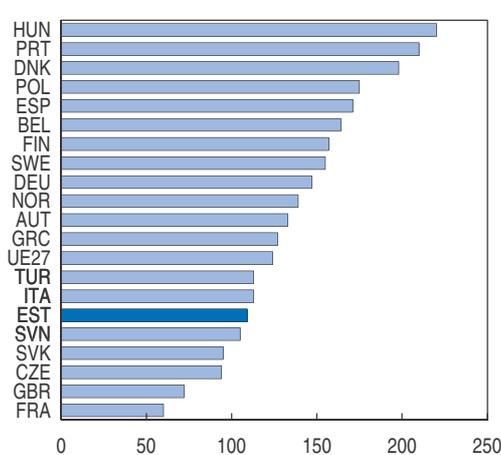


C. La participation à la formation continue s'est accrue

% des 25 à 74 ans participant à la formation continue



D. Les heures consacrées à l'éducation et à la formation sont faibles



Note : L'enseignement secondaire correspond aux niveaux 3&4 de la CITE, l'enseignement tertiaire correspond aux niveaux 5&6 de la CITE. Les travailleurs sous-qualifiés sont les travailleurs dont les qualifications sont inférieures à celles que requiert leur profession. Les travailleurs insuffisamment qualifiés sont ceux qui ont déclaré avoir besoin d'une formation supplémentaire pour pouvoir effectuer convenablement leur travail.

1. Nombre d'heures de cours dans les programmes d'enseignement et de formation formels et non formels par participant pendant 12 mois, population de 25-74 ans, 2007.

Source : OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi*, graphique 4.1 et *Enquête européenne sur les conditions de travail* (2010) ; Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717091>

La participation à la formation continue est actuellement biaisée en faveur des personnes hautement qualifiées. En 2011, 2,6 % seulement des 25-74 ans n'ayant suivi que le premier cycle de l'enseignement secondaire ont bénéficié d'une formation continue, une des plus faibles proportions en Europe (graphique 10). Les bénéficiaires doivent en principe couvrir le coût de la formation, mais plusieurs dysfonctionnements du marché conduisent

à un sous-investissement. Les entreprises sont peu incitées à payer pour apporter des connaissances élémentaires (aisément transférables entre entreprises) aux travailleurs ayant un faible niveau d'instruction ou pour offrir une formation en vue d'améliorer les compétences de travailleurs âgés (qui sont proches de la retraite). Les micro et petites entreprises, particulièrement nombreuses en Estonie, ont plus de difficultés à investir dans la formation, faute notamment de temps et de ressources. De ce fait, 60 % des petites entreprises (10-49 salariés) offrent à leur personnel la possibilité de suivre une formation continue, contre près de 100 % des grandes entreprises (Statistique Estonie, 2011). En 2010, les dépenses au titre de la formation en cours d'emploi ont augmenté, mais il subsiste un écart important en fonction de la taille des entreprises. Dans ce contexte, le financement public devrait être ciblé sur les travailleurs peu instruits, les seniors et les salariés des PME.

La maîtrise de la langue estonienne est importante pour pouvoir profiter pleinement des possibilités d'emploi. L'enseignement de l'estonien devrait par conséquent rester une haute priorité. Outre des mesures supplémentaires à prendre afin que les jeunes entrant sur le marché du travail ne souffrent pas d'un manque de compétences en estonien (voir plus loin), il faudrait aussi vérifier soigneusement que la part de la formation linguistique dans les mesures actives du marché du travail est actuellement suffisante.

Améliorer la transition de l'école à la vie active

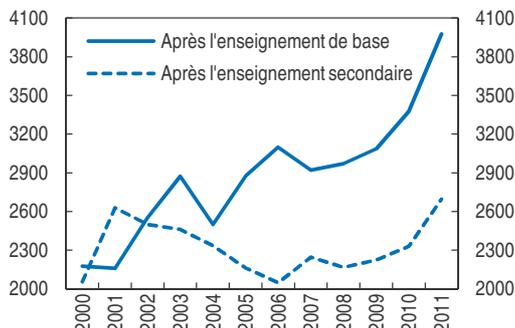
Le nombre de jeunes qui ne sont ni scolarisés, ni dans l'emploi ni en formation (NEET) fait de la transition entre l'école et l'emploi un sujet de préoccupation croissante en Estonie (graphique 11). Ce problème est dû pour une grande part au taux élevé d'abandon des études dans l'enseignement professionnel, qui a atteint 19.5 %, soit près de 6 100 élèves en 2010/2011, malgré les efforts faits pour le réduire, et a encore augmenté durant la période de forte expansion pour s'établir à 20 %. Des mesures ont été prises pour améliorer les antécédents professionnels des jeunes, notamment le programme KUTSE visant à réintégrer dans l'enseignement professionnel 400 élèves ayant abandonné leurs études dans les années 2 000 ou se trouvant sans emploi ni qualification formelle. Ce programme va dans la bonne direction mais il est d'ampleur insuffisante. En même temps, il semble y avoir des places disponibles dans les établissements d'enseignement professionnel.

Les autorités devraient aussi veiller à la qualité en améliorant les compétences pédagogiques des formateurs et en mettant l'accent sur l'acquisition de qualifications certifiées et reconnues. Des subventions spécifiques pourraient être accordées aux entreprises qui développent des compétences dans un contexte de croissance verte. L'Estonie pourrait, dans une certaine mesure, s'inspirer de la loi sur les emplois verts mise en œuvre en 2007 aux États-Unis, qui prévoit un soutien particulier aux formations axées sur la valorisation de la main-d'œuvre dans les secteurs des énergies renouvelables et dans des branches d'activité qui apportent des solutions en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique (Martinez-Fernandez et al., 2010). Cette mesure aiderait à rehausser l'efficacité énergétique dans l'économie et à jeter les bases de l'éco-innovation.

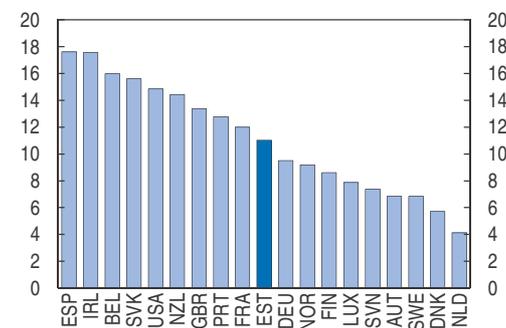
L'enseignement professionnel souffre d'un grand nombre de décrochages en cours d'études et d'une faible popularité auprès des bons élèves. Cela tient à un problème de qualité. L'expérience des autres pays semble indiquer que l'enseignement professionnel devrait être fondé sur l'apport de connaissances certifiées et transférables et assurer un juste équilibre entre les compétences pratiques et théoriques, permettant aux élèves de démarrer comme travailleurs qualifiés et de suivre un enseignement supérieur au cours des phases ultérieures de leur carrière (OCDE, 2010c). Il est donc important que la

Graphique 11. **Faciliter le passage de l'école à l'emploi est une priorité****A. L'attrait de l'enseignement professionnel pourrait être amélioré**

Nombre de décrochages dans l'enseignement professionnel

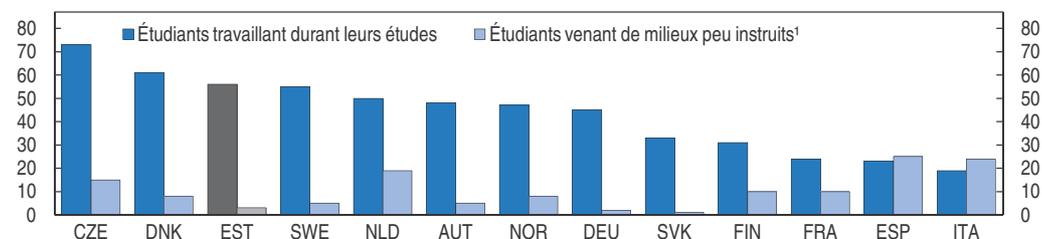
**B. La proportion des jeunes qui ne sont ni scolarisés, ni dans l'emploi, ni en formation**

% des 15 à 24 ans qui ne sont ni scolarisés, ni dans l'emploi ni en formation, T12011

**C. La part des étudiants dans l'éducation supérieure qui travaillent est élevée et la part des étudiants venant de milieux peu instruits est basse**

% des étudiants

% des étudiants



1. Étudiants dont les parents n'ont pas dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2 de la CITE).
2. Les chiffres relatifs aux étudiants de l'enseignement tertiaire se rapportent au niveau 5A de la CITE en 2008-10 selon le pays. L'échantillon estonien comprend les étudiants inscrits dans des programmes d'enseignement supérieur professionnel au niveau 5B de la CITE. L'échantillon danois comprend seulement les étudiants à temps plein qui ne paient pas de droits de scolarité.

Source : Statistique Estonie ; OCDE (2012), *Perspectives de l'emploi* ; Orr et al. (2011), *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, Synopsis of Indicators, Final Report, Eurostudent IV 2008-2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717110>

proposition visant à restructurer le programme d'enseignement professionnel en mettant davantage l'accent sur l'apprentissage professionnel soit associée la possibilité d'effectuer une année supplémentaire d'études générales pour les diplômés qui souhaitent aller à l'université. Cette réforme est une mesure judicieuse pour accroître encore la perméabilité entre les deux systèmes, 11.6 % des étudiants diplômés de l'enseignement professionnel poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur en 2011. La qualité de l'apprentissage dans le cadre des études professionnelles est aussi un enjeu considérable et la proposition actuelle visant à exiger que tous les enseignants aient deux mois d'expérience dans l'industrie au cours des cinq dernières années va dans la bonne direction même si elle va beaucoup moins loin que dans les pays qui ont des systèmes de formation professionnelle plus performants. Un moyen de favoriser la coopération avec les employeurs est d'offrir des postes d'enseignant à temps partiel à des spécialistes, exerçant si possible des fonctions d'encadrement intermédiaire, pas trop éloignées du milieu de travail, comme le font d'ailleurs déjà beaucoup d'établissements estoniens d'enseignement professionnel.

Une baisse du niveau des dépenses dans l'enseignement professionnel nuira vraisemblablement à sa qualité, ce qui risque de conduire à des taux élevés de décrochage et à de plus faibles perspectives d'emploi. Les dépenses par élève dans l'enseignement professionnel représentent actuellement 80 % de celles réalisées dans le deuxième cycle du secondaire général et le nombre d'élèves par enseignant est de 17 dans l'enseignement professionnel, largement plus que dans l'enseignement général, où il n'est que de 12. L'Estonie pourrait profiter du ralentissement de la croissance démographique et donc de la diminution des besoins de dépenses d'éducation pour augmenter le niveau actuellement assez bas des dépenses par élève dans l'enseignement professionnel.

Afin de réduire le taux d'échec scolaire précoce lié à l'absence de maîtrise de la langue estonienne, les autorités devraient intensifier leurs efforts en vue d'améliorer l'intégration des non-Estoniens. Des mesures spéciales ciblées sur ce groupe et visant à améliorer leurs compétences linguistiques accroîtraient aussi leurs chances sur le marché du travail. Il conviendrait de réfléchir à la possibilité de développer davantage les programmes d'immersion dans la langue estonienne, au moins à partir de la première année de l'enseignement primaire et, idéalement, dès le jardin d'enfants.

Améliorer l'accès à l'enseignement tertiaire et en réformer le financement

Le taux d'inscription dans l'enseignement tertiaire d'étudiants venant de milieux modestes est particulièrement faible (graphique 11), même si une récente réforme offre à tous les étudiants la gratuité de l'enseignement supérieur. Cette réforme prévoit aussi un système d'aide financière sous conditions de ressources, destiné à aider les étudiants à faire face à leurs dépenses courantes. Cette réforme va dans la bonne direction. Toutefois, certains éléments du nouveau système font que les étudiants qui manquent de liquidités sont moins bien lotis. Pour avoir le droit d'étudier gratuitement, il est toujours obligatoire de suivre des études à temps complet, comme en témoigne l'obligation de terminer le programme dans un délai donné, mais les 135 EUR par mois qu'il est proposé d'allouer aux étudiants dont le niveau de ressources le justifie obligeront probablement ceux qui ne bénéficient d'aucune aide de leurs parents à travailler pour s'entretenir durant leurs études.

De plus, le nouveau système pose des problèmes d'efficacité. Le haut rendement privé de l'enseignement tertiaire justifie un certain degré de partage des coûts (frais de scolarité), qui libérerait des ressources rares pour d'autres usages. S'il est vrai qu'il est indispensable de mieux aider les étudiants issus de milieux défavorisés, il serait préférable de soulager leurs difficultés financières par un système de prêts garantis par l'État, remboursables en fonction des revenus futurs.

Le système de financement public de l'enseignement supérieur en Estonie a été réformé. L'organisation des places d'étudiant dans le système régi par l'État était, jusqu'à présent, déterminée au niveau central en fonction du nombre de diplômés du passé. La répartition des ressources entre les différents domaines d'éducation se faisant suivant un système complexe et rigide de 34 coefficients (OCDE, 2007b). Ce système de financement faussait le choix des étudiants en réduisant le poids des signaux du marché du travail (comme le salaire futur escompté, par exemple). La réforme mise en œuvre par le gouvernement devrait accroître la flexibilité de l'enseignement supérieur, dont le financement dépendra essentiellement d'un ensemble d'indicateurs de performance (tenant compte du volume, de la qualité et de l'efficacité des programmes d'études) approuvés par le parlement et faisant l'objet d'un accord pour trois ans entre le

gouvernement et les établissements d'enseignement tertiaire. Cela laisse une plus grande marge de manœuvre aux établissements pour organiser la répartition des places d'études par domaine d'enseignement.

Améliorer le cadre de soutien aux entreprises afin de développer davantage la base d'exportation

Une petite économie doit veiller tout particulièrement à trouver sa place dans la division internationale du travail (OCDE, 2011a). Une meilleure affectation de la main-d'œuvre, une transition mieux gérée entre l'école et le monde du travail, une plus forte accumulation de capital humain et des taux plus élevés de fréquentation de l'enseignement tertiaire favoriseraient le rattrapage technologique des entreprises estoniennes en rehaussant leur capacité d'absorption de nouvelles technologies et d'innovation. (Cohen et Levinthal, 1989). Les entreprises estoniennes restent spécialisées principalement dans les produits de basse technologie qui sont faciles à imiter et qui, le plus souvent, ne sont pas protégés par des brevets. Le progrès réalisé dans ce domaine au cours de la décennie passée a été limité (graphique 12, partie A). Les entreprises exportent des produits de qualité relativement faible dans un petit nombre de variétés (Benkovskis et Rimgailaite, 2011) et en direction de destinations peu nombreuses (graphique 12, partie B). Un degré peu élevé de sophistication technologique influe sur le rôle des entreprises estoniennes dans la chaîne de valeur mondiale : le contenu de valeur ajoutée nationale des exportations est parmi les plus faibles de la zone OCDE et cette part a diminué au cours des années 2000 (OCDE, 2011a).

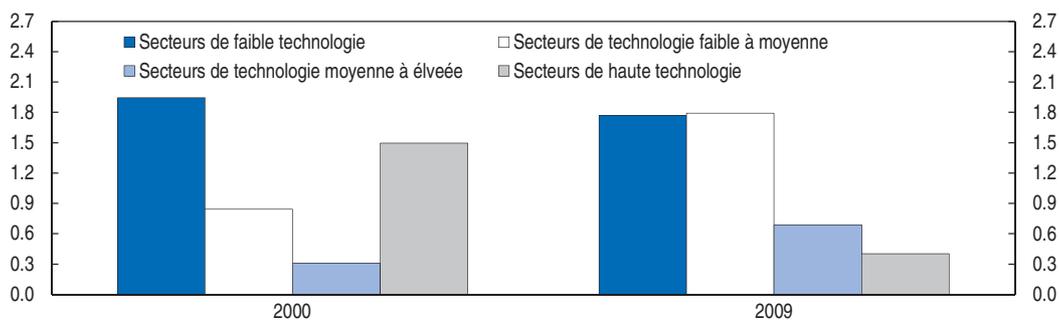
Les entreprises estoniennes, de petite taille pour la plupart (les grandes entreprises ne représentant que 25 % de la valeur ajoutée mondiale, contre 42 % en moyenne dans les pays de l'UE) sont confrontées à des obstacles en matière de développement de produits et de services qui pourraient être commercialisés à l'étranger. Les petites entreprises dépensent généralement moins en innovation, participent moins aux activités internationales et sont soumises à des restrictions plus sévères du point de vue du financement, en particulier lorsqu'elles doivent s'en remettre à un secteur financier sous contrôle essentiellement étranger (Havrylchuk, 2012).

L'amélioration de la performance des entreprises estoniennes du point de vue du contenu technologique aurait un effet positif sur la productivité et les résultats à l'exportation (Altomonte, 2012 ; Krugman, 1989 ; OCDE, 2011a). Des études internationales indiquent que l'exportation est une activité choisie par l'entreprise : une fois qu'une entreprise est suffisamment productive, elle décide d'exporter ou non (Stöllinger et Foster, 2012). Il y a moins d'éléments d'observation indiquant que le développement des exportations stimule l'innovation. En fait, peu d'entreprises exportatrices estoniennes ont des activités d'innovation. Soutenir ces activités et encourager la différenciation des produits et des procédés, même dans les industries de basse et moyenne technologie, pourrait rehausser leur compétitivité dans la division internationale du travail. Le soutien à l'innovation est généralement plus efficace que les autres formes de soutien aux entreprises en raison de puissantes externalités (Mohnen, 1996 ; Griliches, 1992) et cela aurait aussi un impact bénéfique sur la capacité d'exportation (Stöllinger and Foster, 2012). En même temps, il est nécessaire de veiller à ce que les petites entreprises aient un accès efficace par rapport à son coût aux services dont elles ont besoin pour exporter.

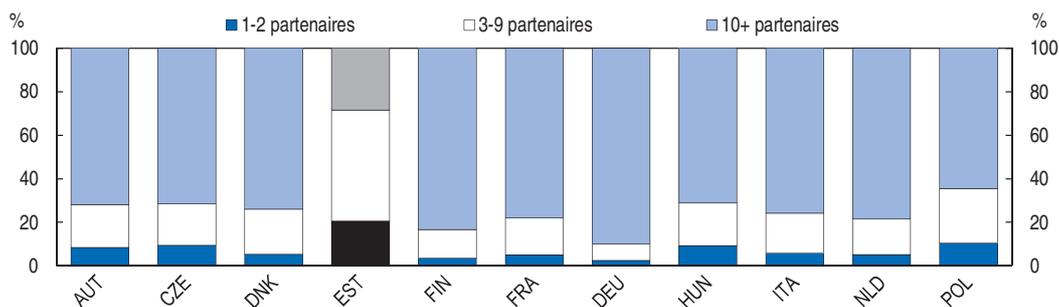
Il y a eu des progrès en Estonie concernant le niveau global des dépenses de R-D, qui sont passées de 0.6 du PIB en 2000 à 1.63 % en 2010 (graphique 13), en raison principalement

Graphique 12. **Les entreprises estoniennes exportent des produits de faible et moyenne technologie vers un petit nombre de partenaires**

A. L'avantage comparatif révélé (ACR) suivant l'intensité de technologie



B. Valeur des exportations suivant le nombre de partenaires, 2009



Note : L'avantage comparatif révélé (ACR) mesure l'intensité de spécialisation des échanges d'un pays dans une région ou dans le monde (ici ; dans la zone OCDE pour les échanges de biens). Si l'ACR a une valeur inférieure à 1, cela signifie que le pays n'est pas spécialisé dans les exportations de ce secteur. La part de ce secteur dans les exportations totales de biens de ce pays est inférieure à la part correspondante de la zone OCDE. De même, si l'indice est supérieur à 1, cela signifie que le pays est spécialisé dans les exportations de ce secteur. La part de marché d'exportation par secteur mesure le degré d'importance du secteur d'un pays dans les exportations totales de marchandises de la zone OCDE. L'indicateur est calculé en divisant les exportations de biens du secteur correspondant du pays par les exportations totales de marchandises de ce secteur de la zone OCDE (exprimée en pourcentage dans la base de données).

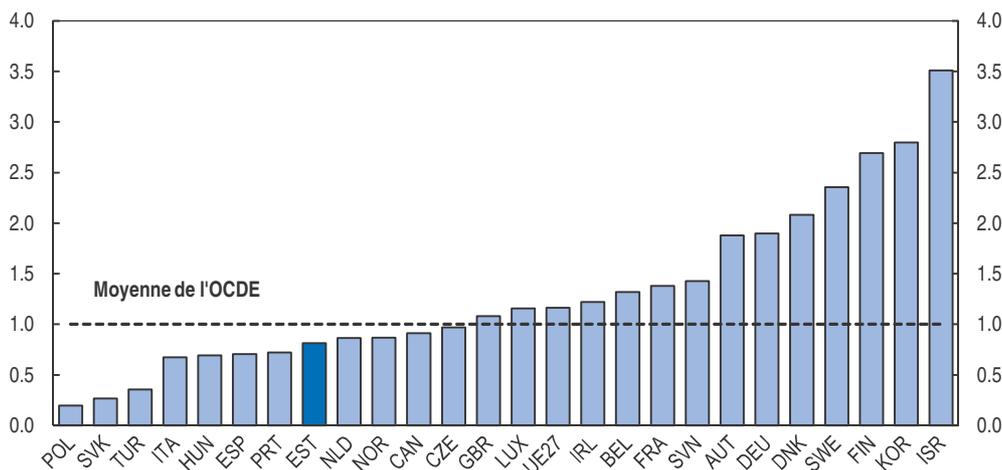
Source : Base de données du Commerce et caractéristiques des entreprises de l'OCDE, Base de données de STAN sur le commerce bilatéral par secteur et utilisation finale de l'OCDE et Base de données des Indicateurs microéconomiques du commerce de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717129>

d'une forte augmentation du financement privé. Néanmoins, la part du financement privé est encore bien inférieure à la moyenne dans la zone OCDE (44 % contre 60 % en 2010), ce qui pourrait être préoccupant car le financement public est hautement dépendant des fonds temporaires de l'UE (64 % du financement public en 2011). Par ailleurs, le système actuel, fondé sur des subventions, est peut-être moins efficace pour allouer des montants élevés de financement public. L'efficacité pourrait être améliorée par une restructuration de la politique actuelle en matière de recherche et d'innovation, une intensification de la coopération entre les ministères et un meilleur suivi et une meilleure évaluation des systèmes de soutien (ERAC, 2012).

La capacité d'exportation et la croissance de manière plus générale seraient renforcées par une augmentation des investissements extérieurs. Comme on l'a vu dans l'*Étude économique de l'Estonie* de 2009 (OCDE, 2009a), le pays a mis en place un cadre fiscal et réglementaire favorable aux entreprises. Néanmoins, il semblerait que les conditions générales de fonctionnement des entreprises pussent être encore améliorées, notamment

Graphique 13. **Les dépenses de R-D du secteur privé demeurent faibles**
% du PIB, 2010¹



1. 2009 pour la zone OCDE.

Source : Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717148>

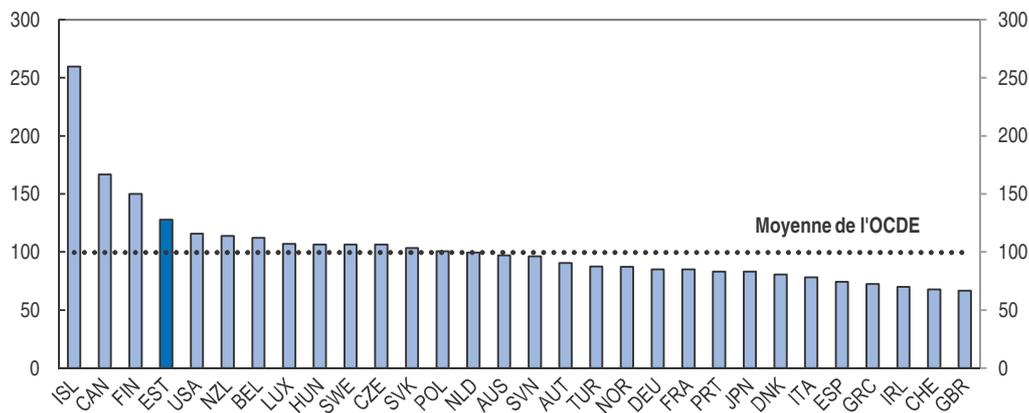
pour ce qui est des monopoles publics, de la réglementation des marchés publics et de l'élargissement des analyses d'impact réglementaire aux réglementations existantes. Comme on l'a vu dans l'*Étude économique de l'Estonie* de 2011 (OCDE, 2011a), les enjeux de la mondialisation et l'absence d'économies d'échelle dans la petite économie estonienne pourraient exiger le recours à un éventail plus large d'instruments d'action, notamment des aides au regroupement d'entreprises et au transfert de technologies. Des politiques destinées à attirer les investissements directs étrangers de haute technologie seraient particulièrement bienvenues compte tenu du faible transfert de technologies étrangères associé aux entrées d'investissements actuelles, dominées par l'industrie de l'intermédiation financière et les produits manufacturés à faible valeur ajoutée (Masso et al., 2010). Des projets pilotes fondés sur la méthodologie de la spécialisation intelligente pourraient tester la faisabilité pratique du ciblage du soutien sur des secteurs spécifiques à l'avenir et contribuer à éviter que les autorités s'efforcent de miser sur les gagnants.

Découpler la croissance économique de la consommation d'énergie et des émissions de polluants

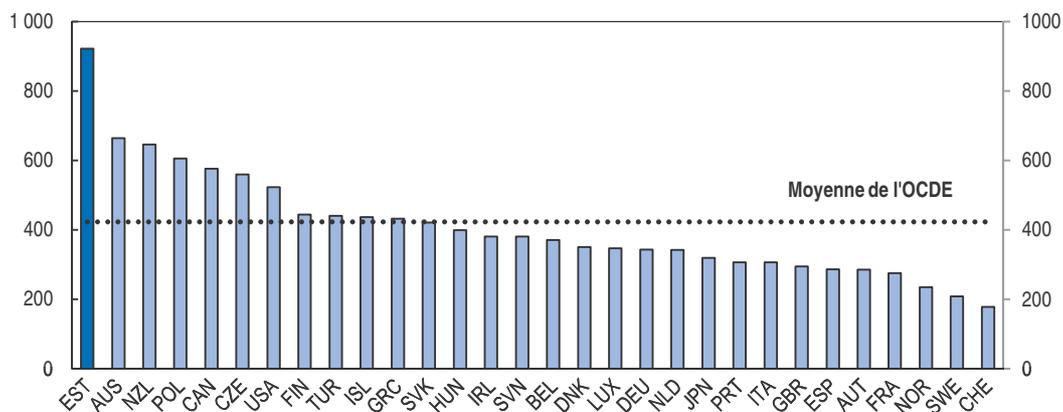
La haute intensité énergétique de l'économie (graphique 14) augmente sa vulnérabilité en cas de chocs sur les prix des produits de base et pourrait nuire à la compétitivité. Cette caractéristique a aussi une importante dimension environnementale puisque les émissions de CO₂ par habitant provenant de production d'électricité et de chaleur ont représenté plus du double de la moyenne OCDE en 2009, alors qu'elles avaient été réduites de 60 % depuis 1990. La consommation d'énergie a baissé de façon spectaculaire après l'effondrement de l'Union soviétique, mais les gains d'efficacité énergétique se sont ralentis depuis 2000 et ont pratiquement cessé depuis 2005 (Odyssee, 2011). La consommation d'énergie par unité de produit intérieur brut était encore trois fois plus élevée en Estonie qu'en moyenne dans l'UE en 2008 (EEA, 2011). Le potentiel d'économies d'énergie a été estimé à 30 % pour la chaleur et 10 % pour la production d'électricité, mais on pourrait économiser davantage encore en améliorant l'efficacité des bâtiments et du secteur des transports (autorités estoniennes, 2012).

Graphique 14. **Les intensités d'énergie et d'émission sont élevées****A. Intensité énergétique**

Tonnes d'équivalent énergétique par millions de dollars de PIB, 2009

**B. Intensité des émissions**

Tonnes d'équivalent CO2 par millions de dollars de PIB, 2010



1. PIB en prix constants de 2005, aux parités pouvoir d'achat

Source : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), <http://unfccc.int> ; Base de données des comptes nationaux de l'OCDE et Base de données des bilans énergétiques mondiaux de l'OCDE.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717167>

Jusqu'à présent, la politique visant à améliorer l'efficacité énergétique et à atténuer l'impact environnemental de l'activité économique a été d'ampleur limitée, fragmentée entre différents programmes, financée par des sources diverses et caractérisée par l'absence d'objectifs clairement établis et mesurables concernant les économies à réaliser (NAO, 2009). En particulier, les investissements réalisés dans le domaine des transports en vue d'accroître l'efficacité énergétique, notamment les récents achats de voitures électriques et d'autobus et de tramways plus performants, ne suffisent pas pour endiguer la croissance des émissions de polluants du fait que le transport de fret continue de se déplacer du rail vers la route, et le transport de passagers des transports publics vers les véhicules particuliers, qui sont parmi ceux qui ont la plus faible efficacité énergétique au sein de l'UE (Commission européenne, 2012). Le nombre de déplacements en transports publics, par exemple, a diminué de plus de 10 % ces dernières années, alors que le Plan de développement des transports pour 2005-13 visait une augmentation. Cela va sans doute

compliquer la réalisation des objectifs de l'Estonie en matière de réduction des émissions d'ici 2020 (EEA, 2011).

Les instruments utilisés en vue de rehausser l'efficacité énergétique doivent par conséquent être renforcés mais aussi rigoureusement évalués et mieux coordonnés. Indépendamment de l'investissement dans l'infrastructure de transport, du soutien ciblé aux économies d'énergie dans le secteur du bâtiment et de l'adoption de technologies faibles consommatrices d'énergie dans l'industrie, il serait essentiel d'offrir les bonnes incitations de prix dans les secteurs qui ne sont pas couverts par le Système européen d'échanges de permis d'émission. Les taux d'imposition applicables à toutes les sources d'énergie, notamment le diesel, devraient donc être harmonisés en fonction des externalités que ces sources génèrent, augmentant les recettes globales de la fiscalité environnementale et offrant la possibilité de réduire une fiscalité créatrice de distorsions (OCDE, 2011a).

Dans une optique plus positive, bien qu'elle soit encore hautement dépendante de l'huile de schiste comme principale source d'énergie, l'Estonie semble être en voie d'atteindre son objectif consistant à porter la part des énergies renouvelables à 25 %, la proportion ayant déjà atteint 24 % en 2010, même si les progrès supplémentaires pourraient être réalisés en améliorant la capacité du réseau d'absorber une production croissante d'électricité d'origine éolienne (Commission européenne, 2012).

Encadré 2. Recommandations concernant l'amélioration de la capacité de résistance de l'économie

Principales recommandations

- Accroître les dépenses au titre des politiques actives du marché du travail et améliorer leur ciblage, tout en assurant une coopération plus étroite entre les collectivités locales, les établissements d'enseignement et la Caisse d'assurance-chômage.
- Accroître les incitations financières offertes aux employeurs pour qu'ils investissent dans la formation continue. Cibler le cofinancement public sur les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction et les seniors, ainsi que sur les salariés des PME.
- Envisager de rendre obligatoire l'offre de formation sous la forme d'enseignement formel, de formation sur le lieu de travail ou de places d'apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans pour les jeunes qui ne sont ni à l'école, ni dans l'emploi, ni en formation.
- Renforcer davantage la coopération avec les employeurs et envisager d'accorder des subventions à ceux qui offrent des places d'apprentissage aux jeunes dans l'enseignement professionnel. Accroître la perméabilité entre les différentes filières d'enseignement.
- Rééquilibrer les ressources publiques en faveur du soutien à l'innovation afin de préparer les entreprises estoniennes à exporter et veiller à ce que les services nécessaires aux petites entreprises exportatrices soient disponibles à des coûts raisonnables.

Autres recommandations

- Améliorer l'efficacité des programmes d'activation en permettant dans la passation de marchés publics de prendre davantage en compte la qualité des stages de formation, en encourageant une plus grande participation des employeurs et en ciblant les subventions à l'embauche sur les entreprises qui prennent l'engagement de parvenir à une embauche nette.

Encadré 2. **Recommandations concernant l'amélioration de la capacité de résistance de l'économie** (suite)

- Rendre la formation continue plus attractive pour les adultes en veillant à ce qu'elle conduise à l'acquisition d'une qualification et en informant le public des avantages des différents programmes.
- Veiller à ce que le nouveau soutien accordé sous conditions de ressources aux étudiants de l'enseignement tertiaire soit suffisant et étendre le système de prêts aux étudiants de façon que ceux qui sont issus de milieux défavorisés ne soient plus obligés de travailler pendant leurs études.
- Renforcer les politiques visant à réduire l'intensité d'énergie et de ressources naturelles en fixant des prix appropriés et en offrant des meilleures incitations en faveur des programmes d'économie d'énergie.

Réduire la pauvreté par le biais de l'activation et d'un soutien mieux ciblé

Durant la crise, les pauvres ont été particulièrement touchés (graphique 15). La baisse du revenu disponible dans le quintile inférieur a été marquée à la fois en termes absolus et par rapport aux quintiles de revenu plus élevés. La part de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté absolue, c'est-à-dire les personnes dont les dépenses sont inférieures au minimum vital, est passée de 6.5 % en 2007 à 11.7 % en 2010, et, parmi les enfants, elle est passée de 9.4 % à 18.1 %. Les travailleurs privés d'emploi ont été les plus durement touchés, les ménages sans emploi étant exposés à un risque très élevé de pauvreté. Par contre, les retraités, qui sont protégés des perturbations du marché du travail, ont été moins affectés par la crise. Les variations négatives des revenus ont trouvé leur reflet dans les évaluations subjectives du bien-être, avec de fortes baisses du degré de satisfaction à l'égard de la vie au bas de la distribution des revenus.

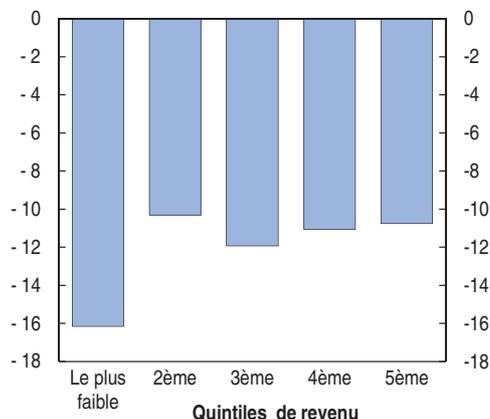
S'il est vrai que l'insécurité de l'emploi liée à l'instabilité économique induit un risque de pauvreté, l'Estonie se distingue à la fois par le niveau peu élevé des dépenses sociales et par la faible proportion de transferts soumis à conditions de ressources (graphique 16). Le montant peu élevé des dépenses au titre de la garantie de ressources limite les coûts budgétaires à court terme et est conforme à l'orientation de la politique sociale qui met l'accent sur la responsabilité de chacun et sur les incitations à travailler plutôt que sur la redistribution. Cependant, les personnes à bas revenu n'ont guère la possibilité d'épargner par précaution (Ahrend et al., 2011). La politique actuelle contribue aussi à ce que les individus se tournent vers les systèmes d'allocations de subsistance et d'invalidité (Praxis, 2011), qui n'offrent pas suffisamment des possibilités d'activation et d'amélioration des compétences, créant une dépendance à plus long terme. En conséquence, la politique sociale devrait être réformée compte tenu des considérations suivantes :

- Assurer un meilleur équilibre entre les coûts à court et moyen terme des politiques sociales, en réduisant les entrées et en augmentant les sorties.
- Cibler les prestations et les services publics afin de mieux utiliser des ressources rares pour aider les plus démunis, au lieu de saupoudrer ces ressources et de générer ainsi des pertes sèches.

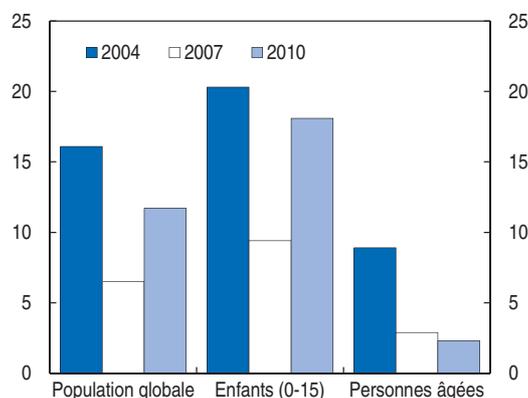
Graphique 15. La crise économique a touché durement les pauvres

A. Les revenus en bas de l'échelle ont été les plus touchés

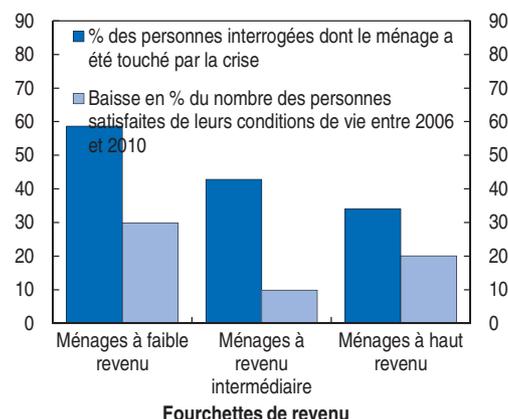
Revenu disponible des ménages, variation réelle en %, 2008-10



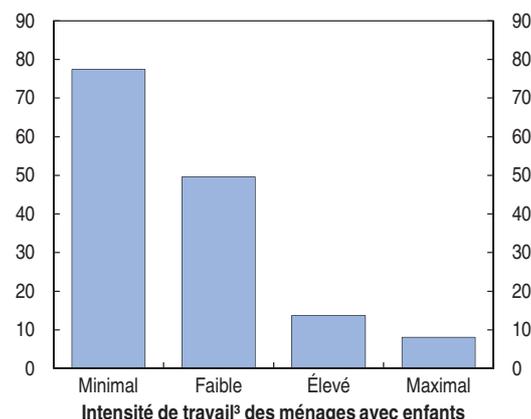
B. La pauvreté absolue s'est fortement accrue

Part des membres du ménage en dessous du seuil de pauvreté absolue¹

C. La plus forte dégradation de la satisfaction à l'égard des conditions de vie touche les ménages à faible revenu



D. La pauvreté parmi les sans-emploi est très élevée

% de personnes dont le revenu disponible au sein du ménage est inférieur au seuil correspondant au risque de pauvreté²

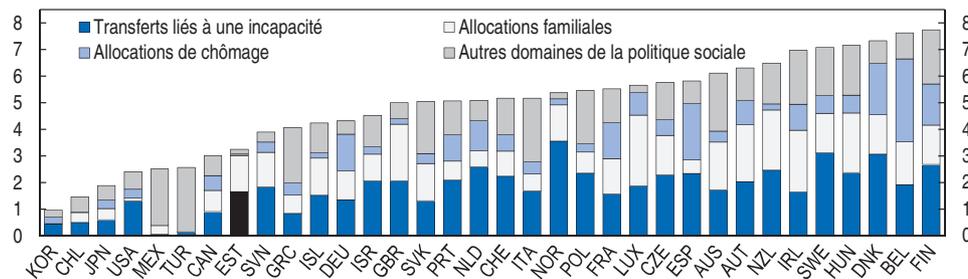
1. Le seuil de pauvreté absolue est calculé par Statistique Estonie sur la base de trois postes de dépenses : alimentation, logement et autres, nécessaires pour assurer le niveau minimum de bien-être. Les données pour 2010 ne sont pas directement comparables avec celles du passé en raison d'un changement de méthodologie en 2010.
2. Le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu disponible médian corrigé en fonction de la taille du ménage.
3. L'intensité de travail dans un ménage est le nombre de mois passés dans l'emploi salarié ou le travail indépendant par les membres du ménage qui sont en âge de travailler (16-64 ans), divisé par le nombre maximum de mois pendant lesquels ils auraient pu travailler.

Source : BERD-Banque mondiale, *Life in Transition Survey 2010*, LiTS II ; Statistique Estonie, Estonian Social Survey.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717186>

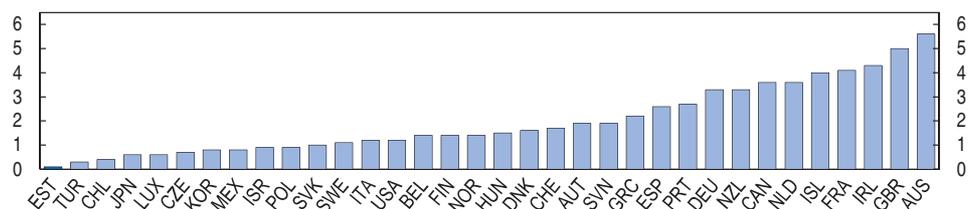
- Adopter une approche plus intégrée des politiques d'activation et des politiques sociales, notamment surmonter le problème actuel de segmentation entre plusieurs institutions – caisse d'assurance-chômage, caisse d'assurance sociale, caisse d'assurance-maladie, communes et établissements d'enseignement – qui opèrent sans coordination suffisante.

Graphique 16. Les transferts (autres que les pensions) sont faibles et non ciblés et n'aident guère à lutter contre les inégalités

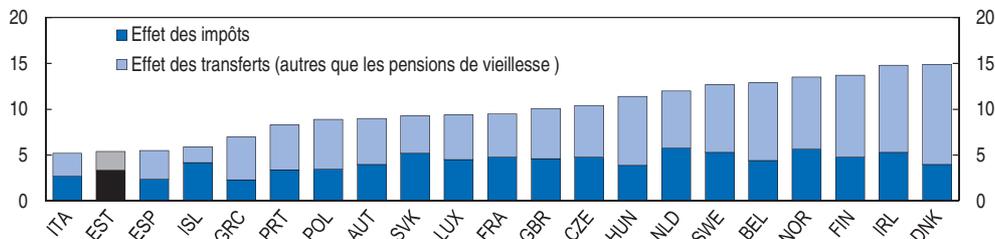
A. Transferts monétaires publics (autres que les pensions vieillesse) aux ménages, % du PIB, 2007



B. Dépenses sociales publiques au titre des programmes assujettis à des critères de ressources, % du PIB, 2007



C. Incidence des impôts et des transferts (autres que les pensions vieillesse) sur l'inégalité des revenus, réduction en points de pourcentage du coefficient de Gini, 2007



Source : Base de données des Dépenses sociales de l'OCDE, EUROSTAT (2010), *Income and living conditions in Europe*, tableau 16.1B et OCDE (2011), *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 124, tableau I.1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717205>

Réformer le système de prestations d'invalidité

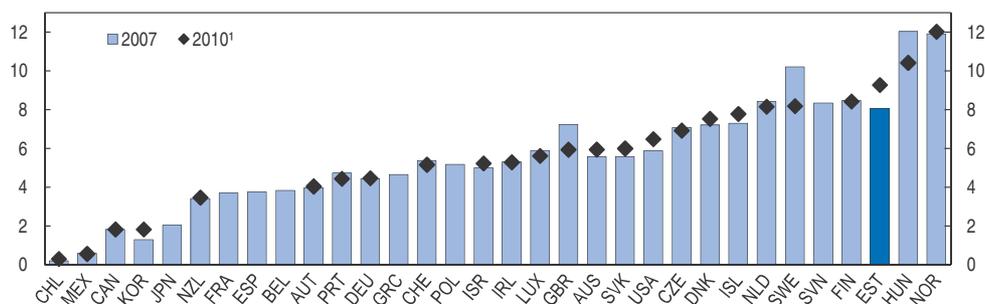
La réforme du système de prestations d'invalidité est la plus haute priorité pour le gouvernement. L'Estonie est le pays qui a connu la plus forte augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité dans la zone de l'OCDE ces dernières années, et près de 10 % de la population active reçoit une forme quelconque de prestations de ce type (graphique 17). Les entrées dans le régime d'invalidité ont été particulièrement nombreuses durant la période de marasme sur le marché du travail, principalement parmi ceux qui avaient une capacité à travailler plus élevée (Statistique Estonie, 2011).

Cela semble indiquer que, pendant la crise, ce régime a été utilisé comme système de garantie de ressources en dernier ressort, en raison des conditions très restrictives d'accès aux autres prestations pour les personnes d'âge actif (OCDE, 2010d). Les problèmes structurels sous-jacents sont les suivants (NAO, 2010a ; Praxis, 2011) :

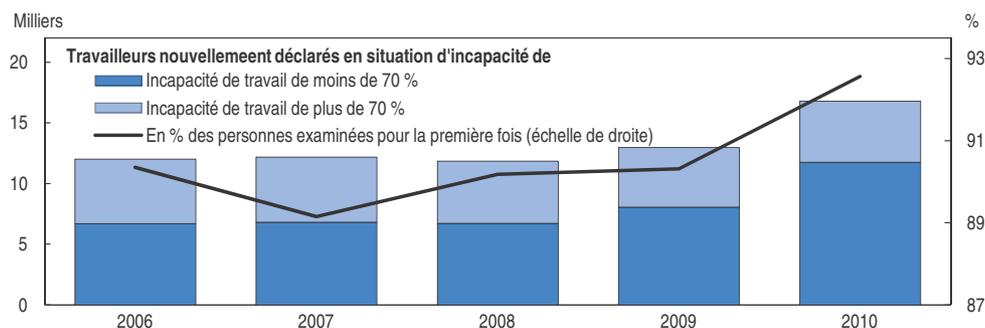
- Les dépenses de prévention sont insuffisantes. Il n'existe pas de système d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. L'accès aux prestations

Graphique 17. Le nombre de cas d'incapacité permanente de travail a augmenté rapidement durant la crise

A. Nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité, pourcentage des 20 à 64 ans



B. Incapacité de travail permanente



1. 2009 pour la République tchèque, l'Allemagne, la Finlande, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et le Royaume-Uni.

Source : OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi*, Encadré 1.3 ; Statistique Estonie (2011), *Statistical Yearbook of Estonia*.

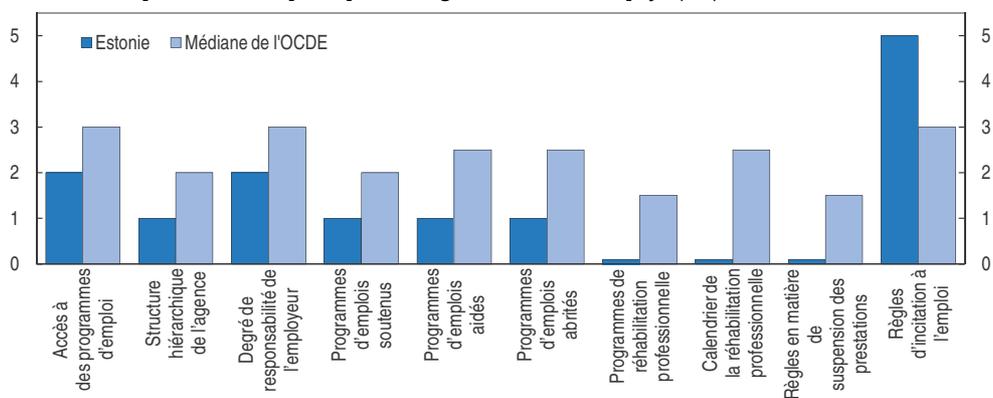
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717224>

d'incapacité de travail ou d'invalidité dépend seulement d'une évaluation médicale, sans l'intervention de spécialistes de la médecine du travail.

- Le système ne favorise pas les politiques d'activation, les mesures de réadaptation sont insuffisantes et aucune des institutions intervenant dans le système n'est responsable des politiques de retour à l'emploi. Les employeurs n'interviennent pas dans le système. (graphique 18).

Graphique 18. Le système de prestations d'invalidité comporte peu de mesures d'intégration

Importance de la politique d'intégration : notes des pays (0-5), autour de 2007¹



1. 2012 pour l'Estonie.

Source : OCDE (2010), *Maladie, invalidité et emploi*, tableau 3.A2.1B, et autorités estoniennes.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717243>

- Ceux qui ne sont réellement pas en état de travailler ne reçoivent pas toujours de prestations suffisantes pour leur éviter de tomber dans la pauvreté car les ressources sont saupoudrées finement.
- Le système actuel de prestations d'invalidité est fragmenté entre différentes institutions et différents régimes, qui chevauchent en partie.

La réforme prévue a pour but d'intégrer les différents régimes, de durcir les conditions d'admissibilité et les évaluations périodiques afin de limiter les entrées dans le système et d'en multiplier les sorties, tout en centrant l'effort sur la réadaptation et l'activation et en renforçant le rôle des employeurs. Une coopération beaucoup plus étroite avec les services d'assurance-chômage serait nécessaire et la participation aux programmes d'activation devrait être encouragée. Enfin, la réforme devrait être complétée par un renforcement des programmes bien ciblés de garantie de ressources, axés sur l'activation.

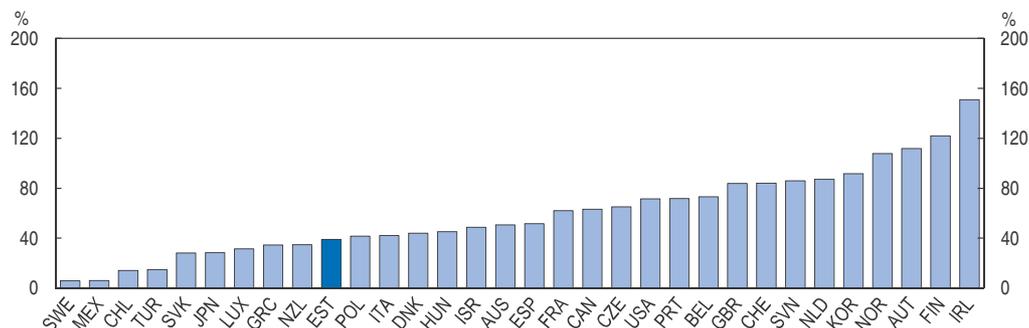
Renforcer les programmes ciblés de soutien des revenus qui privilégient l'activation

Il faudrait augmenter les prestations d'assistance-chômage et leur donner un rôle plus important dans le système de protection sociale (encadré 3). Actuellement, ces prestations ne représentent qu'environ un tiers du seuil de pauvreté absolue, et elles sont donc trop faibles pour préserver de la pauvreté ceux qui ont perdu leur emploi mais qui n'ont pas droit aux indemnités de chômage ou qui sont arrivés en fin de droits (graphique 19).

Graphique 19. **Le montant de la prestation d'assistance-chômage devrait être majoré**

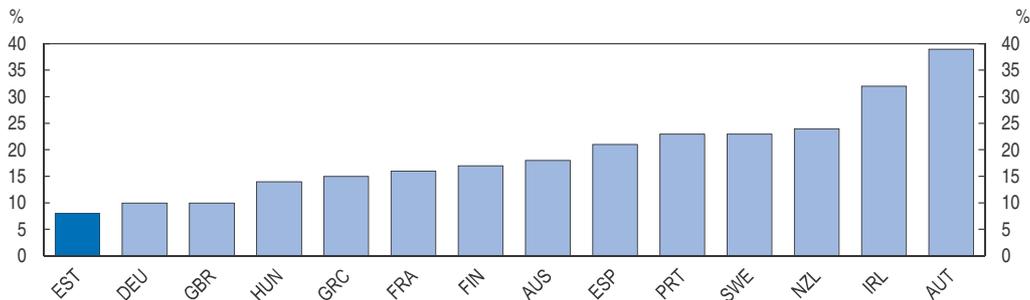
A. La couverture des allocations de chômage est faible

Variation du nombre de bénéficiaires des allocations de chômage en % de la variation du nombre de personnes au chômage¹



B. Le montant de l'indemnité d'assistance-chômage est très faible

Indemnité maximale par rapport au salaire moyen², 2010



1. Durant la première année depuis le début de la crise. Prestations totales de chômage, y compris les prestations élargies et l'assistance-chômage.
2. Pour un travailleur célibataire de 40 ans sans enfants, ayant travaillé pendant 22 ans. En Allemagne, au premier janvier 2005, l'assurance-chômage et l'assistance sociale pour les personnes aptes au travail ont été fusionnées en une prestation unique, l'allocation de base pour les demandeurs d'emploi (prestation de chômage II). Disponible pour les personnes qui sont aptes au travail et dont le revenu n'est pas suffisant pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille.

Source : OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi*, graphique 1.17B et www.oecd.org/els/social/workincentives.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717262>

L'augmentation prévue de l'assistance-chômage, décidée en 2009 mais suspendue jusqu'en 2013, aurait un impact sur la pauvreté pour un coût relativement faible car elle est strictement ciblée (OCDE, 2010d). Les conditions d'admissibilité et la durée sont aussi relativement strictes et devraient être assouplies de façon que les chômeurs de longue durée bénéficient aussi d'une garantie de ressources de base et d'un accès à une aide efficace à la recherche d'emploi et à la formation, avec obligation de recherche active d'emploi (OCDE, 2011b). Les ressources rares devraient être ciblées sur ceux qui sont le plus exposés au risque de pauvreté. L'assistance-chômage devrait être accordée sous conditions de ressources, grâce aux TI existantes qui permettent d'explorer différentes bases de données afin de surmonter les obstacles pratiques à la mise en œuvre. En même temps, il faudrait offrir une possibilité de cumuler prestations et emploi afin de favoriser les emplois à temps partiel, faiblement rémunérés, comme outil d'activation (Vork, 2009 ; Praxis, 2011).

En revanche, le rôle de l'assurance-chômage dans l'atténuation de l'impact des chocs en termes de pauvreté restera sans doute limité du fait du coût budgétaire élevé de l'assouplissement des critères d'admissibilité, étant donné que les taux de remplacement sont relativement généreux et qu'il n'y a pas de conditions de ressources. Afin de libérer des ressources et de renforcer les incitations à la recherche d'emploi, les plafonds relativement élevés de prestations d'assurance-chômage pourraient être abaissés et la durée des versements pourrait être réduite au cours de la reprise économique, lorsque les possibilités d'emploi se multiplieront et que les effets de contre-incitation seront les plus importants (Landais et al., 2010 ; Lauringson, 2010 et 2011 ; Praxis, 2011).

Encadré 3. Le système de soutien à court terme des revenus en Estonie

Le système estonien de soutien à court terme des revenus consiste en un régime de protection des chômeurs à deux niveaux : les prestations d'assurance-chômage et l'assistance-chômage, ainsi qu'un régime d'allocations de subsistance qui offre une assistance sociale ciblée :

- L'assurance-chômage offre des prestations financées par les cotisations et soumises à conditions de ressources, avec des critères d'admissibilité assez stricts, le taux de remplacement initial étant de 50 % et la durée maximale de 360 jours.
- L'assistance-chômage est une prestation forfaitaire financée sur le budget de l'État. Elle s'adresse aux chômeurs qui n'ont pas droit aux prestations d'assurance ou qui sont arrivés en fin de droits, mais seulement si leurs autres sources de revenu sont inférieures au montant de la prestation, qui est fixé annuellement dans le budget de l'État, et qui s'élève actuellement à 64 EUR par mois. La durée maximale est de 270 jours.
- L'allocation de subsistance est une prestation soumise à conditions de ressources qui est versée aux personnes démunies par une commune locale et financée sur le budget de l'État. Elle a pour but d'assurer un niveau minimum garanti de ressources hors coût du logement, qui est fixé par le Parlement chaque année et qui s'élève actuellement à 77 EUR pour le premier membre du ménage et à 61 EUR pour les autres membres.

La principale difficulté consiste à remettre au travail ceux qui n'ont pas d'emploi et qui n'ont plus droit à l'assurance-chômage et aux prestations d'assistance. Bon nombre d'entre eux perçoivent alors des allocations de subsistance administrées par les communes. Pour les remettre au travail, il faudrait accroître leur participation aux

programmes de recherche d'emploi et d'activation et renforcer la coopération entre les services d'assurance-chômage et les communes locales (OCDE, 2010d). Les projets pilotes existants à l'appui de cette coopération donnent de précieux enseignements mais, en fin de compte, tous les bénéficiaires de prestations ayant une certaine capacité de travail devraient être suivis par les services de l'emploi, un système qui a donné de bons résultats en Allemagne (OCDE, 2010e). Les communes, quant à elles, devraient se pencher de plus près sur d'autres problèmes tels que l'exclusion sociale et les pathologies.

Un domaine où le système de soutien des revenus est relativement généreux est celui des allocations parentales, qui assure un taux de remplacement élevé pour une longue période et qui est, de fait, un des plus avantageux de la zone OCDE (OCDE, 2011c). Son efficacité est mise en question en raison de son coût budgétaire très élevé : les allocations familiales représentent près de la moitié du total des transferts sociaux autres que les pensions de retraite. Si l'Estonie a réussi à faire passer le taux de fécondité au-dessus de la moyenne de l'Union européenne et enregistre des taux relativement élevés d'emploi des femmes, plusieurs pays ayant des prestations moins généreuses, notamment les pays nordiques, ont obtenu de bien meilleurs résultats à la fois pour ce qui est du taux de fécondité et de l'emploi des femmes. On ne saurait ignorer non plus le fait que la pauvreté parmi les enfants reste élevée. Les observations faites dans les autres pays semblent indiquer que les transferts financiers – temporaires ou permanents – accélèrent le calendrier des naissances mais que leurs effets sur la taille des familles sont, au mieux, limités (Adsera, 2004). La disponibilité de structures formelles de garde d'enfants paraît être un facteur plus important pour expliquer les différences de taux de fécondité d'un pays à l'autre. Les pays où les taux d'emploi des femmes sont les plus élevés ont aussi des taux de fécondité élevés, et les politiques qui aident à concilier travail et responsabilités familiales influent aussi de façon positive sur les taux de fécondité (OCDE, 2011c). En même temps, encourager l'activité professionnelle du second membre du ménage (généralement une femme) est une garantie très efficace contre la pauvreté du ménage (Ahrend et al., 2011).

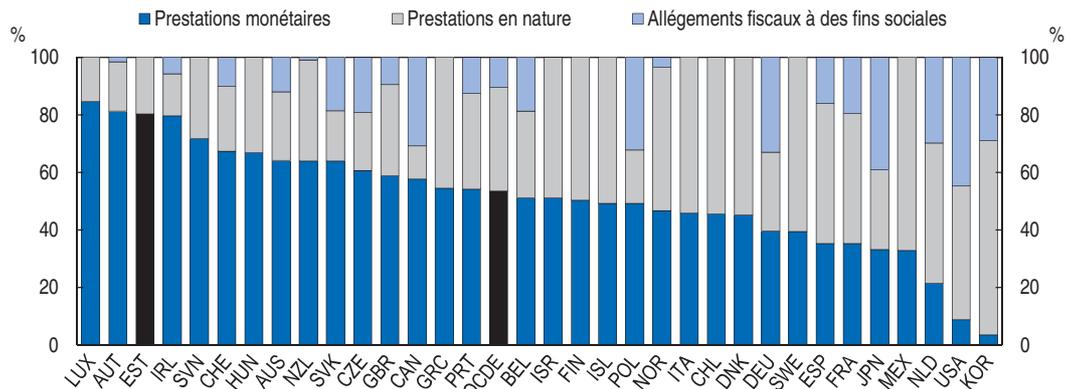
Des ressources un peu plus importantes pourraient par conséquent être canalisées vers l'offre de services de garde d'enfants, avec une participation financière des ménages calculée en fonction de leurs revenus afin d'assurer l'impact maximum, alors que les dépenses au titre de la politique familiale en Estonie semblent biaisées en faveur des prestations en espèces (graphique 20). Par contre, une cotisation prévue au régime de pensions au titre des périodes consacrées à élever des enfants, qui serait financée par l'État et pourrait couvrir des périodes allant jusqu'à trois ans, est un moyen assez coûteux et inefficace de promouvoir la fécondité si l'on en juge par les faits observés au plan international (OCDE, 2011c). En outre, pour remédier à la pauvreté des femmes à la vieillesse, il est préférable d'améliorer les services d'accueil des enfants, aidant ainsi les mères à concilier travail et famille et à contribuer au régime de retraite.

Améliorer l'accès aux services publics, en particulier dans le domaine de la santé

L'impact de l'instabilité économique et des pertes d'emploi et de revenu qui en résultent sur la pauvreté et le bien-être peut être atténué par de bonnes conditions d'accès aux services publics essentiels, notamment l'accès aux soins de santé, qui sont sans doute le plus important. Malheureusement, les résultats de l'Estonie dans le domaine de la santé sont relativement médiocres (graphique 21, OCDE, 2011d). De plus, l'état de santé est étroitement lié au niveau d'instruction, à l'emploi et aux revenus (Hernandez-Quevedo et al., 2010). L'Estonie est aussi le pays où l'écart d'espérance de vie entre les hommes et les

Graphique 20. Les allocations familiales sont élevées par rapport aux dépenses consacrées aux services de garde d'enfant

Part des dépenses en faveur des familles, 2007



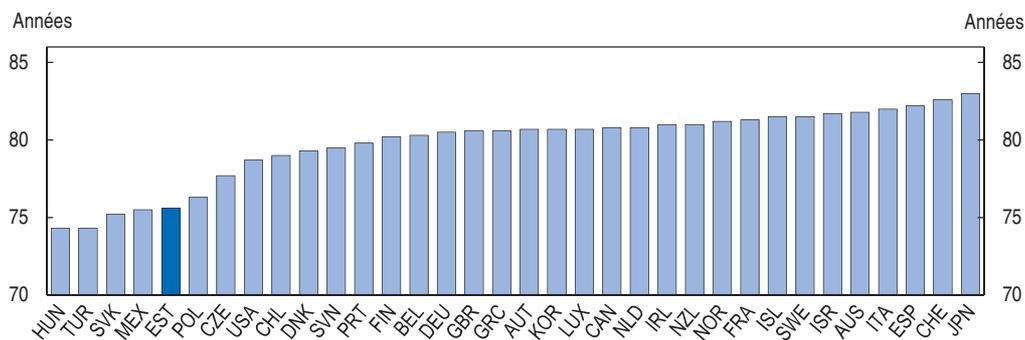
Note : Les dépenses en faveur des familles, en Estonie, comprennent les allocations familiales, les prestations de congé parental et les aides à la garde d'enfants. Données manquantes sur les allègements fiscaux pour le Chili, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, Israël et la Slovaquie. Il n'y a pas d'allègements fiscaux au Danemark, en Finlande, en Islande, en Italie, au Luxembourg, au Mexique et en Suède.

Source : OCDE (2011), *Assurer le bien-être des familles*, graphique 2.1B.

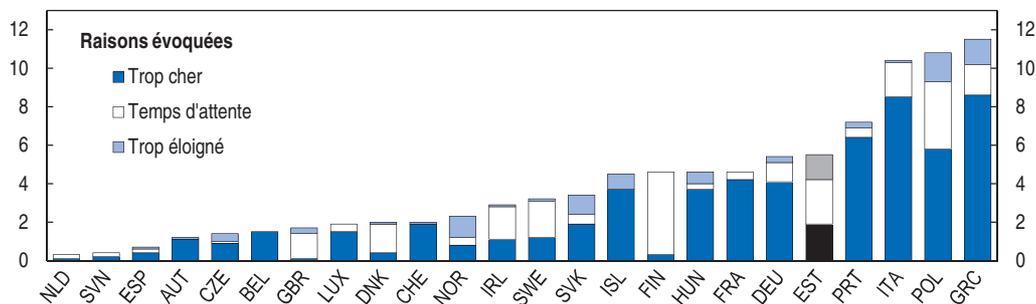
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717281>

Graphique 21. Les résultats en matière de santé sont médiocres

A. Espérance de vie à la naissance, 2010¹



B. Absence d'examen médicaux dans le quintile de revenu inférieur, 2009



1. 2008 pour le Canada; 2009 pour l'Italie

Source : Base de données de l'État de santé de l'OCDE; OCDE (2011), *Panorama de la santé*, graphique 6.1.1.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717300>

femmes est le plus grand. À cet égard, les pouvoirs publics devraient axer leur action sur les priorités de réforme suivantes (OCDE, 2011a) :

- Si la marge de manœuvre budgétaire pour accroître les dépenses de santé par rapport à leur très faible niveau actuel est limitée, il existe des possibilités de rehausser l'efficacité des dépenses, notamment en améliorant les soins de santé primaires afin d'éliminer les hospitalisations évitables et de rationaliser davantage le réseau hospitalier.
- Le niveau relativement élevé de la participation financière des patients, en particulier pour les médicaments et les soins dentaires, risque d'exclure les ménages à bas revenu des soins de santé dont ils ont besoin. Le plafonnement de la participation financière des patients en fonction de leur niveau de revenu pour les médicaments prescrits et une promotion plus efficace des médicaments génériques pourraient améliorer la situation.
- L'assurance-maladie constitue actuellement une motivation importante pour s'inscrire au chômage et le retrait de cette couverture est donc devenu un instrument de sanction en cas de non-respect de l'obligation de recherche d'emploi qui est faite aux chômeurs déclarés. Cependant, la perte de l'assurance-maladie peut conduire à un recours fréquent aux soins d'urgence financés par l'État, à l'accumulation de problèmes de santé et, en fin de compte, à la sortie de la population active.

Le mauvais état de santé des groupes défavorisés, principalement pour les hommes, s'accompagne de modes de vie insalubres. L'addiction au tabac, l'abus d'alcool, le manque d'activité physique, un régime alimentaire déséquilibré et la conduite en état d'ébriété sont très répandus parmi les groupes défavorisés et contribuent à de mauvais résultats en matière de santé. Il faut par conséquent mettre en place des programmes généraux destinés à promouvoir des modes de vie sains, en particulier pour les groupes à haut risque.

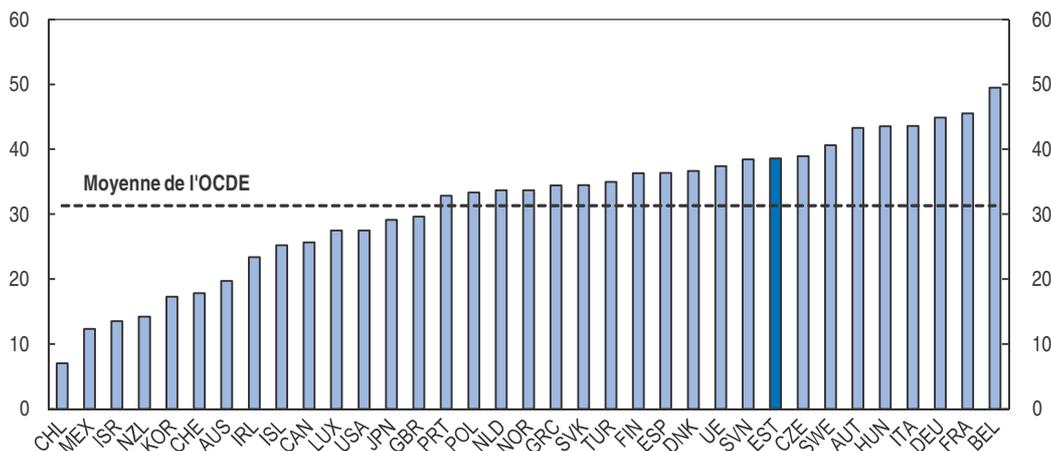
Pour assurer une meilleure protection sociale et de nombreux autres services publics essentiels, il faut accroître les capacités des communes. Si toutes les communes sont, en principes, censées offrir les mêmes services de base, elles diffèrent grandement du point de vue de la population et de la richesse (OCDE, 2011e). Bon nombre d'entre elles ont une capacité budgétaire, administrative et de prestation de services très limitée et les plus pauvres sont généralement confrontées aux besoins de protection sociale les plus importants. Il en résulte de très grandes différences dans les dépenses municipales par habitant et cela pose de problèmes d'équité concernant l'accès aux services publics et la qualité de ces services. La réforme des administrations infranationales, notamment les regroupements de communes, est souvent difficile politiquement à mettre en œuvre. Cela fait ressortir l'importance d'offrir des incitations afin d'encourager la coopération entre communes en vue d'assurer une prestation de services efficiente (OCDE, 2011e). Le cadre de suivi et de contrôle de la qualité des services a besoin d'être renforcé, notamment par l'établissement de normes nationales de prestation, et il devrait être étayé par certaines modifications du système de subventions de péréquation et de dotation globale (OCDE, 2011a).

Réduire le coïncidence fiscale sur le travail pour les bas salaires

Le coïncidence fiscale sur le travail est élevé, en raison principalement des cotisations sociales. Il constitue un obstacle important à l'emploi pour les travailleurs à bas salaire, qui supportent un coïncidence fiscale moyen largement supérieur à la moyenne de la zone OCDE (graphique 22). Pourtant, les réformes prévues des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne sont pas en faveur des personnes ayant un salaire peu élevé. Les cotisations de sécurité sociale seront plafonnées en 2014, ce qui

Graphique 22. Les travailleurs à bas salaires sont soumis à un coin fiscal élevé sur le travail, qui décourage l'emploi

Coin fiscal moyen sur le travail¹ à 67 % du salaire moyen, pour un célibataire sans enfants, % de la rémunération totale du travail, 2010



1. Mesuré comme étant la différence entre la rémunération totale du travail payée par l'employeur et la rémunération nette des salariés, en pourcentage de la rémunération totale du travail. Il comprend donc les cotisations de sécurité sociales des employeurs et des salariés.

Source : OCDE (2012), *Objectif croissance*, graphique 3.3A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717319>

allégera l'impôt pour ceux qui s'en sortent relativement bien et dont l'offre de main-d'œuvre est moins élastique, de sorte que l'effet attendu sur le marché du travail sera assez limité (Hamermesh, 1993). Le subventionnement partiel des cotisations sociales pour les travailleurs à bas salaire serait plus efficace, comme en témoigne le programme appliqué en 2009-10 et qui a donné des résultats généralement bons. De même, il faudrait réfléchir de nouveau à la réduction prévue du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui serait ramené de 21 à 20 % en 2015, en vue de la remplacer par une extension de l'exonération, actuellement peu répandue en comparaison des autres pays.

La haute dépendance du financement du système de protection sociale à l'égard de la fiscalité du travail pourrait être réduite par le recours à d'autres sources de financement qui créeraient moins de distorsions. Les relèvements des droits d'accise prévus en 2012 et 2013 sont des mesures judicieuses, tant comme source importante de recettes que comme contre-incentive à la consommation d'alcool et de tabac. La suppression progressive des exonérations restantes et des taux de TVA réduits pourrait rapporter des recettes substantielles, tandis que l'efficacité de ces dépenses fiscales est faible du fait qu'elles ne sont pas ciblées sur ceux qui en ont le plus besoin. Même s'il a été majoré durant la crise, le taux ordinaire de TVA est encore plus bas que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et dans les pays nordiques en particulier, et il est donc possible de l'augmenter davantage. D'autres sources de financement ont été passées en revue dans la précédente *Étude économique* (OCDE, 2011a).

L'impôt sur la propriété est la source fiscale qui crée le moins de distorsions (Johansson et al., 2008), et pourtant son niveau en Estonie est actuellement le plus bas de la zone de l'OCDE. Pour pouvoir exploiter ce potentiel, il faudrait aligner de plus près l'évaluation fiscale des biens fonciers sur leur valeur marchande. Imposer les maisons et les appartements élargirait aussi notablement l'assiette de l'impôt sur la propriété et permettrait de réduire les impôts qui créent davantage de distorsions.

Une autre possibilité de rééquilibrer la structure fiscale est liée à l'imposition des externalités environnementales. Malgré des niveaux élevés d'émission et une faible efficacité énergétique, qui sont parmi les problèmes structurels importants de l'économie estonienne (Autorités estoniennes, 2012), la part de la fiscalité écologique et le taux implicite de l'impôt sur l'énergie sont nettement inférieurs à la moyenne de l'UE. L'internalisation complète des coûts de toutes les externalités négatives par les impôts sur l'essence, le diesel et les autres combustibles fossiles élargira la possibilité de rééquilibrer la structure fiscale en faveur d'une croissance durable et créatrice d'emplois.

Encadré 4. **Recommandations concernant la protection sociale**

Principales recommandations

- Recentrer le système de protection sociale sur l'activation et le retour à l'emploi, en intensifiant la coopération inter-organismes. Conclure rapidement la phase d'analyse en vue de la mise en place des services électroniques fondés sur l'Internet. Toutes les personnes en âge de travailler ayant une certaine capacité de travail devraient être inscrit auprès des services d'assurance-chômage et être encouragées à participer aux programmes de recherche d'emploi et d'activation.
- Les prestations devraient être davantage ciblées sur les personnes qui en ont le plus besoin.
- Renforcer l'efficacité des dépenses de santé, promouvoir des modes de vie sains et améliorer l'accès aux soins pour les groupes défavorisés devraient être une priorité afin d'améliorer les résultats dans le domaine de la santé et de réduire les écarts de santé entre les individus.
- Le niveau élevé du coïncidence fiscale sur le travail devrait être réduit en accroissant la part des impôts les moins distorsifs, comme les impôts sur la propriété, les taxes environnementales et les droits d'accises, et en réduisant les niches fiscales, comme les taux préférentiels de TVA. Les allègements d'impôts directs devraient être ciblés sur les personnes à bas salaire.

Autres recommandations

- Commencer de préparer la réforme du système de pensions d'invalidité en ouvrant les programmes d'activation aux bénéficiaires de prestations d'invalidité et renforcer le rôle des employeurs dans les mesures de prévention et de réadaptation.
- Le rôle des allocations de subsistance devrait être réduit et les communes devraient se concentrer sur d'autres problèmes tels que l'exclusion sociale, tandis que l'assistance-chômage devrait devenir la principale source de revenu de base et être soumise à des conditions strictes de recherche d'emploi et de formation par les services d'assurance-chômage.
- Le soutien aux familles devrait viser davantage à concilier obligations parentales et activité professionnelle, notamment en offrant des services mieux adaptés de garde d'enfants, avec une participation financière des ménages calculée en fonction de leurs ressources.
- Les capacités de prestation de services publics des communes devraient être renforcées, notamment à l'aide d'incitations à la coopération dans ce domaine, sur une grande partie du territoire, et de l'établissement de normes nationales de qualité des services publics.

Bibliographie

- Adsera, A. (2004), « Changing Fertility Rates in Developed Countries: The Impact of Labor Market Institutions », *Journal of Population Economics*, vol. 17.
- AEE (2011), Total Energy Intensity 1995-2008 ? [en ligne], Agence européenne de l'environnement. Disponible sur le site www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/total-energy-intensity-1995/ener17_table_01_excel.
- Ahrend, R., J. Arnold et C. Moeser (2011), « The Sharing of Macroeconomic Risk: Who Loses (and Gains) from Macroeconomic Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 877, OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg8hw5467wd-en>.
- Altomonte (2012), « Exporting and Productivity, The Cross Country Dimension », 15^e Atelier du FIW, Vienne.
- Atkinson, A. et F. Messy (2012), « Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study », *Documents de travail sur la finance, l'assurance et les pensions privées*, n° 15, OCDE.
- Autorités estoniennes (2012), Programme national de réformes « ESTONIE 2020 », Tallinn.
- Barnes, S., P. Lane et A. Radziwill (2010), « Minimising Risks from Imbalances in European Banking », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 828, OCDE.
- Bassanini, A. (2004), « Improving Skills for More and Better Jobs: The Quest for Efficient Policies to Promote Adult Education and Training », *European Economy: Special Reports* 3.
- Bassanini, A. et al. (2005), « Workplace Training in Europe », *IZA Working Papers*, n° 1640.
- Benkovskis, K. et A.L. Rimgailaite (2011), « The Quality and Variety of Exports from the New EU Member States », *The Economics of Transition* 19(4).
- BERD (2010), « Life in Transition. After the Crisis », European Bank for Restructuring and Development, Londres.
- Blanchard, O. et J. Wolfers, (2000), « The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence », *Economic Journal*, 110, C1-33.
- Card, D., J. Kluve et A. Weber, (2010), « Active Labour Market Policy Evaluations: a Meta Analysis », *Economic Journal*, 120 (novembre), F452-F477.
- Centar (2012), « Interim Evaluation of Wages Subsidies and Labour Market Training », photocopié.
- Cohen et Levinthal (1989), « Innovation and Learning: The Two Faces of R&D », *The Economic Journal*, n° 99.
- Commission européenne (2012), « Assessment of the 2012 National Reform Programme and Stability Programme for Estonia », *Commission Staff Working Document*.
- Debrun, X. et M.S. Kumar (2008), « Fiscal Rules, Fiscal Councils and all That: Commitment Devices, Signaling Tools, or Smokescreen? », *Proceedings of Banca d'Italia Public Finance Workshop*, Banque d'Italie, Rome.
- Duval, R., J. Elmeskov et L. Vogel (2007), « Structural Policies and Economic Resilience to Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 567, OCDE.
- Easterly, W. et A. Kraay (2000), « Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States », *World Development*, Elsevier, vol. 28(11).
- Epaulard, A. et A. Pommeret, (2003), « Recursive Utility, Growth, and Cost of Volatility », *Review of Economic Dynamics* 6 (2).
- ERAC (2012), *Per-review of the Estonian Research and Innovation System*.
- FMI (2011a), « Republic of Estonia 2011 Article IV Consultation », *IMF Country Reports*, n° 11/333.
- FMI (2011b), « Euro Area Policies: 2011 Article IV Consultation - Lessons from the European Financial Stability Framework Exercise; and Selected Issues Paper », *IMF Country Reports*, n° 11/186.
- Frait, J., A. Geršl et J. Seidler (2011), « Credit Growth and Financial Stability in the Czech Republic », *World Bank Policy Research Working Papers*, 5771.
- Furceri, D. et G. Karras (2007), « Country Size and Business Cycle Volatility: Scale Really Matters », *J. Japanese Int. Economies* 21.

- García-Herrero, A. et J. Vilarrubia (2007), « The Laffer Curve of Macroeconomic Volatility and Growth: Can it Be Explained by the Different Nature of Crises? », document présenté à la XI^e réunion du Network of America Central Bank Researchers à Buenos Aires, 22-24 novembre.
- 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.
- Grifoni, A. et F-A. Messy (2012), « Current Status of National Strategies for Financial Education: A Comparative Analysis and Relevant Practices », *Documents de travail de l'OCDE sur la finance, l'assurance et les pensions privées*, n° 16, Éditions de l'OCDE.
- Griliches, Z. (1992), « The Search for R&D Spillovers », *Scandinavian Journal of Economics*.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 829, OCDE.
- Hamermesh, D. (1993), « Labor Demand », Princeton University Press.
- Havrylychuk, O. (2012), « The Effect of Foreign Bank Presence on Firm Entry and Exit in Transition Economies », *Journal of Banking & Finance*, 36 (2012) 1710-1721.
- Hernandez-Quevedo, C., C. Masseria et E. Mossialos (2010), « Socio-Economic Determinants of Health in Europe », in Atkinson, A. and E. Marlier (éd.), *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat Statistical Books.
- Herzberg, V. (2010), « Assessing the Risk of Private Sector Debt Overhang in the Baltic Countries », *IMF Working Papers*, WP/10/250.
- Jansen, M. (2004), « Income Volatility in Small and Developing Economies: Export Concentration Matters », *World Trade Organization*, Geneva.
- Johansson, A. et al. (2008), « Tax and Economic Growth », *Economics Department Working Papers*, n° 620, Éditions de l'OCDE.
- Jurgenson, A., L. Kirss et K. Nurmela, (2010), « The Evaluation of Business Start-up Subsidy, Work Practice and Coaching for Working Life », Praxis Center for Policy Study.
- Kluge, J. (2010), « The Effectiveness of European Active Labour Market Programs », *Labour Economics*, n° 17.
- Koren, M. et S. Tenreyro (2007), « Volatility and Development », *The Quarterly Journal of Economics*.
- Koren, M. et S. Tenreyro, (2010), « Volatility, Diversification and Development in the Gulf Cooperation Council Countries », *The centre for the Study of Global Governance*, LSE.
- Krugman, P. (1989), « Differences in Income Elasticities and Trends in Real Exchange Rates », *European Economic Review*, n° 35.
- Landais, C., P. Michailat et E. Saez (2010), « Optimal Unemployment Insurance over the Business Cycle », *NBER Working Papers*, 16526.
- Larch, M. et A. Turrini (2009), « The Cyclically-adjusted Budget Balance in EU Fiscal Policy Making: A Love at First Sight Turned into a Mature Relationship », *European Economy Economic Papers*, n° 374.
- Lauringson, A. et al. (2011), « Tooturukoolituse Mojuanaluuus, Koostaja: Eesti Töötukassa analüüsiosakond », *EUIF Report*.
- Lauringson, A. (2010), « Disincentive Effects of Unemployment Insurance Benefits: Maximum Benefit Duration Versus Benefit Level », *University of Tartu Working Papers*.
- Lauringson, A. (2011), « Unemployment Benefits in the Period of Crisis: The Effect on Unemployment Duration », *University of Tartu Working Papers*.
- Leetmaa, R. et K. Nurmela (2010), « Youth People Entering Labour Market in Estonia », *Praxis Center for Policy Studies*.
- Lim, C. et al. (2011), « Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences », *IMF Working Papers*, WP/11/238.
- Martin, J. et D. Grubb, (2001), « What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *IFAU Working Papers*, n° 14.
- Martinez-Fernandez, C., C. Hinojosa, et G. Miranda (2010), « Green Jobs and Skills: The Local Labour Market Implications of Addressing Climate Change », *Document de travail*, CFE/LEED, OCDE.
- Masso, J. et K. Krillo, (2011), « Labour Market in the Baltics During the Crisis 2008-2009: The Effect on Different Labour Market Groups », *University of Tartu Working Papers*.

- Masso, J., T. Roolah et U. Varblane (2010), « Foreign Direct Investment and Innovation in Central and Eastern Europe: Evidence from Estonia », *Working Papers of Eesti Pank*, n° 5.
- Mendoza, E. (2000), « Terms-of-Trade, Uncertainty, and Economic Growth », *Journal of Development Economics*, 54 (2).
- Merikull J., (2011), « Labour Market Mobility During a Recession: The Case of Estonia »
- Mohnen P. (1996), « R&D, Externalities and Productivity Growth », *STI Review* 18.
- NAO (2010a), « The State's Activities in Supporting Disabled People and Persons Receiving Pension for Incapacity for Work. Does the Support System Meet its Objectives? », *Report of the National Audit Office to the Riigikogu*, Tallinn.
- NAO (2010b), « In-Service Training and Retraining of Adults », *Report of the National Audit Office to the Riigikogu*, Tallinn.
- NAOE (2009), *Activities of the State in Achieving Energy Conservation*, National Audit Office of Estonia.
- OCDE (2004), « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs? », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), « Programmes du marché du travail et stratégies d'activation : évaluations d'impact », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Promouvoir la formation des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Politiques générales d'amélioration des possibilités pour tous » dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), « L'activation des chômeurs telle que la pratiquent les pays », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *OECD Reviews of Tertiary Education: Estonia*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Estonie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Objectif croissance 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Formation et emploi*, OCDE, Paris
- OCDE (2010d), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Estonia*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010f), « Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles », Synthèse des résultats, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE : Estonie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), « Assurer le bien-être des familles », OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), « Panorama de la santé », *Indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), *OECD « Public Governance Reviews, Estonia, Towards a Single Government Approach »*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012), « Towards an OECD Skills Strategy », photocopié, OCDE.
- Odyssee (2011), « Energiatõhusus Eestis » [online], available at www.odyssee-indicators.org/publications/country_profiles_PDF/eso_nl.pdf.
- Ok et Tergeist (2003), « Improving Workers'skills : Analytical Evidence and the Role of Social Partners », OCDE DELSA, n° 10.
- Orr D., C. Gwosc et N. Netz (2011), « Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, Synopsis of Indicators », *Final report, Eurostudent, IV 2008-2011*.
- Orszag, J.M. et D.J. Snower (2003), « Designing Employment Subsidies », *Labour Economics*, 10(5).
- Praxis (2011), « Sustainable Financing Possibilities for the Estonian Social Security System », Tallinn, photocopié.

- Ramey, G. et V. Ramey (1995), « Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth », *American Economic Review*, n° 85.
- Reinhart, C. et K. Rogoff (2010), « Growth in a Time of Debt », *American Economic Review*, Vol. 100, n° 2.
- Sjöberg, O. (2010), « Social Insurance as a Collective Resource: Unemployment Benefits, Job Insecurity and Subjective Well-being in a Comparative Perspective », *Social Forces*, vol. 88, n° 3.
- Statistique Estonie (2011), *Statics Yearbook of Estonia*, Tallinn.
- Stöllinger, R. et N. Foster (2012), « Exporting and Productivity: Some Initial Results for Austria », 5th FIW Special, Vienne, disponible sur www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Spezial/5.FIW-Special_Trade%20and%20Productivity%20_policy%20report__20120613.pdf.
- Vandenbussche, J., P. Aghion, C. Meghir (2006), « Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital », *Journal of Economic Growth*, 11, 97-127.
- Võrk, A. (2009), « Labour Supply Incentives and Income Support Systems in Estonia », IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation Working Papers, 2009:31.
- Westergaard-Nielsen, N. et A.R. Rasmussen (1999), « The Impact of Subsidies on the Number of Apprenticeships », *Research in labor economics*, 18, 359-75.
- Wolfers, J. (2003), « Is Business Cycle Volatility Costly? Evidence from Surveys of Subjective Wellbeing », *Research Paper Series, Stanford Graduate School of Business*.

ANNEXE A.1

Progrès des réformes structurelles

| 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 la position budgétaire sous-jacente, faisant état des incertitudes correspondantes. | La méthodologie, les hypothèses, les scénarios de risque et la comparaison avec d'autres prévisions sont présentés dans les prévisions économiques, le programme national de stabilité et le plan d'orientation budgétaire. |
| Renforcer le cadre budgétaire en fixant des plafonds de dépenses pluriannuels qui intègrent aussi les dépenses fiscales. | L'obligation de fixer des plafonds dépenses pour quatre ans dans le cadre de la stratégie budgétaire sera inscrite dans le nouveau projet de loi sur le budget de base qui sera soumis au Parlement en janvier 2013. Le détail des dépenses fiscales pour les prochaines années est présenté dans le programme de stabilité. |
| Publier un rapport détaillé sur la viabilité du système de revenus de remplacement. | Un rapport détaillé sur l'efficacité et la viabilité du système de sécurité sociale a été finalisé en 2011, en complément d'un rapport antérieur. |
| Mettre en place une entité indépendante chargée de contribuer à l'élaboration des hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la préparation du budget, d'évaluer les indicateurs conjoncturels, de suivre les résultats budgétaires et de sensibiliser le public à l'orientation de la politique budgétaire, surtout en ce qui concerne la viabilité. | Un mandat pour un nouveau conseil budgétaire qui se réunira régulièrement figurera dans le nouveau projet de loi sur le budget de base qui sera soumis au Parlement en janvier 2013. |
| Améliorer le système fiscal | |
| Réduire le coin fiscal sur le travail, notamment pour les titulaires de bas revenus, à condition que de nouvelles sources de recettes fiscales compensent le manque à gagner. | Il est prévu de ramener le taux forfaitaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 21 % à 20 % en 2015. Le taux des cotisations d'assurance-chômage reviendra de 4 % à 3.2 % à partir de 2013. L'obligation de payer la composante retraite du prélèvement social sur les salaires supérieurs à 4000 euros sera supprimée à partir de 2014. |
| Améliorer encore l'administration de la TVA, supprimer progressivement les exonérations et appliquer le taux ordinaire à tous les produits et services afin de compenser la réduction des impôts qui génèrent plus de distorsions. | Des mesures sont prises en vue d'accroître l'efficacité du Conseil fiscal, notamment un système de reçus d'impôt électroniques. |
| Poursuivre la réforme de la fiscalité écologique en cherchant à la fois à atteindre des objectifs environnementaux et à accroître les recettes. | La charge fiscale sera alourdie par la mise en œuvre intégrale de la réforme de la fiscalité sur les carburants en 2013, avec le remplacement des incitations au paiement des droits d'accise par une aide directe. Le droit d'accise applicable au schiste bitumineux utilisé pour la production de chaleur sera majoré. |
| Envisager d'introduire une taxe sur l'utilisation et l'immatriculation de véhicules à moteur modulée en fonction du niveau de pollution atmosphérique et de la consommation d'énergie. | |
| Aligner l'estimation des valeurs cadastrales des terrains sur les valeurs de marché et intégrer les immeubles dans l'assiette d'imposition. | La décision de supprimer en 2013 l'imposition des terrains bâtis est motivée par la volonté du gouvernement d'alléger la charge fiscale pour les propriétaires de logement |
| 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. Envisager la suppression progressive du mécanisme de garantie des prêts afin de réduire les distorsions en matière d'investissement dans le secteur du logement. | Aucune mesure prise. |

POLITIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Renforcer le 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. | Le SPE organise des clubs de membres pour les personnes qui créent leur entreprise avec l'aide du dispositif d'aide à la création d'entreprises. Par ailleurs, des services supplémentaires de formation et de conseil personnalisés sont offerts au cours des deux années qui suivent l'obtention d'une subvention à la création d'entreprise. |
| 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 de demandes d'emploi, notamment en termes de qualifications. | Un système de services informatisé et moderne a été développé et lancé, avec un module d'inscription et de recherche d'emploi et un module de mise en concordance automatique des offres et des demandes. D'ici à la fin de 2012, le système assurera la prestation de l'ensemble des services à la fois aux employeurs et aux demandeurs d'emploi. |
| A titre provisoire, assouplir l'obligation d'établissement d'un plan d'action individuel pour les chômeurs dès leur inscription auprès du SPE. 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 individuel. | Le plan d'action individuel a été simplifié et les obligations assouplies depuis le 1er mai 2011. Le SPE doit obligatoirement exposer le plan d'action dans un délai de 30 jours à compter de l'inscription, et ce plan est réexaminé et développé continuellement pendant toute la période de recherche d'emploi. |
| Étoffer les compétences du SPE et évaluer d'explorer la possibilité de lancer un programme d'externalisation en vue d'atténuer les pressions qui s'exercent sur le SPE et d'exploiter les compétences du secteur privé. | La compétence du SPE a été améliorée. Les normes de qualité ont été révisées. Des réunions et séminaires avec des prestataires de services potentiels sont régulièrement organisés afin d'améliorer la qualité des services sous-traités. |

Formation

| | |
|---|--|
| 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. | La participation à ces programmes est obligatoire dès que le besoin est reconnu et que la participation au plan individuel de recherche d'emploi est acceptée. |
| Élargir le champ d'application des chèques-formation afin de contribuer à ce que les choix de formation soient adaptés aux besoins des individus. | Le système de chèques-formation a été étendu en 2011 et ajusté de manière à pouvoir servir aussi pour la requalification. |
| En offrant aux employeurs les services de consultants du SPE, veiller à ce que les employeurs utilisent le portail Internet 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. | Les informations sur les pénuries de qualifications perçues sont recueillies dans le cadre de partenariats/d'une coopération avec les employeurs, Estonia Entreprise et les établissements de formation. |
| 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. | Priorité a été donnée à l'intégration d'un module de langues dans les programmes de formation. |

Élargir et rehausser les qualifications

| | |
|---|---|
| Achever les réformes pédagogiques et relatives aux programmes scolaires qui visent à diminuer le taux d'abandon et à améliorer le taux de diplômés du second degré. | En janvier 2011, de nouveaux programmes scolaires pour les écoles primaires et les établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ont été adoptés par le gouvernement estonien. |
| Inciter financièrement à l'étude de matières scientifiques afin de favoriser la diffusion de compétences fondées sur la connaissance. | Un financement supplémentaire a été accordé aux établissements scolaires pour l'amélioration des conditions d'enseignement dans les études de mathématiques, de science et de technologie, notamment pour l'acquisition d'équipements numériques servant à l'apprentissage des matières scientifiques. Le nouveau programme pour les lycées (deuxième cycle de l'enseignement secondaire préparant aux études tertiaires) donne aux élèves la possibilité d'acquérir de nouvelles qualifications et compétences grâce à des cours facultatifs faisant largement appel à la technologie. Le Ministère de l'éducation a financé le développement de matériels éducatifs et la formation des enseignants pour ces cours. |
| Renforcer l'intégration des systèmes d'enseignement professionnel et général. | Un des éléments de la récente réforme des programmes d'enseignement dans l'EFP en Estonie est un degré beaucoup plus élevé d'intégration des matières et connaissances générales dans les études professionnelles. Il est prévu de créer aussi une année supplémentaire d'études générales pour les diplômés des EFP qui veulent aller à l'université. |

| | |
|---|--|
| Examiner si la répartition des bourses et des places d'étude gratuites est approprié. Envisager d'offrir des places d'étude avec financement mixte ainsi que des programmes de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus. | Selon le projet de loi de réforme, tous les étudiants qui ont satisfait pleinement aux obligations de leur programme scolaire peuvent suivre gratuitement des études en estonien. Il est prévu de modifier le système d'attribution de places d'étude au mérite pour tenir compte des besoins afin d'élargir l'accès à ce programme. Dans l'avenir, le système de soutien aux étudiants comportera trois volets : les prêts étudiants, les allocations d'étude calculées en fonction des besoins et, espère-t-on, des bourses par matière, notamment dans les filières mathématiques/sciences/technologie. |
|---|--|

EFFICIENCE DU SECTEUR PUBLIC

Améliorer l'efficacité dans le système de soins de santé

| | |
|--|---|
| Le programme du réseau hospitalier pour un traitement actif devrait refléter l'évolution des modes de consommation de soins de santé dans la population. | En cours dans le cadre de la préparation de la nouvelle période de fonds structurels de l'UE, qui aideront à financer le processus de réorganisation. |
| 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. | L'établissement d'indicateurs de la qualité est un processus qui recouvre l'ajustement des normes de qualité pour les services de soins infirmiers, des lignes directrices spéciales en matière de qualité pour les soins en oncologie et le traitement des maladies cardiovasculaires. |
| Il faudrait développer les responsabilités et la surveillance des médecins généralistes pour donner plus de place et d'importance aux soins primaires. | Des efforts spéciaux sont déployés pour mettre l'accent sur le rôle des soins préventifs et des médecins généralistes. En 2010, 90 % des médecins généralistes participaient déjà au système de rémunération en fonction de la qualité et des résultats. |
| L'introduction d'un système de plafond de ressources pour les paiements à la charge des patients devrait permettre d'améliorer la situation des ménages à faibles revenus et de protéger les malades atteints d'affections chroniques. Sinon, ce problème pourrait être aussi 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. | Les communes ont le droit de verser des prestations sociales supplémentaires financées sur le budget des collectivités locales, et bon nombre d'entre elles versent des prestations à ceux qui en ont besoin pour acheter des traitements médicaux. |
| Il faudrait continuer de promouvoir les génériques et les médicaments les moins chers, auprès des patients comme auprès des médecins, et surveiller les modes de prescriptions et de fourniture de soins par les médecins, et sanctionner ceux qui s'écartent excessivement des normes. Obliger les pharmaciens à fournir toujours le médicament générique le moins cher. | Conformément à la loi, les pharmaciens doivent offrir le produit le moins cher. Le suivi est assuré par l'Agence nationale des médicaments. |

Repenser la structure des administrations infranationales

| | |
|---|--|
| Réformer les collectivités locales en procédant à des regroupements ou en imposant une large coopération ; dans ce contexte, envisager d'imposer des critères de population minimale. | La réforme de la gestion financière des collectivités locales actuellement élaborée par le Ministère des finances prévoit des mesures ciblées davantage sur les collectivités locales qui sont financièrement solides : la capacité financière d'une collectivité locale devrait être un des critères utilisés pour les demandes de soutien public à l'investissement. |
| Renforcer les possibilités de collecte de recettes en donnant aux municipalités une plus grande latitude pour appliquer une taxe foncière. L'une des possibilités d'accroître les recettes consiste à faire entrer les immeubles dans l'assiette imposable. | La réforme de la gestion financière des collectivités locales actuellement élaborée par le Ministère des finances prévoit de donner un rôle accru aux collectivités locales dans la conception de leurs propres recettes fiscales. |
| Élaborer de nouveaux indicateurs et 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. | Aucune mesure prise. |
| Une autre possibilité, dans le contexte estonien, serait de rendre le système de péréquation plus contraignant ; il pourrait être utile, par exemple, 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 les dotations globales existantes afin de s'assurer qu'elles ne font pas double emploi. | Aucune mesure prise. |

TIRER LE MEILLEUR PARTI DE LA MONDIALISATION

Maintenir les fondements de l'ouverture économique

| | |
|--|---|
| S'assurer que la vigilance en matière d'application de la politique de la concurrence n'est pas amoindrie du fait que l'effectif de l'Autorité de la concurrence est maintenant moins nombreux qu'en 2007. | Depuis 2008, le nombre d'agents est passé de 52 à 61, dont une proportion croissante travaille directement sur les cas à traiter, de sorte que le nombre de responsables de dossiers n'a pas diminué par rapport à 2007. |
| Juguler les menaces que les monopoles publics et les collectivités locales font peser sur la concurrence. | L'Autorité de la concurrence dispose des pouvoirs et des ressources nécessaires pour contrer l'action des monopoles publics et bon nombre d'entre eux sont réglementés ex ante. Dans le cas des collectivités locales, l'Autorité de la concurrence utilise et continuera d'utiliser ses pouvoirs de sensibilisation. |
| Évaluer régulièrement la nécessité de maintenir les participations de l'État dans les entreprises qui opèrent sur les marchés contestables. | L'évaluation de la nécessité de maintenir les participations de l'État dans certaines entreprises est prévue dans le cadre du Plan d'action du gouvernement estonien. |

Préserver et renforcer un environnement favorable aux entreprises

| | |
|---|--|
| Entamer une large consultation afin de comprendre pourquoi l'environnement favorable aux entreprises ne donne pas de meilleurs résultats en matière de croissance induite par l'innovation. | Le Ministère des affaires économiques et de la communication a lancé une vaste consultation en vue de la préparation des stratégies d'innovation et d'entrepreneuriat de l'Estonie pour la période 2014-2020 qui seront soumises à l'approbation du gouvernement en mai 2013. |
| Préserver la relative légèreté de la charge réglementaire et étendre l'analyse d'impact de la réglementation aux réglementations existantes et évaluer ex post les nouvelles dispositions réglementaires. | Un nouveau code de la législation équitable et de la règle de droit est entré en vigueur. Une enquête a été finalisée en 2011 afin d'évaluer l'impact du système électronique d'établissement de rapports comptables annuels. Un calculateur d'évaluation de la charge administrative a été lancé en 2011. |
| Évaluer la série de mesures de promotion des nouvelles entreprises et des exportations afin de stimuler la croissance des entreprises et d'améliorer leurs résultats à l'exportation. | Enterprise Estonia a évalué les résultats économiques de tous les projets de soutien réalisés entre 2006 et 2010. |
| Subventionner une partie des coûts fixes de coopération et de mise en réseau des petites entreprises en développant des groupes d'entreprises afin de surmonter les difficultés liées à la petite taille de l'Estonie. Assurer la disponibilité de capitaux d'amorçage en quantité suffisante en levant les contraintes imposées aux capital-risqueurs. Favoriser le développement des secteurs de services dans le contexte des stratégies du Foresight Action Plan. | Ces mesures sont déjà mises en œuvre par le biais de différents programmes conduits par Enterprise Estonia et par le Fonds estonien pour le développement. |

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. | Le panache de mesures est suivi à l'aide de différents indicateurs, notamment le Tableau de bord européen de l'innovation, ciblant l'efficacité dans l'utilisation des ressources |
| Envisager la mise en place d'incitations fiscales à la R-D, dont la rentabilité est plus facile à évaluer que celle des subventions. | Aucune mesure prise. |
| Transférer les ressources à la promotion des domaines de basse ou moyenne technologie susceptibles de bénéficier des apports des hautes technologies. | Cette mesure est en cours d'élaboration et prévue par les stratégies en matière d'innovation et d'entrepreneuriat pour les années 2014-2020. |

POLITIQUES RELATIVES AU SECTEUR FINANCIER

Réglementation macroprudentielle

| | |
|--|---|
| 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 d'expansion excessive du crédit. | Les travaux d'évaluation et d'élaboration d'instruments macroprudentiels sont en cours. Le bon fonctionnement des groupes pour la stabilité et de la coopération entre pays nordiques et pays baltes rehausse la qualité de la surveillance transfrontière. |
|--|---|

Régler efficacement le problème des prêts improductifs

| | |
|---|----------------------|
| 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 sociétés 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. | Aucune mesure prise. |
|---|----------------------|

| | |
|--|---|
| <p>Habiliter 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 de sociétés.</p> | <p>Aucune mesure prise.</p> |
| <p>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.</p> | <p>La Loi sur la restructuration de la dette et la protection des débiteurs, entrée en vigueur en avril 2011, permet aux débiteurs de restructurer leur dette de manière plus flexible. Un amendement à la Loi sur les faillites a écourté la période minimum à l'issue de laquelle le tribunal peut dégager partiellement une personne de ses obligations restantes.</p> |

Chapitre 1

Faire coïncider compétences et emplois

Le marché du travail en Estonie est volatil, ce qui accroît le risque que les groupes qui se heurtent à certains obstacles pour pénétrer le marché du travail (jeunes, personnes ne parlant pas l'estonien et travailleurs sans diplôme du deuxième cycle du secondaire) ne deviennent chômeurs de longue durée, du fait de l'aggravation du décalage dans les compétences liée aux mutations structurelles. Pour éviter un retrait permanent de la vie active, une stratégie s'articulant autour de plusieurs éléments s'impose : il faut renforcer les politiques d'activation ; mieux organiser la transition de l'école à la vie active ; améliorer la coopération avec les employeurs pour rendre les programmes de formation professionnelle plus efficaces ; mieux cibler l'aide à la formation tout au long de la vie ; et faciliter l'accès à l'enseignement supérieur pour les étudiants issus de milieux modestes.

En dépit d'une forte reprise sur le marché du travail en 2010 et 2011, les stigmates de la récente crise économique n'ont pas complètement disparu. Le nombre de personnes occupant un emploi, au premier trimestre de 2012, était de 5 % en-deçà du chiffre atteint au premier trimestre de 2008, qui est le moment où le taux d'emploi avait atteint son maximum. L'ajustement du marché du travail, durant la crise, a touché particulièrement durement les jeunes, les personnes ayant un faible niveau de formation et les minorités ethniques, tous groupes qui avaient bénéficié de la forte croissance de l'emploi dans le secteur de la construction durant la période 2000-07. La mobilité d'emploi à emploi a été faible durant la crise, d'où un risque accru d'inadéquation des compétences au niveau de l'économie (Masso et Krillo, 2011). Faire coïncider compétences et emplois est désormais une préoccupation croissante en Estonie : les compétences des chômeurs ne sont pas recherchées sur le marché du travail alors que le système éducatif a du mal à fournir les compétences adéquates, ce qui rend difficile la transition de l'école à la vie active.

Par-delà les conditions-cadres favorables qui prévalent en Estonie du fait du dispositif institutionnel en place sur le marché du travail et sur les marchés de produits, des efforts accrus s'imposent pour traiter le problème de chômage élevé parmi les groupes vulnérables dont il s'agit, en particulier, d'améliorer les compétences pour qu'elles correspondent aux besoins du marché du travail. Alors que l'évolution de la demande de main-d'œuvre par secteur et par type de profession implique une hausse des exigences en termes de compétences, les pénuries de compétences pourraient compromettre la croissance future si elles freinent le rythme auquel les technologies plus efficaces et les changements organisationnels peuvent être adoptés.

Dans ce contexte, le présent chapitre analyse les aspects majeurs des politiques actuelles en matière d'éducation et d'emploi et cherche à identifier les mesures qui aideraient à exploiter au mieux le potentiel de la population estonienne, en agissant simultanément sur les compétences des personnes sans emploi, des travailleurs et des étudiants. Il faut, notamment : i) intensifier l'activation, en particulier en direction des groupes vulnérables ; ii) rehausser le niveau général de compétence des travailleurs et l'adéquation avec les besoins du marché du travail ; iii) améliorer la transition de l'école à la vie active dans le cadre d'un enseignement professionnel réformé ; et iv) faciliter l'accès à l'enseignement supérieur et en améliorer le fonctionnement.

Remédier aux problèmes encore présents sur le marché du travail

Malgré les progrès, le niveau global du chômage reste élevé

Les mécanismes institutionnels inspirés par le marché ont accru la résilience de l'économie (Gianella et al., 2008 ; Duval et al., 2007 ; OCDE, 2009b, OCDE, 2012c). Ils ont permis un ajustement rapide du marché du travail suite aux mutations structurelles très profondes dans l'économie induites par la crise. L'ajustement s'est caractérisé par un haut niveau de destruction d'emplois, en particulier dans le secteur de la construction, et, ensuite, par une augmentation rapide de l'emploi. Les licenciements ont été le principal

mécanisme d'ajustement durant la phase de ralentissement, même si l'augmentation du travail à temps partiel, dont la part est passée de 7.2 % à 10.5 %, a atténué l'ampleur des destructions d'emplois (Masso et Krillo, 2011). Le taux des cessations d'emploi est passé de 17 % à 27 % entre 2008 et 2010 (tableau 1.1). Le niveau élevé des pertes d'emploi s'est aussi reflété dans la forte corrélation entre le recul du PIB et l'évolution du chômage (graphique 1.1). Le rapport entre la contraction de l'emploi et la baisse des taux de production était de 71 % en 2009 alors qu'il ressortait à 43 % dans les pays membres de l'UE plus anciens (Masso et Krillo, 2011).

Tableau 1.1. Flux entre emploi et chômage en 2008 et en 2010

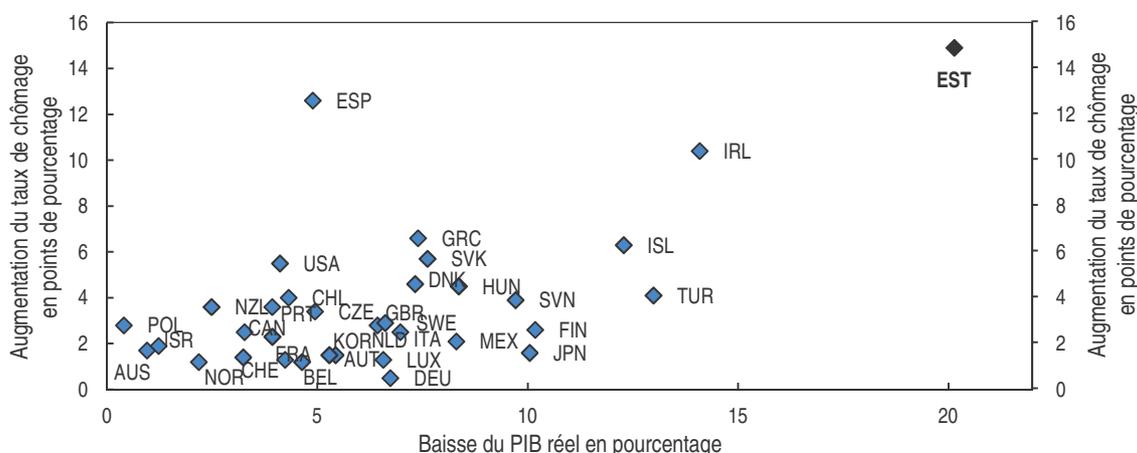
En pourcentage

| Année | Mobilité d'emploi à l'emploi | Flux de l'emploi vers le chômage | Flux du chômage vers l'emploi | Taux de cessation d'emploi | Taux d'embauche |
|-------|------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------------|-----------------|
| 2008 | 7.5 | 2.1 | 49.8 | 16.8 | 17.0 |
| 2010 | 6.3 | 10.3 | 25.7 | 26.6 | 16.3 |

Note : La première colonne indique la proportion de salariés qui sont passés d'un emploi à un autre (EE). La deuxième colonne indique les flux de l'emploi vers le chômage (EU) et la troisième colonne les flux du chômage vers l'emploi (UE), divisés par le niveau de l'emploi en $t - 1$. Le taux de cessation d'emploi correspond aux flux globaux de l'emploi vers le chômage (EU) et vers l'inactivité (EI) et aux flux d'emploi à l'emploi (EE), divisés par le niveau global de l'emploi en $t - 1$, $(EE + EI + EU)/E(t - 1)$. De façon symétrique, le taux d'embauche correspond à la somme des flux du chômage vers l'emploi (UE) et de l'inactivité vers l'emploi (IE) et aux flux d'emploi à l'emploi (EE), divisés par le niveau de l'emploi en $t - 1$, $(EE + IE + UE)/E(t - 1)$.

Source : Masso et Krillo (2011).

Graphique 1.1. Un haut niveau de destruction d'emplois durant la crise



Note : Les incidences conjoncturelles sont calculées en utilisant la hausse en points de pourcentage entre creux et pic préalablement à la crise pour les taux de chômage ainsi que la diminution en pourcentage entre creux et pic préalablement à la crise pour le PIB réel. Les dates des creux (pics) sont définies au début de la plus longue période de hausses (diminutions) consécutives des taux de chômage trimestriels harmonisés dans les pays de l'OCDE depuis le premier trimestre 2006.

Source : OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi*, graphique 1.3.A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717338>

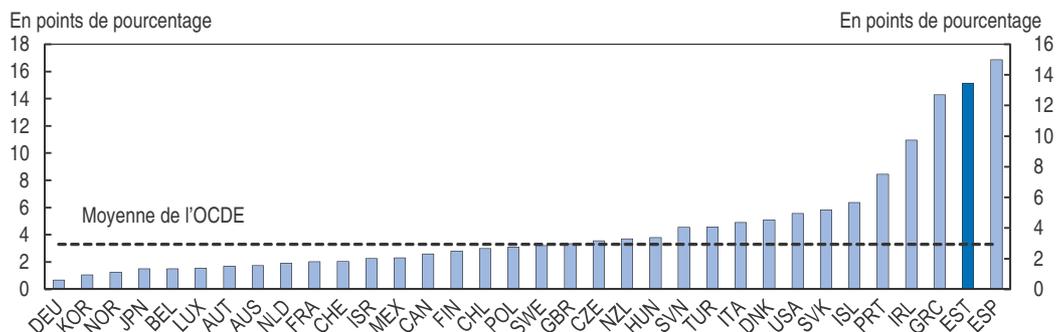
L'emploi a augmenté d'environ 12 % depuis le premier trimestre de 2010, qui est le moment où le taux d'emploi a touché son point bas. S'il est vrai que le haut degré de flexibilité sur les marchés de produits et sur le marché du travail n'a pas créé d'obstacles à des réductions immédiates de l'emploi lorsque la demande s'est contractée, il a aussi permis des embauches rapides de travailleurs en phase de reprise. Un niveau de salaire minimum non contraignant (qui concernait 3 % seulement des travailleurs) a facilité

l'embauche de travailleurs à des niveaux de salaire faibles. En dépit de ce net rebond, le marché du travail en Estonie est loin d'avoir retrouvé son niveau de performance d'avant la crise (graphique 1.2), vraisemblablement en raison d'un décalage entre les compétences disponibles et les compétences recherchées.

Graphique 1.2. **Malgré la forte reprise, le marché du travail ne s'est pas encore complètement rétabli**

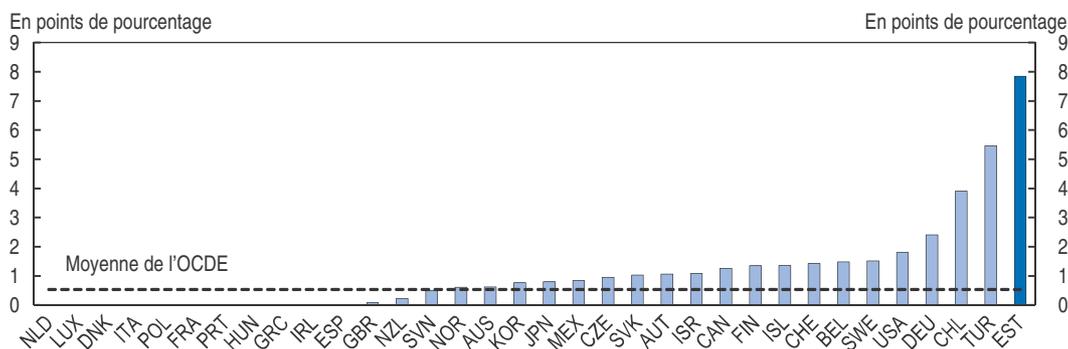
A. Profonde récession

Écarts entre le taux de chômage à sa valeur la plus forte et à son point bas d'avant la crise



B. Forte reprise

Écarts entre le taux de chômage à son point haut et à sa valeur la plus récente



Note : Les données concernent la période comprise entre T1 2006 et T2 2012 ou T1 2012.

Source : OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi* et base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active.

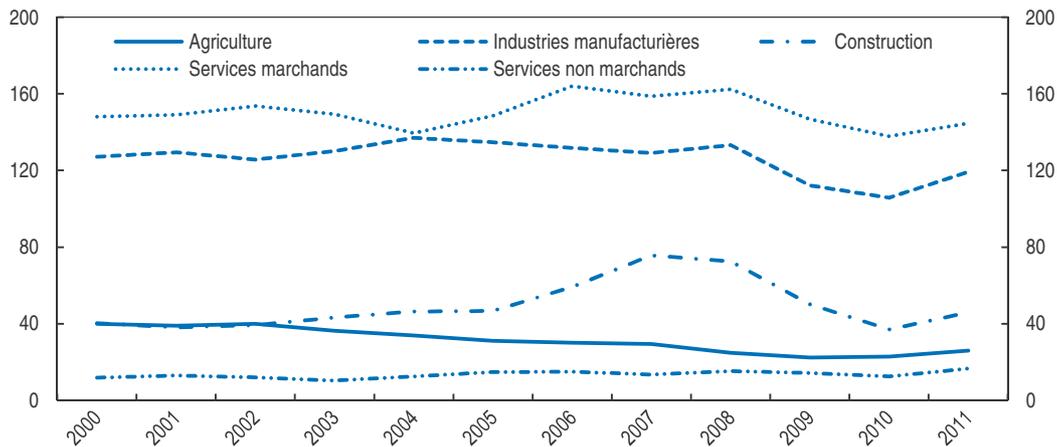
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717357>

Le rééquilibrage sectoriel induit un changement dans les besoins en compétences

L'augmentation de l'emploi liée à la reprise de la production pourrait s'interrompre car les compétences qui sont désormais demandées, après la crise, ne correspondent pas au stock de compétences qui était employé avant la crise. C'est la conséquence vraisemblable de la forte réorientation sectorielle qui s'est opérée au détriment du secteur de la construction, lequel a perdu 41 % de ses emplois (graphique 1.3 ; OCDE, 2011a). Il est peu probable que ces emplois se retrouvent. Il est difficile pour les chômeurs issus des secteurs en déclin de retrouver un emploi sans acquérir une nouvelle qualification. L'augmentation des possibilités d'emploi dans le secteur manufacturier offre des perspectives favorables, à condition que les travailleurs disponibles suivent des formations pour acquérir les compétences dont les entreprises ont besoin.

Graphique 1.3. La reprise s'est accompagnée d'un ample redéploiement de la main-d'œuvre

L'emploi en Estonie, milliers de personnes



Note : Services marchands : commerce de gros et de détail ; hébergement et restauration ; transports, entreposage et communication ; intermédiation financière ; et activités immobilières, location et exploitation de biens immobiliers. Services non marchands : administration publique et défense ; sécurité sociale ; enseignement ; santé et action sociale ; et autres activités économiques.

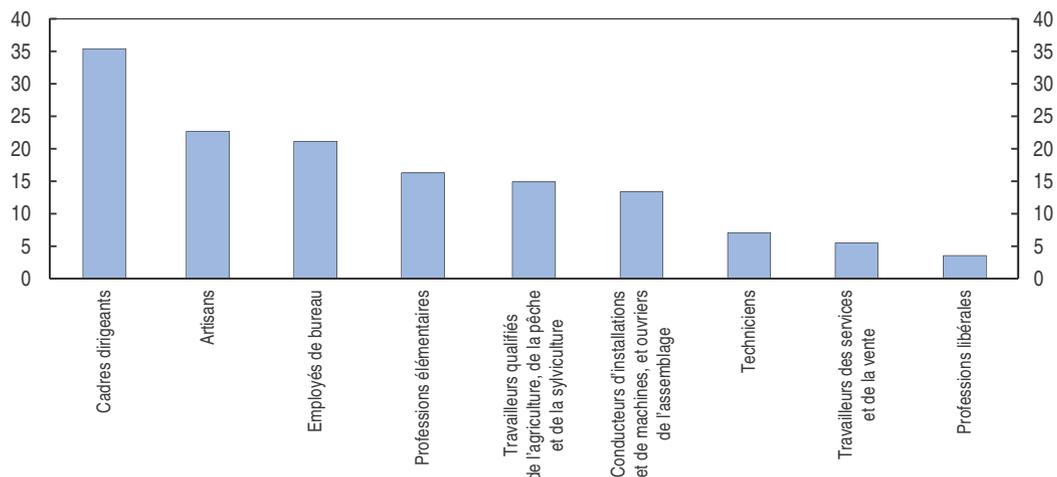
Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717376>

La difficulté des chômeurs à retrouver le même type d'emploi que celui qu'ils occupaient avant la crise varie selon les catégories professionnelles. Au total, l'ajustement de l'économie qui a fait suite à la phase d'expansion puis de récession s'est traduit par un renforcement des besoins dans le secteur des emplois liés à la technologie – techniciens professionnels et spécialistes de la santé et de l'éducation, notamment – et par une moindre demande en direction des travailleurs non qualifiés et des artisans (graphique 1.4).

Graphique 1.4. Ratio chômage/vacances d'emploi

Nombre de chômeurs inscrits par emploi vacant, T4 2011



Source : Autorités estoniennes.

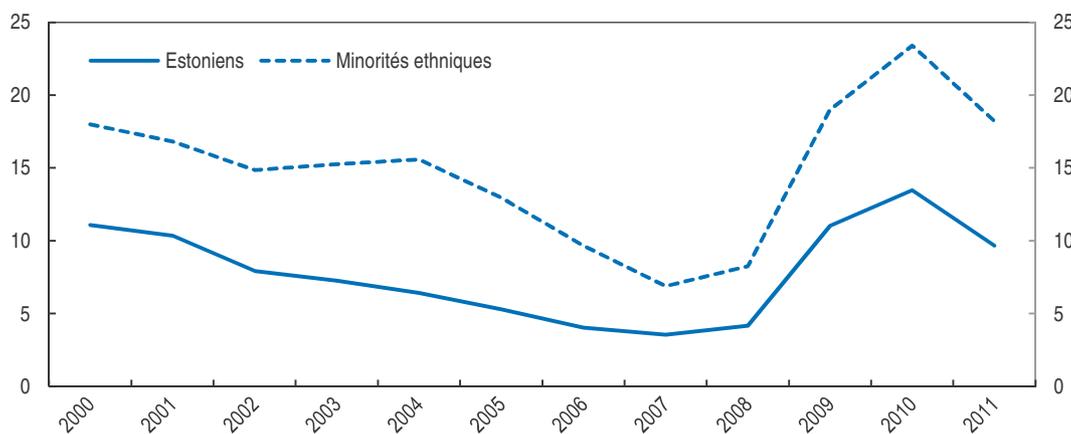
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717395>

Les groupes vulnérables se heurtent à des difficultés spécifiques

Sur le marché du travail, les personnes ne parlant pas l'estonien, les jeunes et les personnes ayant un faible niveau de formation ont été particulièrement durement touchées durant le cycle expansion-récession. Les minorités ethniques sont la catégorie qui a le plus souffert durant la crise : leur taux de chômage excédait celui des Estoniens de près de 9 points de pourcentage en 2011, alors que l'écart n'était que d'environ 3 points de pourcentage en 2007 (graphique 1.5). La partie nord-est du pays, essentiellement peuplée par les minorités ethniques, est celle qui a été le plus durement frappée par le chômage : le taux de chômage, en 2011, y était presque deux fois supérieur à la moyenne nationale. Cependant, l'augmentation du chômage est aussi liée à la concentration des activités manufacturières, qui ont perdu 20 % des emplois durant la crise. Même si les jeunes sont la catégorie qui a le plus profité du boom de l'activité, leur taux de chômage passant de 16 % en 2005 à 10 % en 2007, néanmoins leur performance sur le marché du travail est restée particulièrement médiocre puisque le taux de chômage moyen, en 2007, ressortait à 5 %. Cela reflète la difficulté à absorber les effectifs nombreux de la cohorte née à la fin des années 1980. La situation des jeunes s'est dégradée durant la crise, leur taux de chômage atteignant un point haut à 35 %, plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale (graphique 1.6).

Graphique 1.5. **Les minorités ethniques ont été durement frappées durant la crise**

Taux de chômage, %



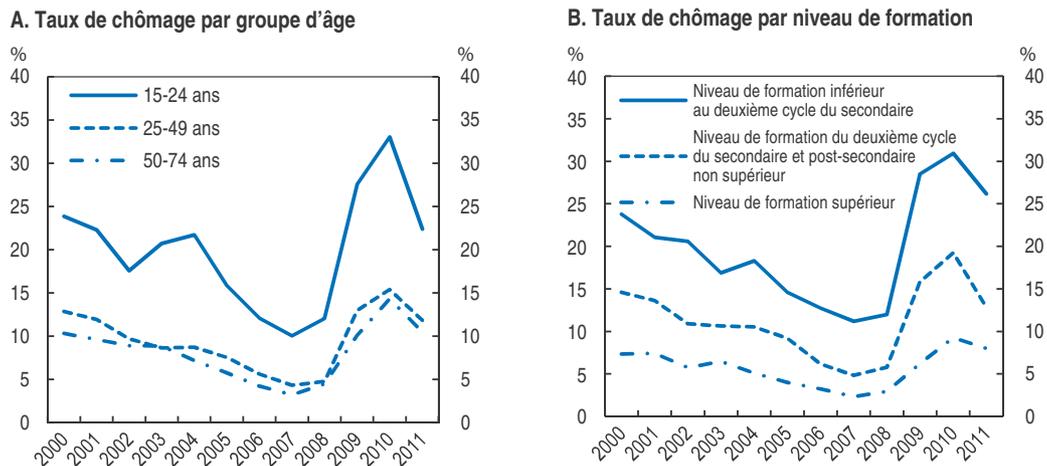
Source : Statistique Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717414>

L'éducation semble constituer la meilleure protection contre le chômage (graphique 1.6), même pour les jeunes et pour les minorités ethniques. Par rapport aux autres pays, l'Estonie se distingue par un taux de chômage des personnes ayant une formation de base ou une formation de niveau secondaire deux fois supérieur environ à la moyenne de l'UE, alors que les taux sont comparables si l'on considère les travailleurs ayant un niveau de formation supérieur. On a pu constater que les personnes ayant un niveau de formation supérieur et parlant l'estonien sont sorties plus rapidement du chômage durant la crise (Merikull, 2011). Par contre, les travailleurs ayant un faible niveau de formation, qui avaient largement bénéficié du boom du secteur de la construction, ont aujourd'hui des difficultés à retrouver un emploi. De même, l'écart de chômage entre hommes et femmes, qui atteignait près de 10 points de pourcentage en faveur des femmes,

Graphique 1.6. Les jeunes et les personnes faiblement instruites ont été durement frappés durant la crise

Taux de chômage, %



Source : Statistique Estonie.

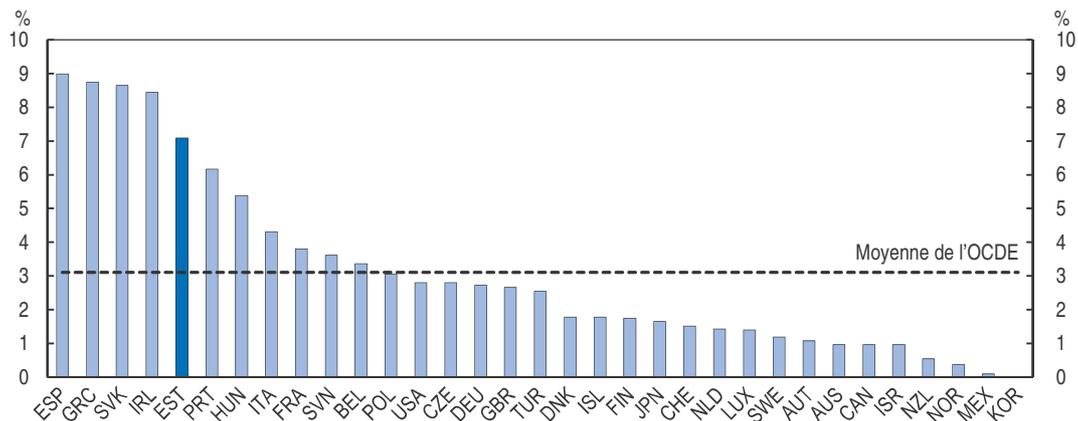
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717433>

en 2010, est à mettre en relation avec le niveau de formation plus élevé des femmes (Masso et Krillo, 2011).

Le chômage de longue durée est une préoccupation croissante

Le taux de sortie du chômage vers l'emploi s'est dégradé durant la crise : alors que 50 % des chômeurs retrouvaient un emploi en 2008, ils ne sont plus que 25 % dans ce cas en 2010 (tableau 1.1). En 2011, près de 60 % des chômeurs sont restés au chômage pendant plus d'un an, alors que la proportion n'était que de 30 % en 2008, et 7 % de la population d'âge actif était concernée par le chômage de longue durée. La part du chômage de longue durée est l'une des plus élevées des pays de l'OCDE (graphique 1.7). Les jeunes,

Graphique 1.7. Le taux de chômage de longue durée est élevé

Taux de chômage de longue durée¹, 2011

1. Personnes au chômage pendant un an ou plus.

Source : OCDE, Statistiques de la Population active et base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717452>

les travailleurs ayant un faible niveau de formation et les minorités ethniques sont les catégories qui ont présenté la plus faible probabilité de sortie du chômage durant la crise et, parallèlement, présentent un risque accru de chômage de longue durée (Merikull, 2011). Après la crise russe de 1998, il a fallu plus de temps pour que le taux de chômage des jeunes retrouve son niveau d'avant la crise comparativement au taux de chômage des travailleurs des classes d'âge de forte activité (sept ans contre quatre ans).

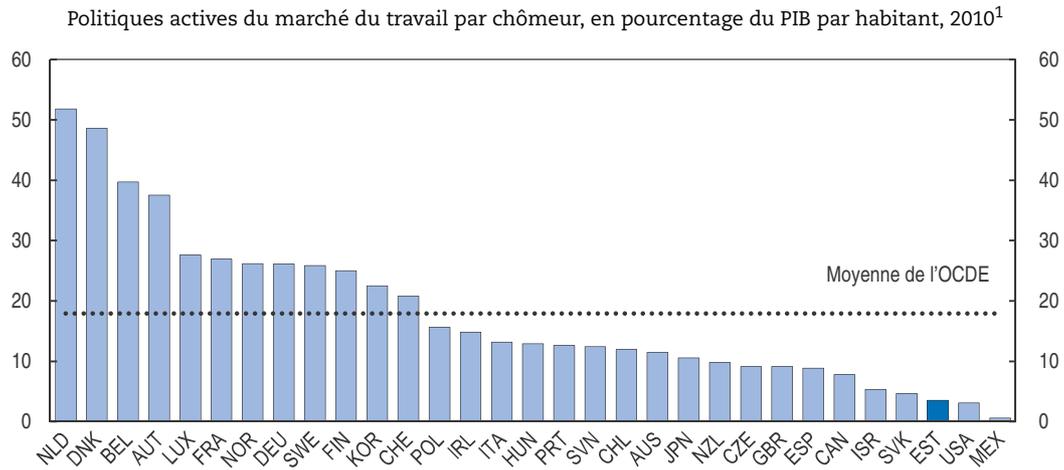
Renforcer et mieux cibler les mesures d'activation

Le haut niveau du chômage et le risque de chômage de longue durée qui y est associé appellent de fortes politiques d'activation pour minimiser la progression du chômage structurel. Bien que la générosité des prestations de chômage soit faible en Estonie et que l'accès au droit à indemnisation soit strict par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays de l'OCDE (Venn, 2012 ; Vork, 2009 ; chapitre 2), il apparaît que les prestations tendent à allonger la durée du chômage, par effet désincitatif et parce que le processus de recherche d'emploi dure plus longtemps (Lauringson, 2010, 2011). Face à cette situation, les autorités ont intensifié les mesures d'activation destinées à ramener les personnes sans emploi vers le marché du travail, faisant passer les financements de 0.05 % du PIB en 2005 à 0.24 % en 2010. Malgré tout, le niveau des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) reste faible, et il est peu probable qu'il soit suffisant pour résoudre le problème du chômage (graphique 1.8). Un nouvel accroissement des dépenses nécessiterait de trouver d'autres sources de financement, étant donné la réduction des concours du Fonds structurel européen (FSE), passés de 62 % des dépenses en 2011 à 25 % en 2012. L'Estonie a entrepris de s'attaquer à ce problème en finançant les PAMT grâce aux cotisations d'assurance chômage ; et le taux des cotisations à la caisse d'assurance chômage (UIF) a été relevé.

Il y a lieu, aussi, d'améliorer l'efficience-coût des différents programmes en ciblant mieux la procédure d'entretien précoce personnalisée, les cours de formation et les aides salariales sur les groupes vulnérables. En même temps que serait accentué le ciblage des mesures sur les groupes qui en ont le plus besoin, il faudrait aussi maintenir une forte conditionnalité et des exigences strictes de recherche d'emploi pour tous les chômeurs, dans le cadre d'une stratégie que l'on pourrait qualifier de « mixte » (Gueron et Hamilton, 2002).

Les changements apportés en mai 2011 à la loi sur le service du marché du travail et les prestations (encadré 1.1) ont probablement amélioré l'efficience de la recherche d'emploi en renforçant l'exigence, pour les bénéficiaires, d'avoir une démarche active de recherche d'emploi et de participer à des programmes d'activation pour avoir accès à des services d'emploi efficaces et percevoir des prestations (logique d'« obligations mutuelles »). Les chômeurs inscrits sont donc tenus de participer aux services du marché du travail identifiés comme nécessaires, faute de quoi des sanctions graduées s'appliquent. Ils doivent, en particulier : i) respecter les obligations du plan d'action individualisé convenu durant le premier mois de chômage ; ii) prendre contact avec la caisse d'assurance chômage tous les trente jours après que le plan d'action individualisé a été établi ; iii) accepter une offre de travail convenable et reprendre rapidement le travail ; et iv) rechercher un emploi de leur propre initiative. L'obligation de recherche d'emploi concorde avec les exemples de réussite au niveau international, qui tendent à indiquer que les services de l'emploi peuvent contribuer à améliorer les performances du marché du travail. Il apparaît que l'obligation de rendre compte de ses démarches de recherche d'emploi, les entretiens réguliers et le suivi des prestations augmentent la probabilité pour

Graphique 1.8. **Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail sont faibles**



1. 2007 pour la Suisse et la Norvège ; 2009 pour le Royaume-Uni ; 2011 pour l'Estonie.

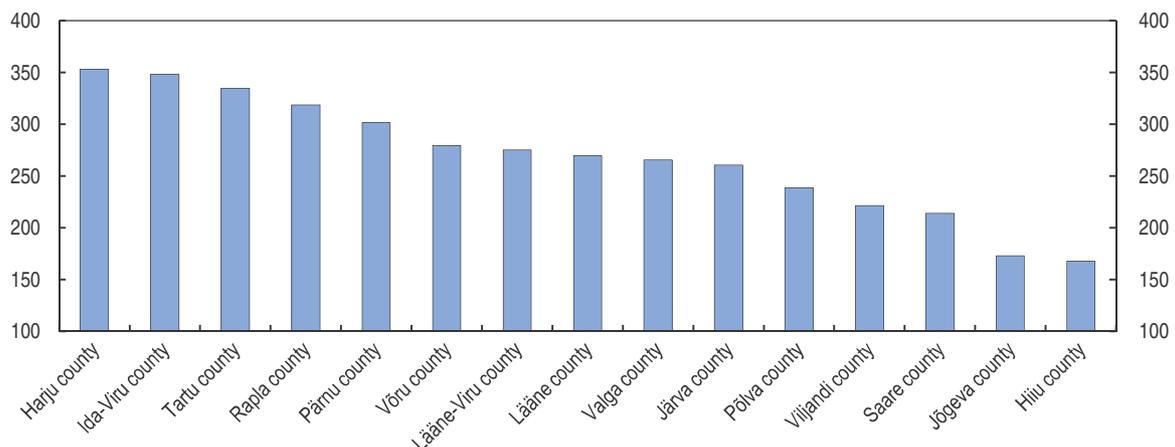
Source : Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE, base de données des Statistiques de population active de l'OCDE ; et caisse d'assurance chômage estonienne (UIF).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717471>

les chômeurs de trouver un emploi. Au total, on estime que tout le dispositif des interventions des services publics de l'emploi peut accroître les taux de sortie du chômage dans une proportion se situant entre 30 % et 50 % (Martin et Grubb, 2001).

Un ratio adéquat conseillers/chômeurs est essentiel pour l'efficacité des services publics de l'emploi. Bien que ce ratio ait été abaissé par rapport au point haut de la crise, puisqu'il est passé de 407 chômeurs par conseiller en 2010 à 275 en 2011, il y a encore des régions où le nombre de chômeurs par conseiller est supérieur à 250 (graphique 1.9). L'obligation d'établir un plan d'action individualisé pour chaque chômeur dans le délai de 30 jours après que la personne a été inscrite pourrait entraîner une surcharge de travail pour les services publics de l'emploi qui devraient surtout focaliser leur attention sur les

Graphique 1.9. **Le portefeuille de dossiers suivis par les conseillers pour l'emploi reste important dans de nombreux comtés**



Source : Caisse d'assurance chômage estonienne (Eesti tootukassa).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717490>

groupes vulnérables. On pourrait libérer certaines ressources en encourageant l'inscription précoce des chômeurs par voie électronique et en différant l'entretien en face à face pour l'établissement du plan d'action individualisé. Il y a une marge pour l'établissement du plan d'action individualisé quand on sait que, dans la plupart des pays de l'OCDE, les activités fortes consommatrices de ressources en personnel sont généralement différées jusqu'à trois mois après le début de l'épisode de chômage (OCDE, 2010a). Les ressources pourraient alors être redéployées au profit d'entretiens plus approfondis et plus fréquents avec les groupes vulnérables. Ce type de réforme irait dans le sens de la flexibilité accrue qui a été introduite en 2011 concernant l'obligation de se présenter tous les 30 jours après établissement du plan d'action individualisé : cela peut désormais se faire au téléphone ou en ligne. Pouvoir ainsi économiser des ressources serait particulièrement bienvenu dans les pays où le nombre de dossiers par conseiller est important (graphique 1.9). L'inscription par voie électronique du plan d'action initial serait un pas de plus dans le sens de l'élargissement de l'utilisation des outils informatiques dans les services publics de l'emploi (encadré 1.1).

Encadré 1.1. Principales réformes visant le déploiement des services du marché du travail

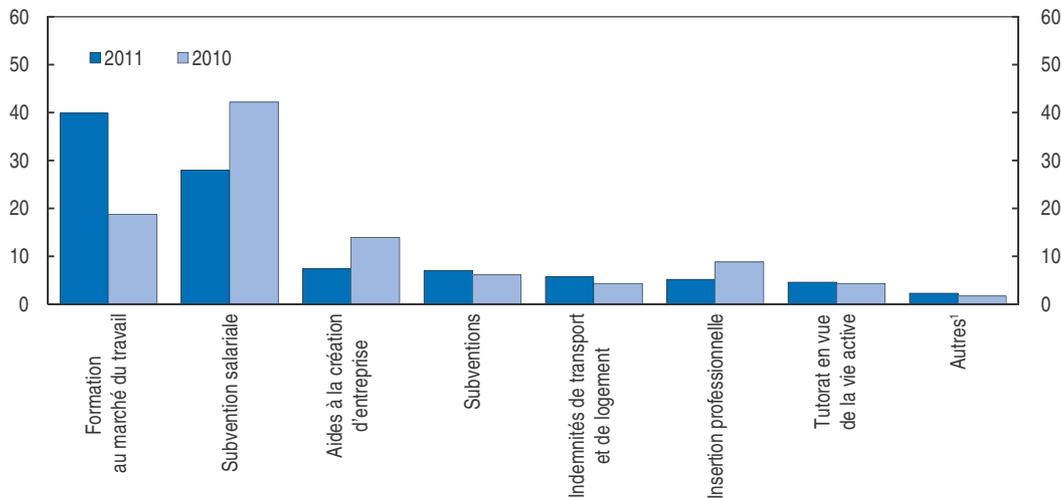
- Le Conseil du marché du travail et la caisse d'assurance chômage (UIF) ont été fusionnés en 2009. La réforme visait à consolider la gestion des prestations et le déploiement des services de l'emploi pour améliorer l'efficacité des services publics de l'emploi, accroître les ressources et partager les responsabilités avec les partenaires sociaux. Le Conseil de surveillance de la nouvelle institution compte des représentants des employeurs, des syndicats et des autorités publiques.
- Le recours aux primes d'assurance pour financer les services de l'emploi a été autorisé en 2010 pour garantir le financement, surtout lorsqu'il est apparu que les concours du Fonds structurel européen et du budget de l'État seraient insuffisants.
- Les changements apportés à la loi sur les services du marché du travail et les prestations ont été mis en œuvre en mai 2011. Ils fixent les objectifs généraux, les cibles et les principaux services du marché du travail à fournir. En outre, un programme temporaire finance les services du marché du travail et les prestations en fonction des besoins courants sur le marché du travail (par exemple, introduction de services additionnels, élargissement du public des clients des services publics de l'emploi et des bénéficiaires de prestations).
- Depuis mai 2011, les services publics de l'emploi doivent engager un plan d'action individualisé en faveur de chaque chômeur dans le délai de 30 jours après inscription, contre 7 jours auparavant. Cela libère des ressources pour suivre de plus près le cas des demandeurs d'emploi qui présentent des difficultés spécifiques tout en permettant de moins focaliser l'attention sur les nouveaux inscrits.
- Le développement des outils informatiques est encouragé depuis de nombreuses années et déjà en application dans plusieurs domaines : i) mise en place du module inscription et plan de recherche d'emploi depuis l'automne 2009 ; ii) module d'appariement automatique des emplois et des compétences depuis juillet 2010 ; iii) accès aux offres d'emploi au travers d'une base en ligne depuis janvier 2011 ; et iv) déploiement de tous les services/toutes les mesures (orientations, gestion des contrats, versements, suivi, etc.) d'ici la fin 2012.

Rendre les subventions salariales plus efficaces en ciblant les embauches nettes et les groupes vulnérables

Les subventions salariales, qui ont été le dispositif majeur durant la crise, ont été réduites en 2011. En vertu de ce dispositif, 50 % du salaire d'un chômeur de longue durée peut donner lieu à remboursement pendant six mois, dans la limite du salaire mensuel minimum. L'accès aux subventions salariales était particulièrement facile durant la crise, les conditions d'éligibilité ayant été assouplies : le critère de la durée du chômage a été ramené de six mois à trois mois pour les jeunes, en 2010, et, pour les autres groupes, il a été ramené de 12 mois à 6 mois. Par suite, les subventions salariales ont représenté plus de 40 % des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail en 2010. Le rétablissement des 6 mois et des 12 mois de durée de chômage a contribué à réduire la taille du dispositif qui ne représentait plus que 28 % des dépenses consacrées aux PAMT en 2011 (graphique 1.10).

Graphique 1.10. **La répartition des programmes d'activation est biaisée en faveur de la formation et des subventions salariales**

Pourcentage des dépenses totales



1. Les autres programmes sont : Conseil ; Services d'aide non professionnels ; Autres mesures ; Aides et équipements spéciaux ; Adaptation des locaux et des équipements ; Aide à la communication pour les entrepreneurs.
Source : Caisse d'assurance chômage estonienne (Eesti tootukassa).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717509>

S'il est vrai que les subventions salariales sont efficaces pour ramener les chômeurs vers l'emploi (Kluve, 2010), la littérature économique signale qu'elles risquent d'entraîner des embauches qui se seraient produites de toute façon (effet d'aubaine) ou qu'elles risquent d'évincer d'autres emplois, d'où un accroissement net de l'emploi limité (Martin et Grubb, 2001 ; Boone et van Ours, 2004). En ciblant les subventions sur les groupes qui rencontrent des difficultés on minimiserait ce risque puisque l'avantage coût ne bénéficierait qu'aux chômeurs qui, sinon, ne trouveraient pas d'emploi, étant donné leur faible niveau de productivité (Orszag et Snower, 2003). On pourrait aussi améliorer l'efficacité du système des subventions salariales en veillant à ce qu'il favorise les créations additionnelles d'emploi au niveau des entreprises. En veillant, par exemple, à ce que le nouvel embauché ne remplace pas quelqu'un qui a été licencié, on limiterait le risque d'éviction. Cependant, ce type de dispositif peut être difficile à appliquer

concrètement et l'Estonie pourrait s'inspirer de l'expérience récente de la Belgique, de la Finlande ou de l'Irlande qui ont introduit des subventions en faveur des embauches nettes (OCDE, 2010b). Le critère d'embauche nette tend à favoriser les petites entreprises qui sont davantage susceptibles que les grandes entreprises d'embaucher de nouveaux salariés. Par exemple, les dispositifs introduits en Belgique et en Finlande visent expressément à aider les petites entreprises à se développer en subventionnant l'embauche d'un premier et d'un deuxième salarié (OCDE, 2010b).

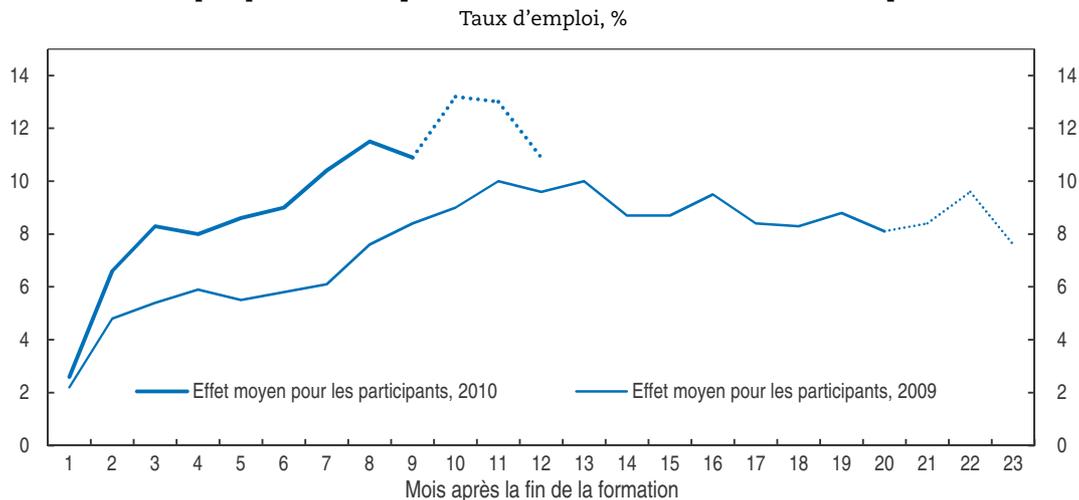
La qualité des programmes d'insertion professionnelle demande à être encore améliorée

Les programmes d'insertion professionnelle (stages) qui améliorent les performances des participants sur le marché du travail en leur permettant de développer leurs compétences grâce à une formation pratique en entreprise se sont révélés être un outil particulièrement efficace en Estonie. En 2009, 40 % des participants ont obtenu un emploi après avoir participé au programme et la proportion était de 49 % en 2010 (Leetmaa et Nurmela, 2010). Le dispositif semble donc bien adapté pour corriger l'inadéquation des compétences en permettant aux employeurs de former des salariés potentiels aux besoins spécifiques de l'entreprise et en permettant aux jeunes d'acquérir une première expérience professionnelle. Pour encourager la participation à ce dispositif, les aides au titre de la formation et les indemnités de transport ont été revues à la hausse depuis le troisième trimestre de 2009.

Bien que les stages améliorent la probabilité d'accéder à un emploi, une caractéristique regrettable de ce type de dispositif, en Estonie, est la médiocre qualité de la formation dispensée et l'instabilité des emplois ainsi créés. Durant la crise économique, ce type de dispositif a souvent été utilisé surtout pour maintenir les gens sur des emplois temporaires non rémunérés (pendant une période pouvant aller jusqu'à quatre mois), sans qu'il leur soit réellement dispensé aucune formation (Jurgenson et al., 2010). Dans ce contexte, il conviendrait que les autorités suivent plus attentivement les performances post-stage en termes d'emploi, tout en augmentant les indemnités au profit des employeurs au titre du coût de l'accueil des stagiaires et de leur encadrement. Cependant, il y a un équilibre à trouver entre le suivi attentif des employeurs et les charges administratives que cela induit, qui fait que les employeurs sont moins enclins à participer à ce type de dispositif.

La formation devrait être axée sur le marché, viser des groupes spécifiques et être plus intensive

Le mouvement actuel de rééquilibrage des dépenses au profit des programmes de formation, passées de 20 % en 2010 à 40 % en 2011, apparaît justifié au vu de l'importance de l'inadéquation des compétences et des données empiriques montrant que ces programmes sont efficaces pour insérer dans l'emploi ceux qui les suivent. La formation augmente la probabilité d'occuper un emploi d'environ 7 % dans un délai d'un an après avoir achevé la formation (et de 15 % dans un délai de deux ans) (Leetmaa et al., 2003). Selon une analyse plus récente effectuée par la caisse d'assurance chômage (graphique 1.11), l'impact est même légèrement supérieur (de l'ordre de 10 % au bout d'un an). On a aussi pu mettre en évidence un effet positif sur le salaire des participants (Lauringson et al., 2011). Même si d'autres études réalisées en Estonie font apparaître des effets similaires (Centar, 2012), l'expérience internationale tend à indiquer que les effets positifs de la formation peuvent mettre plus de temps à se matérialiser (encadré 1.2).

Graphique 1.11. **Impact de la formation sur le taux d'emploi**

Note : L'effet moyen correspond à l'écart de taux de chômage entre les participants à une formation du marché du travail et un groupe témoin. Les segments en pointillés correspondent à des estimations fondées sur un plus petit nombre d'observations (par conséquent moins fiables).

Source : Lauringson et al. (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717528>

Encadré 1.2. **Impact de la formation sur les performances sur le marché du travail : tour d'horizon des enseignements tirés de l'expérience internationale**

S'il est vrai que les programmes de formation sont moins efficaces que l'aide à la recherche d'emploi ou les subventions salariales pour accroître l'emploi à court terme, ils ont néanmoins des effets positifs à plus long terme dès lors qu'ils sont bien conçus.

- La formation peut dégrader les performances sur le marché du travail à court terme parce que le chômeur en cours de formation consacre moins de temps à la recherche d'emploi, alors qu'il faut du temps pour que le capital humain accumulé se traduise en résultats sur le marché du travail (OCDE, 2006, 2007a ; et Card et al., 2010).
- Les résultats positifs apparaissent quand on observe une période supérieure à un an et qu'on prend en compte les gains après l'épisode de chômage (Meager, 2009), alors qu'une première série d'études, réalisées dans les années 80 et 90, ne faisaient apparaître que des effets positifs modestes à court terme.
- Au niveau macroéconomique, la formation fait reculer le chômage et augmente l'emploi (Boone et van Ours, 2004). Il apparaît aussi clairement, au niveau international, qu'il existe une relation positive entre le niveau de formation initial et l'emploi (OCDE, 2005a).

Les programmes de formation, comme les autres services du marché du travail en Estonie, sont actuellement proposés en fonction des besoins individuels des chômeurs, mais ne sont pas expressément ciblés sur les groupes vulnérables. Le système semble *a priori* bien adapté pour couvrir ces catégories, ainsi qu'en témoigne le taux plus élevé de participation des chômeurs de longue durée aux programmes de formation : en 2011, les deux tiers des chômeurs de longue durée ont suivi une formation alors que la proportion est d'un sur cinq pour l'ensemble des chômeurs inscrits. Cependant, il pourrait se justifier de mieux cibler le dispositif. Des données indiquent que la participation aux programmes de formation présente un biais en faveur des personnes ayant un assez haut niveau

d'études : la part des participants ayant le plus faible niveau d'études se révèle inférieure à la part de cette catégorie dans le chômage global (Centar, 2012). Il serait utile de cibler plus clairement les programmes de formation sur cette catégorie. Il conviendrait aussi d'accorder une attention plus spécifique aux jeunes qui, n'ayant généralement pas droit aux allocations chômage, tendent à avoir moins de contacts avec la caisse d'assurance chômage alors qu'ils ont davantage besoin d'une formation : 60 % des jeunes au chômage ne prennent pas contact avec la caisse d'assurance chômage alors que la proportion est de 47 % en moyenne pour l'ensemble des chômeurs (site web de Statistique Estonie).

Les caractéristiques positives au vu de l'expérience internationale qui pourraient mieux se refléter dans la conception des programmes de formation en Estonie sont les suivantes :

- une forte orientation vers le marché, ce qui impliquerait, dans l'idéal, une formation dans un milieu de travail réel (Martin et Grubb, 2001) ;
- des programmes ciblés sur les besoins spécifiques en compétences (Meager, 2009) ;
- une approche intensive, avec un coût élevé par participant, plutôt qu'une approche extensive qui couvre un grand nombre de chômeurs avec une faible intensité (Meager, 2009 ; Martin et Grubb, 2001) ;
- une certification officielle (Poppe et al., 2003).

Dans le cas de l'Estonie, renforcer le lien entre la formation et les besoins du marché du travail pourrait être particulièrement difficile en raison de la faiblesse des partenaires sociaux (Masso et Krillo, 2011). Les mesures, comme les aides, destinées à inciter les entreprises à dispenser une formation sur le tas devraient être renforcées. En ce qui concerne la qualité de la formation, le relèvement récent du niveau de l'aide apportée par les chèques formation – de 950 EUR auparavant on peut aller désormais jusqu'à 2 500 EUR – devrait contribuer à améliorer l'accès à des formations intensives qui donneraient lieu à certification officielle. Cependant, les règles de passation des marchés empêchent les autorités de faire expressément une discrimination entre les prestataires en fonction des coopérations passées, ce qui se traduit, parfois, par des formations de qualité médiocre (Centar, 2012). La qualité des formations ne peut être connue d'avance et la seule conséquence d'une évaluation *ex post* négative des résultats est la menace de la non-passation de nouveaux marchés. Il serait souhaitable d'octroyer plus de flexibilité à la caisse d'assurance chômage pour passer contrat pour des programmes de formation en l'autorisant à choisir les prestataires en tenant compte de la qualité et pas seulement du prix. L'évaluation des performances en termes d'emploi après formation pourrait servir d'outil pour juger de la qualité de la formation. Le choix des programmes de formation devrait aussi impliquer directement les employeurs, au travers, par exemple, des chambres de commerce ou dans le cadre d'enquêtes auprès des employeurs, et des contacts pourraient aussi être pris avec les entreprises. Du point de vue opérationnel, l'Estonie pourrait s'inspirer du programme de formation qui existe en Allemagne, destiné à permettre d'acquérir des compétences et une technique professionnelles spécifiques, qui inclut une expérience en entreprise et conduit, le plus souvent, à l'obtention d'un certificat, et dont on a pu constater qu'il améliore le taux d'emploi d'environ 10 points de pourcentage un an après le lancement du programme (Meager, 2009).

Renforcer l'impact de la formation tout au long de la vie

L'inadéquation des compétences est devenue une préoccupation croissante en Estonie à la suite du dernier épisode d'expansion puis de récession qui a entraîné un net

redéploiement de la main-d'œuvre entre les secteurs et un changement dans le type de compétences demandées par les entreprises. En 2010, 22 % des travailleurs, en Estonie, se déclaraient eux-mêmes insuffisamment qualifiés, ce qui est l'un des niveaux de déficit de compétences les plus élevés parmi les pays de l'OCDE (*European Working Conditions Survey*, 2010). On obtient le même tableau en comparant le niveau de qualification d'un travailleur et le code professionnel correspondant à son emploi (Quintini, 2011). L'ampleur du déficit de compétences et de la sous-qualification, en Estonie, pourrait refléter la forte proportion de travailleurs (32 %) qui sont sortis du système éducatif sans avoir acquis une qualification professionnelle (autrement dit sans avoir eu accès à la formation professionnelle ou à l'enseignement supérieur). Peut-être est-ce lié, aussi, aux mutations structurelles rapides qui caractérisent une économie en rattrapage comme l'était l'Estonie, qui peuvent se traduire par une obsolescence accélérée des compétences, en particulier pour les travailleurs d'un certain âge.

La participation à la formation tout au long de la vie a fortement augmenté en Estonie, passant de 6.3 % en 2000 à 12 % en 2011, ce qui devrait contribuer à élever le niveau global de compétences, réduire les pénuries de compétences et améliorer les perspectives d'emploi. Un accroissement de 10 % du temps passé par un adulte à faire des études ou à suivre une formation va de pair, en moyenne, avec une augmentation de presque 0.4 % de la probabilité d'être en activité et une diminution de 0.2 % de la probabilité d'être au chômage (OCDE, 2004 ; Bassanini, 2004). Le nombre de participants à la formation tout au long de la vie étant déjà supérieur à la moyenne pour l'UE, l'Estonie devrait envisager de moins se préoccuper d'objectifs quantitatifs comme ceux inscrits dans le programme national de réforme (gouvernement estonien, 2012), selon lequel l'Estonie devrait atteindre une proportion de 15 % d'adultes participant à la formation tout au long de la vie en 2015 (20 % en 2020). Il faudrait davantage se préoccuper de trouver des sources de financement plus pérennes et d'améliorer la qualité.

Le financement de la formation tout au long de la vie est, de fait, une source de préoccupations. Soixante pour cent des petites entreprises (10-49 salariés), qui occupent une large place en Estonie, offrent aux travailleurs des possibilités de formation professionnelle continue, contre près de 100 % des grandes entreprises (site web de Statistique Estonie), et la dépendance à l'égard des financements de l'UE est forte, l'Estonie ayant reçu 130 millions EUR au titre des programmes de formation tout au long de la vie sur la période 2008-13 (NAO, 2011). Dans le contexte de l'élaboration d'un nouveau plan pour la formation des adultes qui expire en 2013, les priorités pour l'avenir, sur lesquelles on revient dans les paragraphes qui suivent, seront de renforcer les incitations à investir dans la formation en direction des entreprises et des travailleurs ; un meilleur ciblage des aides publiques ; et une amélioration de la qualité de la formation.

Renforcer les incitations en faveur de la formation tout au long de la vie

S'il est vrai que la formation tout au long de la vie améliore les performances sur le plan de l'emploi et de la productivité, il y a des raisons de penser que les défaillances du marché, par exemple la crainte que d'autres entreprises ne débauchent les travailleurs formés, ou les contraintes financières, n'empêchent les entreprises et les travailleurs d'investir suffisamment dans ce domaine (Ok et Tergeist, 2003 ; encadré 1.3). Les données provenant des expériences internationales suggèrent différentes pratiques pour stimuler l'investissement (tableau 1.2). Une réforme récente exonérant du paiement de l'impôt sur les avantages annexes les dépenses consacrées par les employeurs à la formation

professionnelle des salariés est de nature à stimuler les dépenses dans ce domaine. Les systèmes fiscaux qui permettent de déduire pour partie le coût de la formation des bénéficiaires des entreprises se sont révélés être un moyen tout à fait efficace d'augmenter l'investissement dans la formation, dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2005b), mais le dispositif n'est pas bien adapté au cas de l'Estonie où seuls les dividendes distribués sont imposables. Des contributions obligatoires (prélèvements assis sur la masse salariale ou contributions à des comptes formation individuels) augmenteraient les investissements des entreprises dans la formation mais alourdiraient le coin fiscal.

Encadré 1.3. Qui doit payer la formation ? Bref tour d'horizon des théories concernant la formation tout au long de la vie

- Selon la théorie traditionnelle du capital humain, fondée sur l'hypothèse d'un marché du travail parfaitement concurrentiel et de marchés des capitaux efficients, sans contraintes de liquidité, un travailleur doit payer pour sa formation générale car il pourra vendre les compétences qu'il aura acquises. Cependant, le rationnement du crédit peut l'empêcher d'investir de façon optimale.
- Les formations spécifiques, intéressant des entreprises spécifiques, devraient être financées selon un mécanisme impliquant à la fois l'employeur et le salarié, de façon que les deux parties aient intérêt à maintenir la relation d'emploi après la formation.
- Les nouvelles théories de la formation, fondées sur le principe d'une fixation des salaires en situation d'oligopsonie, mettent l'accent sur le fait que le rendement de la formation générale pour les salariés est inférieur aux gains de productivité. Il peut donc être rentable pour les entreprises de financer la formation. Cette approche cadre mieux avec la pratique : les entreprises sont la principale source de financement de la formation ; les travailleurs ne subissent généralement pas de réduction de salaire durant la formation mais en supportent indirectement le coût, pour partie, si les cours sont dispensés en dehors des heures de travail.
- Un financement public direct peut se justifier lorsque le rendement privé (au niveau de l'entreprise ou du travailleur) est inférieur au rendement pour la collectivité. Les entreprises sous-investissent lorsque la formation apporte des connaissances génériques ou en cas de complémentarités entre innovation et capital humain. Les mesures réglementaires peuvent ne pas suffire pour corriger ces défaillances du marché et peut-être faudra-t-il avoir recours, parallèlement, à des mesures de subventions.
- Des aides spécifiques pourraient aller aux travailleurs ayant un faible niveau de formation, aux travailleurs âgés et aux travailleurs des petites entreprises car, dans ces cas-là, on peut penser que les employeurs ne capturent qu'une faible part du rendement global pour la collectivité, d'où un sous-investissement.

Source : Bassanini et al., 2005 ; Ok et Tergeist, 2003.

Des bonnes pratiques, spécifiques à l'économie estonienne, devraient peu à peu être définies dans le cadre de quelques projets pilotes. L'Estonie pourrait étendre le système des chèques formation aux salariés et pourrait les financer grâce à des cotisations à la charge des employeurs et des salariés, mais aussi sur des aides publiques directes dans les cas où il y a manifestement sous-investissement. Certaines mesures réglementaires pourraient aussi être renforcées : des clauses de remboursement réduiraient le risque de comportement opportuniste, stimulant ainsi l'investissement des entreprises dans la

Tableau 1.2. **Surmonter les obstacles à l'investissement dans la formation : quels instruments dans quels pays ?**

| Principaux instruments | Pays dans lesquels cet instrument a été mis en œuvre |
|---|--|
| <i>Déductions au titre de l'impôt sur le revenu</i> | Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas |
| <i>Aides à la formation liées aux prélèvements sur les salaires</i> | Corée, Espagne, Japon |
| <i>Comptes formation individuels</i> | Canada, Espagne, États-Unis, Pays-Bas et Royaume-Uni |
| <i>Chèques ou allocation</i> | Allemagne, Autriche, Italie |
| <i>Prêts personnels</i> | Corée, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni |
| <i>Mesures réglementaires (par exemple, contrats d'apprentissage, clauses de remboursement, garanties d'emprunt au profit des salariés)</i> | La plupart des pays instaurent ce type de dispositif dans le cadre des conventions collectives |

Source : OCDE (2005b), *Promouvoir la formation des adultes*.

formation, en spécifiant une période durant laquelle les futurs employeurs et les adultes ayant bénéficié d'une formation seraient tenus de rembourser le coût de la formation après un départ volontaire. Ce type de mesure existe déjà mais est d'ampleur limitée et il conviendrait que le dispositif soit davantage développé. Des prêts formations garantis par l'État peuvent constituer un autre levier. À cet égard, le plan visant à faire que les prêts études soient également accessibles aux étudiants à temps partiel pourrait stimuler la formation chez les adultes.

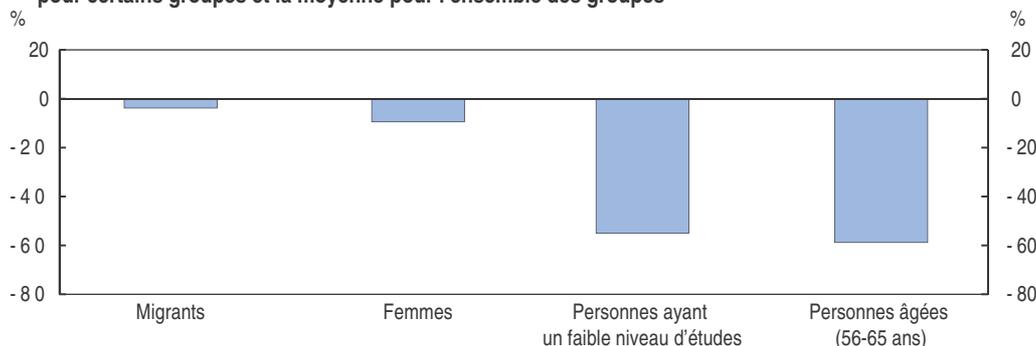
La coordination entre les partenaires sociaux est un autre moyen de promouvoir la formation tout au long de la vie, en alignant les formations sur les besoins du marché du travail et en coordonnant les incitations à investir dans la formation visant les entreprises et les salariés. Le Conseil pour l'éducation des adultes, qui joue un rôle consultatif auprès du gouvernement, rassemble les partenaires clés dans le domaine : caisse d'assurance chômage, employeurs, confédération syndicale, prestataires de formation pour les adultes et ministères de l'Éducation et de la Recherche, des Affaires sociales, de l'Économie et de la Communication, et des Finances. C'est une institution utile mais qui devrait avoir des équivalents au niveau local pour mettre en adéquation le système de la formation tout au long de la vie et les besoins des employeurs au niveau local. La faiblesse des partenaires sociaux en Estonie (Masso et Krillo, 2011) et les difficultés de coordination qui en résultent pourraient, toutefois, être un problème.

Mieux cibler les aides publiques sur les travailleurs qui en ont le plus besoin

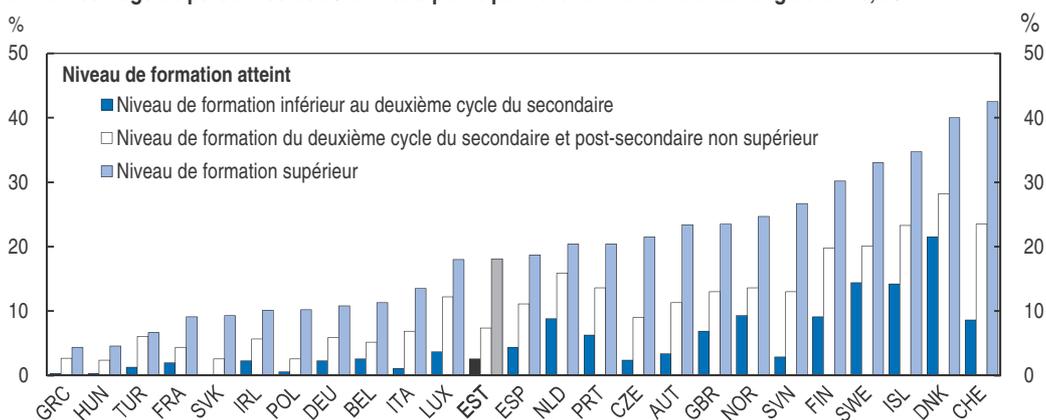
Si les études fondées sur des données internationales établissent un lien entre une situation positive au regard du marché du travail et la formation tout au long de la vie indépendamment du niveau de formation initial (Ok et Tergeist, 2003), en Estonie, la participation à la formation concerne essentiellement les travailleurs ayant atteint un niveau d'études comparativement élevé. Seulement 2.6 % des adultes ayant atteint un niveau d'études inférieur au deuxième cycle du secondaire participent à la formation tout au long de la vie, alors que la proportion est de 18.1 % pour les travailleurs ayant suivi des études supérieures (graphique 1.12). L'effet positif de la formation peut se traduire par un avantage salarial ou par une plus grande sécurité de l'emploi. Ce dernier type d'avantage s'observe essentiellement chez les travailleurs peu qualifiés et chez les travailleurs âgés qui sont davantage soumis à l'obsolescence des compétences dans un monde en mutation structurelle rapide. La formation tout au long de la vie permet aux travailleurs faiblement productifs d'améliorer leurs compétences et, ainsi, de conserver leur emploi (Bassanini et al., 2005 ; OCDE, 2004). Cependant, les entreprises peuvent juger moins rentable de former les travailleurs peu qualifiés (car il faut d'abord une formation générale avant de pouvoir

Graphique 1.12. **Les groupes vulnérables vis-à-vis du marché du travail participent moins à la formation tout au long de la vie**

A. Écart en pourcentage entre le nombre moyen d'heures d'enseignement et de formation pour certains groupes et la moyenne pour l'ensemble des groupes^{1,2}



B. Pourcentage de personnes de 25 à 74 ans participant à la formation tout au long de la vie, 2011



1. Personnes âgées de 26 à 65 ans, à l'exclusion des personnes qui suivent des études à plein temps ou qui sont à la retraite.
2. Moyenne pondérée pour l'Australie, la Belgique (Flandre uniquement), le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suisse.

Source : OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi*, graphique 3.16 ; Eurostat.

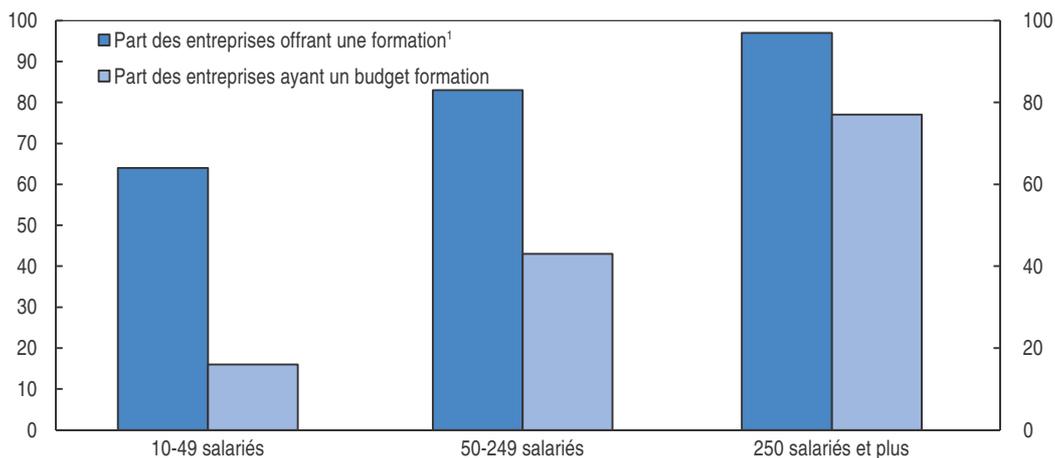
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717547>

acquérir les compétences spécifiques à une entreprise) ou les travailleurs âgés (en raison de la proximité de la retraite). Entre autres mesures destinées à améliorer la participation des adultes ayant un faible niveau de formation initial à la formation tout au long de la vie, le gouvernement a ouvert l'accès des centres de conseil locaux à ce public alors qu'auparavant seuls les chômeurs pouvaient s'adresser à ces centres. Il a également étendu l'accès au programme KUTSE, normalement destiné aux jeunes ayant interrompu prématurément une formation professionnelle, aux adultes sans formation ni qualification professionnelle en constituant des groupes spécifiques d'étudiants adultes au sein des établissements d'enseignement professionnel. Les autorités pourraient aller plus loin en proposant des chèques formation pour les travailleurs ayant une faible productivité. En Autriche, des cours à l'intention des adultes sont subventionnés par un système de chèques dont le montant varie en fonction de la région et des caractéristiques des adultes concernés, ceux ayant un faible niveau d'études étant favorisés (OCDE, 2005b).

La participation à des activités de formation est nettement plus limitée dans les PME que dans les grandes entreprises. Parmi les grandes entreprises, 77 % ont un budget formation spécifique, alors que la proportion n'est que de 16 % parmi les petites entreprises (10-49 salariés) (graphique 1.13). Par suite, la proportion de petites entreprises assurant une formation professionnelle continue est plus faible que celle des grandes entreprises (60 % contre près de 100 %). Cela peut s'expliquer par des difficultés concrètes, comme le manque de ressources pour remplacer le travailleur absent ou le fait que l'offre de formation n'est pas adaptée (OCDE, 2012a, 2012b). Des aides spécifiques pourraient donc viser plus spécialement les petites entreprises.

Graphique 1.13. **Les petites entreprises investissent moins dans la formation tout au long de la vie**

Entreprises offrant des stages de formation et ayant un budget formation selon la taille, % du total des entreprises, 2010



1. Entreprises offrant une formation professionnelle continue.

Source : Statistique Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717566>

Améliorer le rendement de la formation

La participation à la formation a augmenté de quatre points de pourcentage entre 2007 et 2010 (tableau 1.3). Cependant, cela ne se reflète pas nécessairement directement dans une augmentation globale de la productivité des travailleurs, compte tenu du type de formation le plus fréquemment suivi et de la durée des cours. Alors que le plan pour la formation des adultes visait à promouvoir la participation à des études structurées, notamment en ouvrant l'accès aux établissements d'enseignement ou aux universités aux adultes sur la base de leurs compétences professionnelles, les formations structurées n'ont augmenté que de 0.6 point de pourcentage entre 2007 et 2010. De même, la participation des adultes à des programmes de formation destinés à développer les compétences dont les travailleurs ont besoin dans leur emploi du moment (formation en cours d'emploi) ou dont ils auraient besoin pour prendre un emploi dans un autre domaine (reconversion) n'a augmenté que d'un point de pourcentage. Par contre, plus de la moitié de l'augmentation totale de la participation à des formations (2.5 points de pourcentage) s'explique par la participation à des conférences professionnelles et à des formations liées à la pratique d'un loisir. Ces programmes représentaient une participation de 3.9 % sur une participation totale de 11.5 % de travailleurs prenant part à une formation à l'intention des

Tableau 1.3. La participation à la formation tout au long de la vie a augmenté principalement dans les conférences professionnelles et les séminaires et les formations liées à une activité de loisir

| | 2007 | 2010 |
|--|------------|-------------|
| Participation à un enseignement structuré | | |
| <i>Enseignement général ou enseignement professionnel</i> | 0.5 | 0.5 |
| <i>Enseignement en établissement ou supérieur</i> | 3.1 | 3.7 |
| Participation à la formation | | |
| <i>Formation professionnelle en cours d'emploi ou reconversion</i> | 2.4 | 3.4 |
| <i>Conférence professionnelle, formation liée à un loisir et autres formations</i> | 1.4 | 3.9 |
| Total | 7.4 | 11.5 |

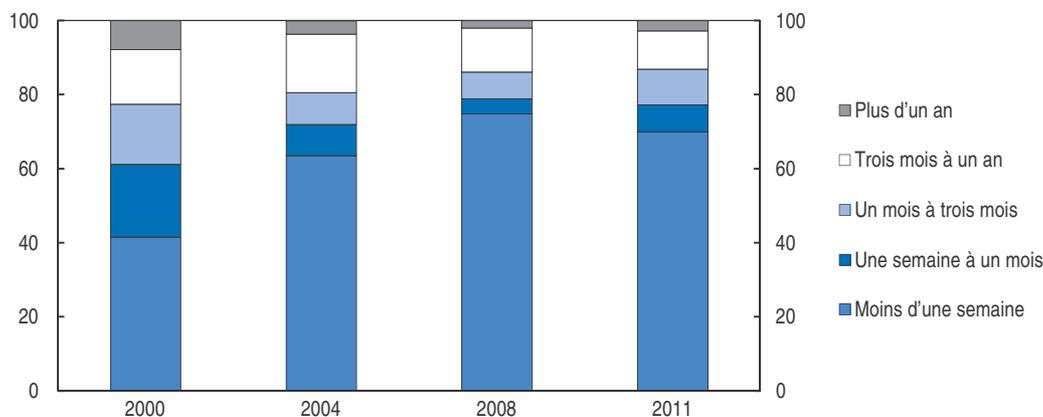
Note : Personnes âgées de 25 à 64 ans. La somme des participations excède ce qui est habituellement rapporté (11.5 % en 2010 au lieu de 10.9 %) parce que le tableau prend en compte la participation à chaque programme et non pas le nombre de participants.

Source : Statistique Estonie.

adultes, en 2010, et ils ne permettent pas nécessairement l'acquisition de compétences professionnelles spécifiques (NAO, 2011). On a aussi observé – ce qui va dans le même sens – que la proportion de formations de très courte durée a augmenté sur la période : 75 % des cours à l'intention des adultes étaient d'une durée inférieure à une semaine en 2010, contre 42 % en 2000 (graphique 1.14)

Graphique 1.14. La participation à la formation tout au long de la vie s'est principalement orientée vers des formations très courtes

Participation à la formation selon la durée, personnes âgées de 25 à 64 ans



Source : Statistique Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717585>

Il convient, aussi, de souligner la faible proportion de formations sanctionnées par un examen professionnel (NAO, 2010, 2011). L'absence d'examen peut créer des inefficiences en réduisant la mobilité entre emplois, les employeurs ne sachant pas quelles compétences possèdent les candidats à un poste. Dans ce contexte, le fait de consacrer davantage de ressources à des enseignements plus longs débouchant sur un examen professionnel ou, à tout le moins, une certification, serait de nature à améliorer l'adéquation des compétences.

Améliorer la qualité de l'enseignement professionnel pour une carrière réussie

Si le chômage des jeunes mérite une attention particulière, 22 % des jeunes étant au chômage en 2011, traiter ce problème n'est pas chose facile. Les enseignements que l'on peut tirer des expériences internationales indiquent que la façon la plus efficace d'éviter le chômage des jeunes consiste à déployer en temps opportun des efforts soutenus pour éviter l'abandon prématuré des études et apporter aux jeunes des capacités et des compétences reconnues par les employeurs (Grubb, 1999). Il faut clairement privilégier les programmes associant études théoriques, compétences professionnelles et formation dans l'emploi.

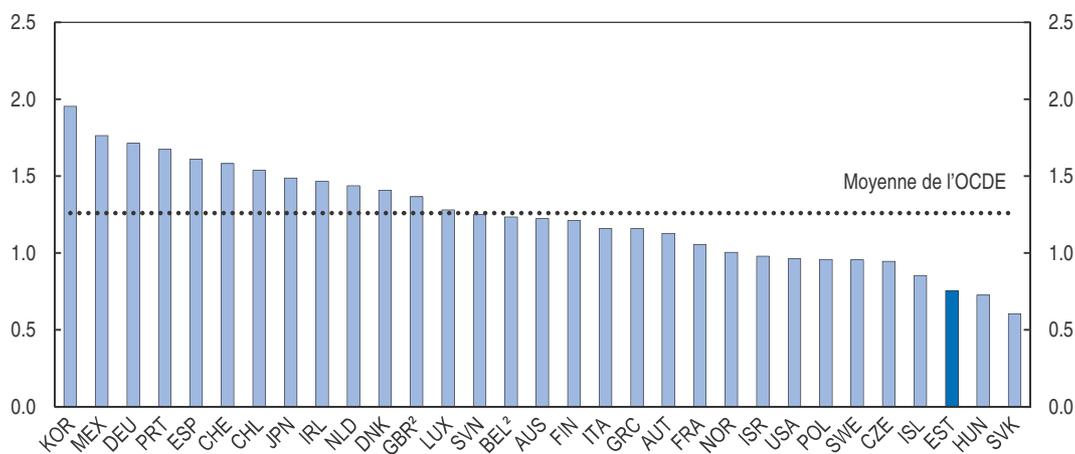
Les tendances démographiques ne font que renforcer l'urgence : l'Estonie ne peut pas se permettre de gaspiller le potentiel que représentent ses jeunes compte tenu que l'on anticipe une contraction de la main-d'œuvre et une réduction du nombre des nouveaux entrants sur le marché du travail (OCDE, 2009a). Depuis 2000, le nombre de personnes inscrites pour suivre un enseignement a diminué d'environ 70 000, soit de 22 %. Le recul, jusqu'à présent, concerne essentiellement l'enseignement général, où les effectifs ont diminué de 34 %, alors que, dans l'enseignement professionnel, le nombre des étudiants n'a diminué que de 10 %, grâce aussi à une augmentation du nombre d'adultes entreprenant des études formelles dans ce secteur pour obtenir une qualification professionnelle. Cependant, d'après les prévisions des autorités, cette baisse tendancielle devrait toucher l'ensemble du système éducatif. Il faudrait donc poursuivre l'effort de rationalisation et de fusion des établissements d'enseignement et aussi chercher à attirer davantage d'adultes dans l'enseignement formel pour obtenir une qualification professionnelle.

De récentes études nationales de la situation des diplômés des établissements professionnels six mois après la fin de leurs études suggèrent que le système réformé d'enseignement professionnel offre de meilleures perspectives d'emploi. En 2011, 10,8 % des diplômés des établissements secondaires d'enseignement professionnel et seulement 8,3 % des diplômés de l'enseignement professionnel postsecondaire étaient pourvus d'un emploi six mois après la fin de leurs études. Les principales préoccupations concernant la qualité de l'enseignement professionnel sont le nombre élevé d'abandons scolaires et le fort taux de chômage des diplômés de l'enseignement professionnel secondaire par rapport aux diplômés de l'enseignement général (graphique 1.17). Les diplômés de l'enseignement professionnel réussissent assez bien à trouver un premier emploi salarié, qui est rémunéré à peu près comme les emplois occupés par les diplômés de l'enseignement général. Cependant, s'ils sont confrontés à des problèmes en raison de changements structurels, ils ont plus de mal à trouver un nouvel emploi s'ils se retrouvent au chômage. On se retrouve donc face à une occasion perdue, l'occasion d'exploiter la réussite de l'enseignement de base, ainsi qu'en témoignent les scores PISA élevés pour tous les groupes sociaux (OCDE, 2011b). Parmi les mesures qui ont été prises pour améliorer la qualité de l'enseignement professionnel, on peut citer l'adoption de la nouvelle loi sur les établissements d'enseignement professionnel, introduite en 2013. Cette loi prévoit d'améliorer la formation des enseignants en exigeant un minimum d'expérience dans l'industrie ; d'améliorer la qualité de l'enseignement et des programmes d'études, notamment en renforçant le volet formation pratique ; et d'augmenter les financements consacrés à l'enseignement professionnel – actuellement, les dépenses par étudiant dans l'enseignement professionnel sont de 20 % inférieures aux dépenses par

étudiant dans l'enseignement général. Se pose aussi la question du niveau de la rémunération des enseignants (par rapport au PIB par habitant), qui est l'une des plus faibles des pays de l'OCDE, ce qui rend la profession peu attrayante (graphique 1.15). D'autres enjeux sont évoqués dans les paragraphes qui suivent, à savoir, notamment, le renforcement des savoirs de base (comme le calcul et la compréhension de l'écrit) dans les programmes d'études ; la promotion de la formation en entreprise ; et la nécessité d'un engagement de la part des autorités d'assurer aux jeunes qui ne sont ni dans l'emploi, ni scolarisés, ni en formation un apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans.

Graphique 1.15. **Les salaires des enseignants restent parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE**

Ratio des salaires¹ au PIB par habitant après 15 ans d'expérience, 2009



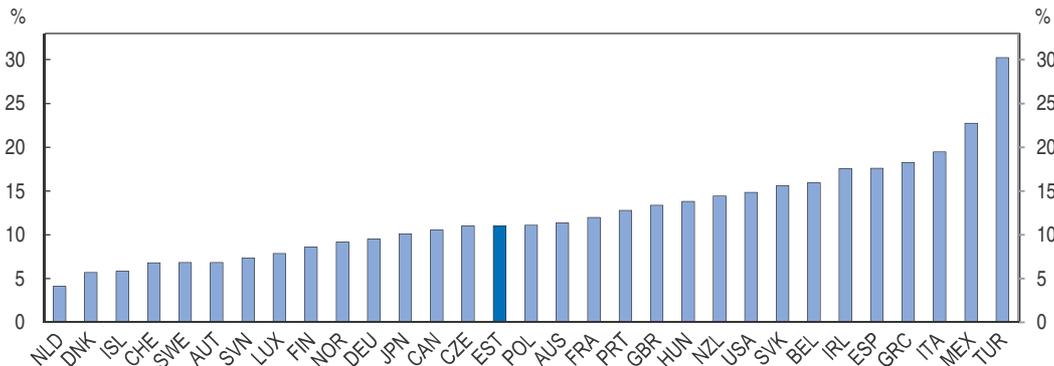
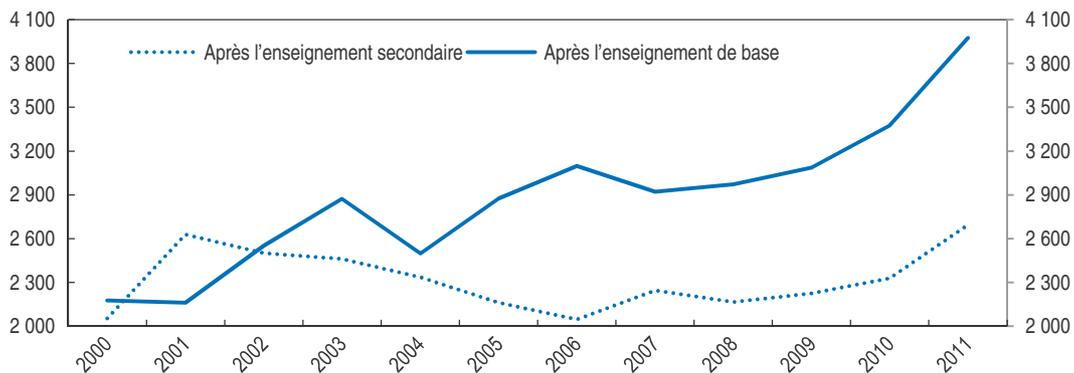
1. Ratio des salaires au PIB par habitant après 15 ans d'expérience ; salaires après 11 ans d'expérience pour la Suisse ; salaires effectifs pour l'Irlande, l'Écosse, la Finlande, la Norvège, les États-Unis, la Suède et la Hongrie.
2. Moyenne des salaires de deux régions pour le Royaume-Uni (Écosse et Angleterre) et pour la Belgique (Flandre et Wallonie).

Source : OCDE (2011), *Regards sur l'éducation*, graphique C.D3.3.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717604>

L'enseignement professionnel et technique souffre d'un nombre important d'abandons et d'une relativement faible aptitude à faire face au changement structurel

En 2010, 11.6 % des jeunes n'ont pas atteint ne serait-ce que le niveau de l'enseignement secondaire, de sorte que l'abandon précoce des études est une source de préoccupations pour les autorités. Les abandons précoces sont coûteux car ils se traduisent par une perte permanente de productivité. Le taux de rentabilité d'une année supplémentaire de scolarité est estimé à environ 10 % (Card, 1999). Si l'on parvenait à réduire de moitié le nombre des abandons précoces en Estonie, on générerait un gain estimé à 0.7 % du PIB (Anspal et al., 2012). Si le phénomène de l'abandon des études est aussi notable au niveau du troisième degré de l'enseignement de base, l'abandon scolaire concerne en majorité l'enseignement professionnel au niveau secondaire (graphique 1.16 ; gouvernement estonien, 2012). Les raisons de cette situation pourraient être le manque de préparation des diplômés de l'enseignement de base à des études professionnelles et à une carrière future, ainsi qu'un soutien insuffisant à l'achèvement des études. En conséquence, l'Estonie obtient des résultats supérieurs à la moyenne de la zone de l'OCDE pour ce qui est du taux d'achèvement des études dans l'enseignement secondaire général mais pas dans l'enseignement secondaire professionnel (OCDE, 2011b).

Graphique 1.16. **Le taux d'achèvement des études pourrait être amélioré****A. Part des jeunes¹ qui ne sont ni scolarisés, ni dans l'emploi, ni en formation, T1 2011****B. Nombre d'abandons d'une formation professionnelle**

1. Population des 15-24 ans.

Source : OCDE (2012), *Perspectives de l'emploi*, tableau C.43 ; Statistique Estonie.

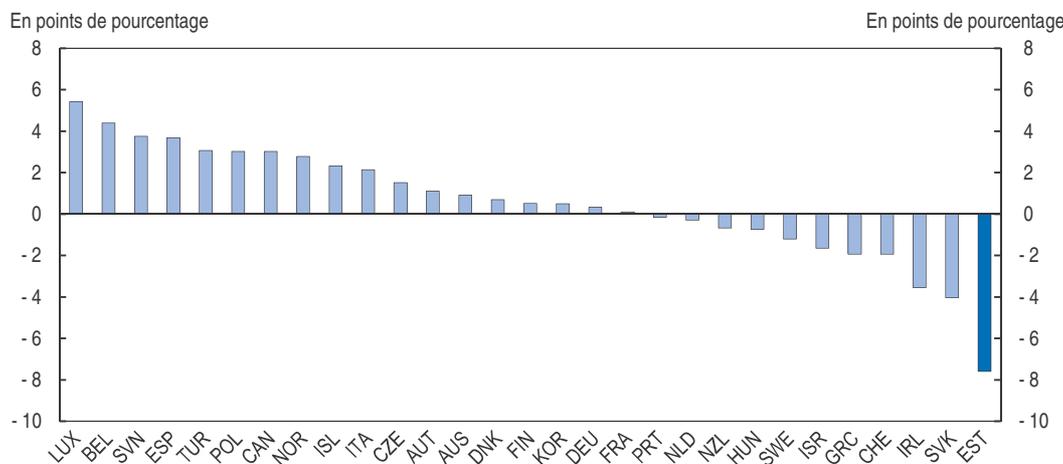
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717623>

Bien que l'enseignement professionnel offre de bonnes possibilités d'accès à l'enseignement secondaire et à des qualifications pour l'emploi, ce segment de l'enseignement doit être amélioré, notamment en ce qui concerne les perspectives d'emploi de ses diplômés. Le taux de chômage des 25-34 ans ayant un diplôme de l'enseignement professionnel secondaire est plus élevé que celui des diplômés de l'enseignement général (graphique 1.17), et l'écart est resté important à 6.8 points de pourcentage en 2011. De précédentes études ont montré que la probabilité de trouver un emploi dans un délai d'un an est nettement supérieure pour les chômeurs ayant une formation générale du second degré que pour les chômeurs ayant une formation professionnelle du second degré (probabilité de 0.62 contre 0.39) (Saar et Helemäe, 2006).

Une partie des résultats moins satisfaisants enregistrés par les diplômés de l'enseignement professionnel pourraient tenir à un effet de congestion, car ils sont plus nombreux que les diplômés de l'enseignement secondaire général à aller directement sur le marché du travail (79 % contre 43 %). La différence entre les taux de chômage des diplômés de l'enseignement professionnel et ceux de l'enseignement général semble beaucoup plus faible lorsqu'on examine la population en général (15 à 74 ans) et non la population jeune (25 à 34 ans). L'écart tend aussi à être conjoncturel ; les diplômés de l'enseignement professionnel de deuxième cycle du secondaire ont souffert davantage de

Graphique 1.17. Les jeunes issus de l'enseignement professionnel obtiennent d'assez mauvais résultats par rapport aux jeunes ayant suivi un enseignement général

Écart de taux de chômage, en pourcentage, entre les diplômés de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel (deuxième cycle du secondaire et post-secondaire)¹, 2010



1. Population âgée de 25 à 34 ans, CITE (3/4).

Source : Base de données sur la situation au regard de la population active, par catégories de la nomenclature nationale des systèmes nationaux d'enseignement (NEAC), mise au point par la Direction de l'éducation de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717642>

la crise alors qu'ils ont bénéficié plus fortement de la reprise (Statistique Estonie). Il peut aussi en partie être expliqué par le fait que certains des diplômés de l'enseignement général ont consacré quelques années supplémentaires à des études postsecondaires et supérieures. Cependant, sa principale raison tient au fait que les diplômés de l'enseignement professionnel ont du mal à trouver un emploi pour lequel ils n'ont pas été formés. Un phénomène similaire est aussi observé dans d'autres pays, même ceux qui ont des programmes efficaces de transition de l'école à l'emploi comme l'Allemagne (*Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2012)*, tableau D de l'annexe).

Une analyse des rémunérations nettes entre 2005 et 2009 montre bien que la performance relative de l'enseignement professionnel en termes de rémunération se rapproche de celle de l'enseignement général (tableau 14). Les salaires sont plus élevés pour les individus ayant réalisé des études professionnelles secondaires que pour ceux ayant un enseignement de base. Ils sont encore plus faibles que ceux des diplômés de l'enseignement secondaire général, mais la prime de salaire pour les diplômés de l'enseignement professionnel s'est accrue plus rapidement que pour les autres diplômés. Dans ces conditions, les emplois offerts aux diplômés de l'enseignement professionnel sont de plus en plus semblables à ceux offerts aux diplômés de l'enseignement général. La difficulté, en conséquence, est donc de garder l'emploi que l'on a trouvé, ou bien, si cet emploi est perdu en raison d'un changement structurel, de retrouver un nouvel emploi, même en dehors du métier initial.

Renforcer la formation générale et les possibilités d'acquérir une expérience professionnelle

Alors que les autorités sont en train de préparer une réforme des programmes de l'enseignement et de la formation professionnelle, un certain nombre de leçons peuvent

Tableau 1.4. **Avantage en termes de rémunération par rapport aux personnes n'ayant suivi qu'un enseignement de base**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Master ou doctorat | 66.5 | 65.8 | 66.8 | 62.2 | 61.5 |
| Enseignement supérieur | 48.2 | 46.0 | 42.7 | 42.4 | 46.6 |
| Enseignement secondaire général | 12.9 | 10.0 | 14.7 | 12.6 | 12.2 |
| Enseignement secondaire professionnel | 7.9 | 6.1 | 11.6 | 9.6 | 10.7 |

Note : Sur la base d'une analyse de régression. Augmentation en pourcentage du revenu relatif par rapport à une personne n'ayant suivi qu'un enseignement de base. L'enseignement secondaire professionnel visé ici est un enseignement professionnel du second degré qui fait suite à l'enseignement de base.

Source : Nestor (2011).

être tirées des examens réalisés par l'OCDE dans ce domaine (OCDE, 2010c). Parmi les caractéristiques mises en évidence comme facteurs de réussite dans le contexte de l'enseignement professionnel, il y a le fait de pouvoir s'appuyer sur un socle solide de compétences de base transférables (maîtrise du calcul et de la lecture, par exemple). Le projet actuel visant à mieux intégrer les connaissances générales dans l'enseignement professionnel va dans le bon sens. Cependant, les passerelles entre enseignement professionnel du second degré et enseignement supérieur demandent encore à être renforcées, afin de permettre aux étudiants qui réussissent de poursuivre des études supérieures s'ils le souhaitent. À cet égard, le recours à une année d'études générales supplémentaire pour les diplômés de l'enseignement professionnel qui souhaitent aller à l'université devrait être davantage encouragé.

Les programmes de l'enseignement professionnel devraient inclure un élément essentiel de formation en entreprise pour permettre aux étudiants d'acquérir une expérience du marché du travail et d'être mieux informés des besoins des entreprises et pour faciliter la transition de l'école à la vie active. La formation en cours d'emploi représente actuellement 25 % du programme (20 semaines pour trois années d'études dans les filières d'enseignement professionnel). Cependant, le succès des éléments de formation pratique dépend d'une étroite coopération avec les employeurs (voir tableau 1.5) et d'une assurance stricte de la qualité.

Le défi consistant à promouvoir la formation en entreprise implique de trouver un équilibre entre le travail productif dans le cadre d'une formation en entreprise, le salaire versé aux stagiaires et le niveau des aides (encadré 1.4). Le bon équilibre peut varier d'un secteur à l'autre. L'Estonie devrait envisager de développer un système dans lequel les aides fournies aux entreprises s'accompagneraient de contrôles de qualité pour s'assurer qu'une partie du temps passé dans l'entreprise est consacré à la formation et pas seulement à un travail productif. Dans la mesure où l'apprentissage est utilisé par les entreprises pour préparer leurs futurs recrutements (Westergaard-Nielsen et Rasmussen, 1999), on pourrait, entre autres mesures complémentaires, accorder aux entreprises qui accueillent des apprentis le droit de recruter, en priorité, leurs apprentis. Dans ce cas, les entreprises qui n'assurent pas de formation seraient contraintes de rembourser une partie du coût de la formation si elles débauchaient les travailleurs formés par d'autres entreprises (OCDE, 2010c).

Les enseignements tirés de l'expérience internationale tendent à indiquer qu'un système d'enseignement professionnel efficient va généralement de pair avec une forte coordination entre partenaires sociaux, ceux-ci contribuant, collectivement, à

Tableau 1.5. Niveau des investissements des entreprises dans les programmes d'enseignement et de formation professionnelle, dans les pays de l'OCDE

| Proportion d'élèves du deuxième cycle du secondaire qui suivent un enseignement ou une formation professionnelle avec une composante en entreprise | Importance des investissements des entreprises dans l'enseignement et la formation professionnelle ¹ du deuxième cycle du secondaire | | |
|--|---|--|-------------------|
| | Faible | Moyenne | Élevée |
| Élevée (> 30 %) | Danemark, Estonie, République tchèque | Autriche | Allemagne, Suisse |
| Moyenne (6-30 %) | Australie, Finlande, Islande, Norvège, République slovaque | Fédération de Russie, France, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni | |
| Faible (< 6 %) | Belgique, Brésil, Canada, Chili, Corée, Espagne, États-Unis, Grèce, Irlande, Israël, Italie, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, Slovaquie, Suède et Turquie | | |

1. L'importance de l'investissement des entreprises est un indicateur qui reflète le temps que les élèves passent dans l'entreprise, l'intensité de la formation (temps hebdomadaire d'enseignement) dans l'entreprise et les dépenses publiques.

Source : *Regards sur l'éducation*, 2011.

l'identification des besoins futurs sur le marché du travail et aux investissements dans des compétences spécifiques. Divers mécanismes institutionnels permettent l'implication des employeurs : aux États-Unis, par exemple, cela passe par la certification délivrée par les chambres de commerce. Des conseils consultatifs de l'enseignement professionnel associant les employeurs, les associations et les autorités nationales peuvent aussi favoriser la coopération entre les partenaires sociaux et les établissements. Ce type de conseil existe, en Estonie, au niveau national ; il regroupe différents ministères et vise à examiner la structure d'ensemble du système éducatif. Il pourrait être intéressant d'étendre ce dispositif au niveau local/des établissements. Les parents, les employeurs, les syndicats et les responsables politiques au niveau local feraient un bilan de la situation post-formation professionnelle et présenteraient un plan d'action pour promouvoir des compétences adaptées aux besoins du marché du travail local. Les initiatives des directeurs d'établissement sont essentielles pour maintenir des contacts étroits, quotidiens, avec le monde des entreprises au niveau local, ce qui se traduit par une plus forte implication des employeurs, et l'évaluation des performances doit encourager ces initiatives dans toute la mesure du possible (OCDE, 2008). L'implication des employeurs auprès des établissements permettrait aussi d'enrichir les services d'orientation professionnelle grâce à des informations tout à fait actuelles sur le marché du travail. Il est utile pour tous les étudiants d'avoir des informations de grande qualité dans ce domaine, en particulier en matière d'enseignement et de formation professionnelle, pour préparer leurs futurs choix de carrière (Watts, 2009). Une initiative intéressante – « inspiring the future » – a ainsi été engagée, récemment, au Royaume-Uni : il s'agit d'établir des liens entre des volontaires de l'industrie et les établissements pour aider les jeunes à réaliser leur potentiel. Des bonnes pratiques, spécifiques à l'économie estonienne, devraient être définies grâce à la mise en œuvre de certains projets pilotes. Dans ce contexte, un examen de l'enseignement et de la formation professionnelle par l'OCDE pourrait être utile.

Encadré 1.4. **Coût net de la formation et aides : les enseignements de l'expérience internationale**

La décision d'offrir une formation en entreprise résulte, le plus souvent, de la volonté de s'assurer la possibilité de recruter des travailleurs possédant les compétences adéquates, surtout dans les secteurs qui souffrent de pénuries de compétences. Cependant, les entreprises considèrent le coût net de la formation, ce qui recouvre la rémunération, les aides et le travail productif. La contribution des apprentis à la production dépend de la taille de l'entreprise (Fougere et Shwert, 2002).

L'impact des aides et du salaire : les enseignements de l'expérience danoise

Au Danemark, le gouvernement garantit que les apprentis qui ne peuvent trouver une place dans une entreprise recevront une formation dans un établissement professionnel. Cependant, ce type de formation est plus coûteux et des mesures ont été prises pour développer la formation en milieu professionnel. Un système d'aides et de subventions pour la formation dans un établissement professionnel a été mis en place, financé par un prélèvement supporté par tous les employeurs. Les principaux enseignements que l'on peut tirer de l'expérience danoise sont les suivants (Westergaard-Nielsen et Rasmussen, 1999) :

- Les aides sont un moyen efficace de promouvoir l'apprentissage dans les entreprises. Le résultat, toutefois, varie selon les secteurs. L'impact le plus fort s'observe dans le secteur du travail de bureau, après quoi viennent le secteur manufacturier et le commerce, alors que l'effet semble négligeable dans les autres secteurs.
- Le salaire versé aux apprentis ne semble pas avoir d'impact sur la demande d'apprentissage, sauf dans le secteur de la restauration, probablement parce que, dans ce secteur, les substitutions entre apprentis et travailleurs non qualifiés sont plus faciles. Dans les autres secteurs, l'apprentissage semble être utilisé par les entreprises pour s'assurer leurs recrutements futurs en personnel qualifié et pour sélectionner leurs futurs salariés.
- Les principaux déterminants de l'offre d'apprentissage sont le taux effectif d'embauche dans l'entreprise (il y a une corrélation positive entre la demande d'apprentis et le taux d'embauche), le nombre de travailleurs qualifiés et la taille de l'établissement.

Le rôle du travail productif : les enseignements des expériences suisse et allemande

Le coût net de l'apprentissage est plus élevé en Allemagne qu'en Suisse, en dépit de salaires plus élevés dans ce dernier pays. Les principales explications à cette situation sont les suivantes (Dionisius et al., (2009) :

- En Suisse, les apprentis passent un plus grand nombre de jours par an dans l'entreprise, de sorte que la part du temps consacrée aux activités productives est beaucoup plus importante qu'en Allemagne (où il est consacré davantage de temps à l'enseignement). En Suisse, les apprentis passent 468 jours au total dans l'entreprise et consacrent 83 % de leur temps à des tâches productives, alors qu'en Allemagne, ils passent 415 jours dans l'entreprise et consacrent 57 % de leur temps à des tâches productives.
- Les résultats semblent comparables en ce qui concerne l'apprentissage, dans la mesure où la productivité des apprentis effectuant un travail qualifié a progressé dans les mêmes proportions dans les deux pays.

Apporter une garantie aux jeunes décrocheurs

Pour remédier au problème du décrochage scolaire, l'Estonie devrait envisager de s'orienter vers un modèle du type de ceux qui existent au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Autriche et en Finlande, qui exige que le service de l'emploi offre une formation structurée

ou un apprentissage aux jeunes qui ne sont ni dans l'emploi, ni en cours d'études, ni en formation, au moins jusqu'à l'âge de 18 ans. Ce type de mesure pourrait être conjugué à des incitations financières en direction des employeurs pour qu'ils proposent des places d'apprentissage, dispositif qui s'est révélé efficace au Danemark (Westergaard-Nielsen et Rasmussen, 1999). Une autre mesure à envisager à l'avenir consisterait à rendre l'enseignement obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans, comme aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. La justification de ce type de réforme réside dans la nécessité de rehausser le niveau global de compétences dans l'économie, tout en luttant contre l'échec scolaire. Rendre l'enseignement obligatoire ne signifie pas nécessairement rendre obligatoire un enseignement structuré : l'apprentissage est une autre possibilité. Ce type de mesure irait de pair avec la fourniture de conseils pour tenter de résoudre les problèmes spécifiques des jeunes qui abandonnent précocement leurs études. Il s'agirait, par exemple, de tenter de corriger le fait qu'ils n'ont pas de méthode de travail et d'autres problèmes qui nuisent à leurs performances dans le cadre d'un enseignement classique. Les enseignements tirés des expériences internationales tendent à indiquer que les programmes dans lesquels les exigences sont fortes sont davantage suivis jusqu'au bout et que les étudiants qui ont des besoins spécifiques devraient être orientés vers des programmes de niveau avancé, outre que leurs besoins spécifiques, besoins en cours de rattrapage et besoin d'un tutorat, par exemple, devraient être pris en compte (Lyche, 2010). On a pu constater, aux États-Unis, que le dispositif Job Corps, destiné aux jeunes défavorisés, qui leur assure en gros une année supplémentaire de scolarité, permet aux jeunes d'atteindre un meilleur niveau d'études et accroît leurs gains après qu'ils ont suivi le programme (Schochet et al., 2008).

Assurer un accès satisfaisant à l'enseignement supérieur et réformer son financement

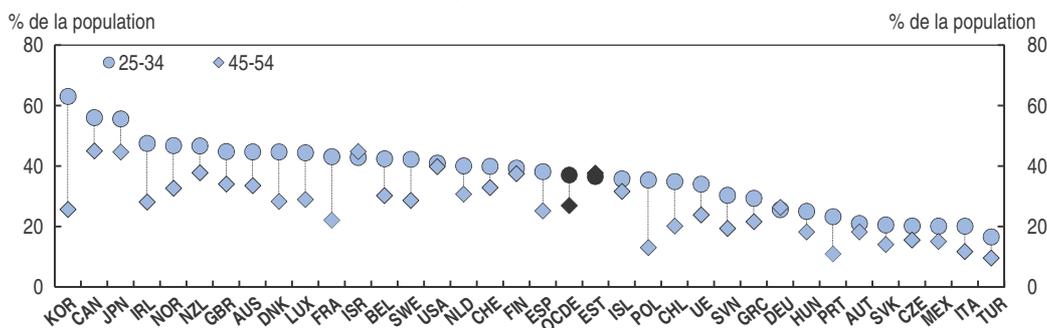
L'Estonie enregistre de bons résultats sur le plan de l'enseignement supérieur, qui se caractérise par une bonne structure de gouvernance, avec une large autonomie en matière de gestion des effectifs et de financement. En Estonie, 33 % de la population d'âge actif sont titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur, et les taux d'inscription y sont nettement supérieurs à la moyenne pour la zone de l'OCDE (OCDE, 2011b). Mais si le faible niveau de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur tend à indiquer que leurs qualifications sont bien reconnues par les employeurs, en revanche, le rendement de l'enseignement supérieur en termes d'avantage salarial est faible au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays (graphique 1.18). Par ailleurs, la part des personnes ayant suivi des études supérieures, chez les jeunes, est comparable à ce qu'elle était dans les cohortes plus âgées, alors que, dans la plupart des pays de l'OCDE, cette part augmente fortement d'une génération à l'autre (graphique 1.18). Les paragraphes ci-après traitent plus précisément de deux problèmes concernant le système de l'enseignement supérieur en Estonie : l'absence de flexibilité concernant l'affectation des financements et un manque d'équité dans l'accès aux études supérieures. La récente réforme de l'enseignement supérieur prend acte de ces deux problèmes.

La récente réforme de l'enseignement supérieur introduira plus de flexibilité dans le système

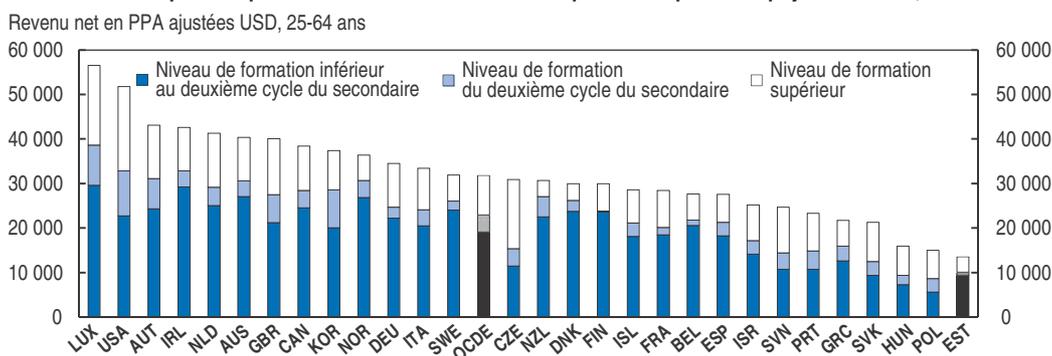
Avec le système des commandes d'État, la répartition des financements entre les différents domaines d'études reposait sur un système complexe et rigide articulé autour de 34 coefficients. Les dotations budgétaires aux différents établissements d'enseignement

Graphique 1.18. La proportion de la population qui atteint le niveau de l'enseignement supérieur est élevée en Estonie, mais la dynamique marque le pas et le rendement de l'enseignement est faible

A. Niveau de formation supérieur dans les groupes d'âge 25-34 ans et 45-54 ans, 2009



B. Le rendement procuré par des études secondaires est le plus faible parmi les pays de l'OCDE, 2009



Source : OCDE (2012), *Objectif croissance*, graphique 3.23B ; OCDE (2012), *Regards sur l'éducation*, graphique A10.6.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717661>

reposaient sur un contrat explicite en vertu duquel l'État « passait commande » d'un certain nombre de diplômés et les institutions d'enseignement supérieur assuraient ce nombre de diplômés en contrepartie des financements qu'ils recevaient (OCDE, 2007b). Les études étaient gratuites pour les étudiants éligibles. Cependant, les établissements pouvaient aussi accepter des étudiants payants en plus de ceux faisant l'objet des « commandes » de l'État. L'objectif de ce système étatique était double : encourager l'accès à l'enseignement supérieur et faire en sorte que les établissements d'enseignement supérieur forment un nombre suffisant d'étudiants dans les domaines considérés comme stratégiques pour les besoins du marché du travail. Cependant, le système présentait l'inconvénient de fausser le choix des étudiants en leur offrant des places gratuites dans des domaines qui n'étaient pas, initialement, ceux dans lesquels ils souhaitaient faire des études, d'où le risque accru qu'ils ne travaillent pas dans ce domaine une fois leurs études achevées. Par ailleurs, il y avait une insuffisante reconnaissance de la diversité des compétences requises par une économie de la connaissance, l'accent étant mis trop fortement sur les disciplines dures comme les sciences et la technique (OCDE, 2007b).

La récente réforme de l'enseignement supérieur, qui a aboli le système des achats de places par l'État et instauré la gratuité pour toutes les études à temps plein, devrait contribuer à améliorer la flexibilité de l'enseignement supérieur et renforcer le lien avec le marché du travail. La répartition des places entre les domaines d'études sera de la

responsabilité des établissements d'enseignement supérieur. Cela devrait permettre aux établissements de mieux coller au choix des étudiants, dont on a pu constater qu'ils sont sensibles aux signaux émis par le marché du travail, notamment concernant les salaires qu'ils peuvent espérer percevoir (Rosen et Ryoo, 2004). Dans le nouveau système, les universités seront financées dans le cadre d'un contrat sur trois ans impliquant des indicateurs de performance, nombre de diplômés, qualité de l'enseignement et accès à des services de conseils pour les étudiants, par exemple. Cependant, les indicateurs de qualité de l'enseignement sont difficiles à identifier, concrètement, ce qui rendra probablement difficile le suivi de la performance des établissements (NAO, 2011). Les autorités pourraient s'inspirer, à cet égard, de l'exemple du Royaume-Uni qui a mis en place un système de suivi de la qualité dans l'enseignement supérieur, avec une agence spécialement chargée de garantir la qualité de l'enseignement supérieur (*Quality Assurance Agency for Higher Education*) qui publie des indicateurs de la qualité (*Quality Code for Higher Education*). Des efforts dans ce sens sont menés également en Autriche et aux Pays-Bas, deux pays qui ont recours aux contrats de performance passés avec les établissements d'enseignement supérieur pour encourager une offre éducative de grande qualité, adaptée aux besoins du marché du travail.

Apporter un soutien adéquat aux étudiants issus de milieux socio-économiques modestes

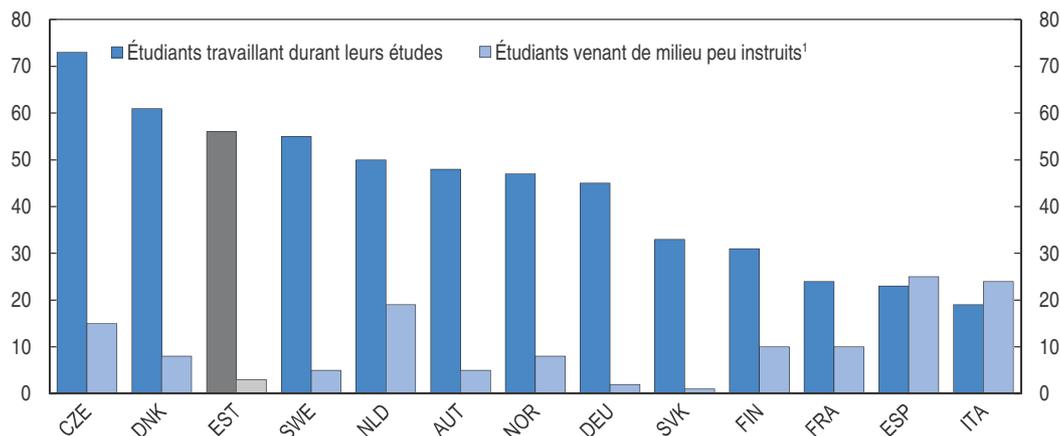
Les places gratuites pour les étudiants, dans le système d'achat de places par l'État, étaient allouées uniquement sur la base des résultats à un examen d'entrée, ce qui contribuait à pénaliser les étudiants issus de milieux socio-économiques modestes (graphique 1.19). Des aides existaient mais elles étaient essentiellement réservées aux étudiants admis sur les places achetées par l'État, et une petite fraction de ces aides uniquement était soumise à conditions de ressources. Par conséquent, les étudiants qui n'avaient pas satisfait aux critères de performance à l'examen d'entrée devaient supporter entièrement le coût des études (frais d'inscription et dépenses de la vie quotidienne) sans bénéficier d'aucune aide, et, souvent, ils étaient contraints de travailler à plein temps. Les étudiants qui bénéficiaient de places gratuites étaient souvent, eux aussi, contraints de travailler pour couvrir les dépenses de la vie courante.

La récente réforme instaure la gratuité de toutes les études à plein temps. Pour la première fois, aussi, elle introduit un système d'aides soumises à conditions de ressources. Cependant, il est obligatoire de se consacrer aux études à plein temps pour bénéficier de la gratuité des études, les établissements étant autorisés à demander aux étudiants de supporter une partie du coût des études s'ils ne satisfont pas à toutes les exigences du programme. Ce type de dispositif présente l'avantage d'établir un lien entre le financement et la réussite aux diplômes et, à ce titre, il renforce l'incitation à achever ses études dans les délais normaux. Cependant, les étudiants issus de milieux socio-économiques modestes peuvent ne pas pouvoir conserver leur droit initial à la gratuité des études si l'aide soumise à conditions de ressources qui leur est accordée pour subvenir aux dépenses de la vie courante est trop faible. On peut penser que le montant envisagé de 135 EUR au titre de l'aide soumise à conditions de ressources obligera les étudiants qui n'ont aucun soutien de la part de leurs parents à travailler tout en poursuivant leurs études.

Le système actuel des prêts aux étudiants présente à la fois des aspects positifs et d'autres plus discutables. Les prêts sont consentis par des établissements financiers au taux bonifié de 5 %. L'État apporte sa garantie aux établissements financiers contre le

Graphique 1.19. **La participation à l'enseignement supérieur des jeunes issus de milieux socio-économiques modestes est faible**

% des étudiants



1. Étudiants dont les parents n'ont pas dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2 de la CITE).
Source : Orr et al. (2011), *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, Synopsis of indicators, Final report*, Eurostudent IV 2008-2011, graphiques 3.4 et 6.5.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717680>

risque de défaut. Les prêts sont remboursés uniquement à la fin des études. Parmi les aspects négatifs, il y a le fait que les prêts ne sont accordés qu'aux étudiants qui suivent des études à plein temps et qui peuvent présenter deux cautions ou d'autres avoirs en garantie. Cela peut directement restreindre l'accès au crédit des étudiants issus de milieux socio-économiques modestes. Par ailleurs, alors que les banques prennent peu de risques puisqu'elles ont la garantie de l'État, les étudiants ne sont pas protégés contre le risque de remboursement puisque celui-ci n'est pas subordonné à une condition de revenus. Cela peut contribuer à réduire la participation à ce dispositif des étudiants de milieux modestes qui seront peut-être plus réticents à s'endetter. Les autorités prévoient de réformer le système des prêts aux étudiants. Les principaux points sur lesquels le dispositif pourrait être amélioré consisteraient à ouvrir l'accès au dispositif aux étudiants à temps partiel ; à augmenter le montant maximum que les étudiants peuvent emprunter, de façon que le prêt couvre effectivement intégralement le coût de la vie durant toute la période des études ; et, à terme, à subordonner le remboursement du prêt à la perception d'un revenu.

Le fait de rendre toutes les places d'étudiant gratuites soulève certaines interrogations sous l'angle de l'efficacité au regard du coût. Les étudiants qui n'ont pas de contraintes de crédit étant en mesure de payer leurs études et étant disposés à le faire, compte tenu du rendement élevé de ce type d'investissement, un système d'enseignement supérieur gratuit pour tous implique d'importants effets d'aubaine. En période de rigueur budgétaire, l'aide de l'État à l'enseignement devrait essentiellement viser à corriger les sous-investissements dans le domaine, en particulier parmi les étudiants de milieux modestes. Comme le montre l'expérience d'autres pays, un système efficace au regard de son coût consisterait à associer prêts et aides soumises à conditions de ressources pour couvrir les frais de scolarité et le coût de la vie, et il ne serait fait qu'une place limitée au travail et à l'aide de la famille (OCDE, 2012a, 2012b).

Encadré 1.5. Principales recommandations concernant les politiques du marché du travail et de l'éducation

Améliorer la résilience du marché du travail grâce à des PAMT de plus grande ampleur, plus efficaces et davantage ciblées

- Accroître les dépenses au titre des politiques actives du marché du travail et améliorer leur ciblage, tout en assurant une coopération plus étroite entre les collectivités locales, les établissements d'enseignement et la Caisse d'assurance-chômage.
- Accroître l'efficacité des programmes d'activation en permettant à l'État de prendre davantage en compte la qualité de l'enseignement dans sa politique d'achat, en encourageant une plus large implication des employeurs et en ciblant les aides à l'embauche sur les entreprises qui s'engagent sur des objectifs d'embauches nettes.
- Développer l'inscription du plan d'action initial par voie électronique durant le premier mois de chômage tout en différant de trois mois l'entretien en face à face pour l'établissement du plan d'action individualisé, pour la grande majorité des chômeurs. En revanche, consacrer plus de ressources aux groupes vulnérables dès le premier mois.
- Contrôler la qualité des systèmes d'initiation à la vie professionnelle tout en indemnisant mieux les employeurs pour le coût de l'encadrement et de la formation qu'ils assurent. Les mesures, subventions par exemple, destinées à encourager les entreprises à proposer des formations en entreprise devraient être renforcées.

Réduire l'inadéquation des compétences sur le marché du travail grâce à la formation tout au long de la vie

- Renforcer les incitations financières des employeurs à investir dans la formation tout au long de la vie. Cibler les participations financières de l'État sur les travailleurs ayant un faible niveau d'études et sur les travailleurs d'un certain âge, ainsi que sur les salariés des PME.
- Rendre la formation tout au long de la vie plus attrayante aux yeux des adultes en veillant à ce que la formation leur permette d'acquérir une qualification et en les informant sur le rendement des différents programmes.

Améliorer la transition de l'école à la vie active

- Envisager de faire qu'il soit obligatoire d'offrir des possibilités de formation, dans le cadre d'un enseignement structuré, d'une formation en entreprise ou d'un apprentissage, jusqu'à l'âge de 18 ans, aux jeunes qui ne sont ni en train de faire des études, ni dans l'emploi, ni en formation.
- Renforcer encore la coopération avec les employeurs et envisager d'octroyer des subventions à ceux qui proposent des places d'apprentissage aux élèves de l'enseignement professionnel. Accroître la perméabilité entre les différentes filières d'enseignement.
- Développer l'assurance qualité pour l'apprentissage et veiller à ce que le temps consacré à l'enseignement soit suffisant par rapport au temps consacré au travail productif et réduire l'écart de financement entre enseignement professionnel et enseignement général.
- Mieux conseiller les étudiants en leur apportant des informations de grande qualité sur les besoins du marché du travail, à chaque étape du parcours scolaire.

Améliorer l'accès à l'enseignement supérieur et en réformer le financement

- Veiller à ce que le nouveau système d'aides soumises à conditions de ressources soit suffisant et développer le système des prêts étudiants pour que les étudiants de milieux modestes n'aient pas à travailler durant leurs études.

Bibliographie

- Anspal, S. et al. (2012), « The Cost of School Failure in Estonia », *Centar Technical Report*.
- Bassanini, A. (2004), « Improving Skills for More and Better Jobs: The quest for Efficient Policies to Promote Adult Education and Training », *European Economy: Special Reports*, 3.
- Bassanini, A. et al. (2005), « Workplace Training in Europe », *IZA Discussion Papers*, n° 1640.
- Boone, J. et J.C. van Ours (2004), « Effective Active Labour Market Policies », *IZA Discussion Papers*, n° 1335.
- Card, D. (1999), « The Causal Effect of Education on Earnings », dans Ashenfelter, O. et D. Card (éd.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, édition 1, 3(3), disponible sur le site <http://ideas.repec.org/b/eee/labhes/3.html>.
- Card D., J. Kluve et A. Weber, (2010), « Active Labour Market Analysis Policy Evaluations: A Meta Analysis », *Economic Journal*, 120(548).
- Centar, (2012), « Interim Evaluation of Wages Subsidies and Labour Market Training », *Centar Report*.
- Duval, R., J. Elmeskov et L. Vogel (2007), « Structural Policies and Economic Resilience to Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 567, Éditions OCDE.
- Dionisius, R. et al. (2009), « Cost and Benefits of Apprenticeships Training: A Comparison of Germany and Switzerland », *Applied Economics Quarterly*, 55(1).
- Fougere, D. et W. Schwert (2002), « Are Apprenticeships Productive? », *Konjunkturpolitik*, 48 (3- 4).
- Gueron, J.M. et G. Hamilton, (2002), « The Role of Education and Training in Welfare Reform », *The Brookings Institution Policy Brief*, n° 20.
- 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, Éditions OCDE.
- Gouvernement de l'Estonie (2012), « National Reform Programme, ESTONIA 2020 », gouvernement de l'Estonie, Tallinn.
- Grubb, D. (1999), « Lessons from Education and Training for Youth: Five Precepts », dans *Preparing Youth for the 21st Century: The Transition from Education to the Labour Market*, Éditions OCDE.
- FMI (2011), *Republic of Estonia 2011 Article IV Consultation*, *IMF Country Reports*, n° 1/333.
- Jürgenson, A., L. Kirss et K. Nurmela (2010), « The Evaluation of Business Start-up Subsidy, Work Practice and Coaching for Working Life », *Praxis Center for Policy Studies Report*.
- Kogan, I. et M. Unt, (2008), « The Role of Vocational Specificity of Educational Credentials for Labour Market Entry in Estonia and Slovenia », *International Sociology*, 23(3).
- Kluve, J. (2010), « The effectiveness of European active labour market programs », *Labour Economics*, 17.
- Lauringson, A. (2010), « Disincentive Effects of Unemployment Insurance Benefits: Maximum Benefit Duration Versus Benefit Level », *Documents de travail de l'Université de Tartu*.
- Lauringson, A. (2011), « Unemployment benefits in the period of crisis: the effect on unemployment duration », *Documents de travail de l'Université de Tartu*.
- Lauringson, A. et al. (2011), « Tooturukoolituse Mojuanaluuus, Koostaja: Eesti Töötukassa analüüsiosakond », *EUIF Report*.
- Lyche, C. (2010), « Taking on the Completion Challenge: a Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving », *Documents de travail sur l'éducation*, n° 53, Éditions OCDE.
- Leetmaa, R. et al. (2003), « Evaluation of Active Labour Market Programmes in Estonia », *Praxis Center for Policy Studies*.
- Leetmaa, R. et K. Nurmla (2010), « Youth People Entering Labour Market in Estonia », *Praxis Center for Policy Studies Reports*.
- Masso, J. et K. Krillo, (2011), « Labour Market in the Baltics During the Crisis 2008-2009: The Effect on Different Labour Market Groups », *Documents de travail de l'Université de Tartu*.
- Martin, J. et D. Grubb, (2001), « What Work and for Whom: a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Papers*, n° 14, IFAU.

- Meager, N. (2009), « The Role of Training and Skills Development in Active Labour Market Policies », *International Journal of Training and Development*, 13(1).
- Merikull, J. (2011), « Labour Market Mobility During a Recession : the Case of Estonia », *Eesti Pank Working Papers*, n° 1.
- NAO (2011), « Overview of Use and Preservation of State Assets in 2010 », *Report of the National Audit Office for the Riigikogu*, NAO, Tallinn.
- NAO (2010), « In-Service Training and Retraining of Adults », *Report of the National Audit Office to the Riigikogu*, Tallinn
- Nestor, M. (2012), « Kutseõppeasutuste vilistlaste uuring », *Centar Report*, executive summary in English at www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Haridus/kutseõppeasutuste_vilistlaste_uuring.pdf.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs ? »*, Éditions OCDE.
- OCDE (2005a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE « Programmes du marché du travail et stratégies d'activation : évaluations d'impact »*, Éditions OCDE.
- OCDE (2005b), *Promouvoir la formation des adultes*, Éditions OCDE.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, « Politiques générales d'amélioration des possibilités d'emploi pour tous »*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, « L'activation des chômeurs telle que la pratiquent les pays »*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007b), *OCDE Reviews of Tertiary Education: Estonia*, Éditions OCDE.
- OCDE (2008), *Améliorer la direction des établissements scolaires*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Estonie*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009b), *Objectif croissance 2009*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *OCDE Reviews of Labour Market and Social Policies: Estonia*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), « Sortir de la crise de l'emploi », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010c), « Formation et emploi : relever le défi de la réussite », Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE : Estonie*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), « Regards sur l'éducation 2011 – Les indicateurs de l'OCDE », Éditions OCDE.
- OCDE (2012a), OCDE : « Elaborer une stratégie en faveur des compétences », Éditions OCDE, document non publié.
- OCDE (2012b), « Trends in Job Skill Demands in OECD countries », Éditions OCDE, document non publié.
- OCDE (2012c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- Ok et Tergeist, (2003), « Improving Workers'skills: Analytical Evidence and the Role of Social Partners », *Documents de travail de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales*, n° 10, Éditions OCDE.
- Orr, D., C. Gwosdn N. Netz (2011), *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, Synopsis of indicators, Final report, Eurostudent IV 2008-2011*.
- Orszag, J.M. et D.J. Snower (2003), « Designing Employment Subsidies », *Labour Economics*, 10(5).
- Poppe, N., J. Strawn et K. Martinson (2003), « Whose Job Is It? Creating Opportunities for Advancement », dans Giloth, R.P. (éd.), *Workforce Intermediaries in the 21st Century*.
- Quintini, G. (2011), « Right for the Job : Over-Qualified or Under-Skilled », *Documents de travail de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales*, n° 120, Éditions OCDE.
- Rosen, S. et J. Ryoo (2004), « The engineering Labor Market », *Journal of Political Economy*, 112(1).
- Saar, E. et L. Helemäe. (2006), « Kutsekeskharidus Eestis (Secondary vocational education in Estonia), dans Heidments, M. (éd.), *Eesti Inimarengu Aruanne (Estonian Human Development Report 2006)*, Ühiskondliku Leppe Sihtasutus, Tallinn.
- Schochet, P., J. Burghart et S. McConnel (2008), « Does Job Corp Work? Impact Fundings from the National Job Corp Study », *American Economic Review*, 98(5).
- Statistique Estonie (2011), *Statistics Yearbook of Estonia*, Statistique Estonie, Tallinn.

- Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries », *Documents de travail de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales*, n° 131, Éditions OCDE.
- Vörk, A. (2009), « Labour Supply Incentives and Income Support Systems in Estonia », *Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Papers*, n° 31, IFAU.
- Watts, A.G. (2009), « Learning for Jobs: The Relationship of Career Guidance to VET », Éditions OCDE.
- Westergaard-Nielsen, N. et A.R. Rasmussen (1999), « The Impact of Subsidies on the Number of Apprenticeships », *Research in labour economics*, 18.

Chapitre 2

Réduire la pauvreté par l'activation et un meilleur ciblage

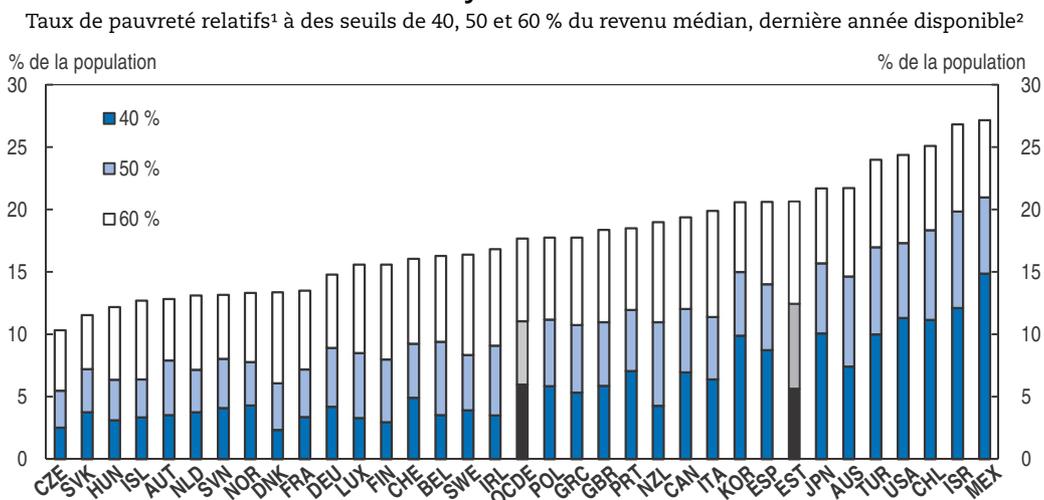
La crise a révélé la nécessité d'un réexamen stratégique du système actuel de protection sociale. Tant les très fortes fluctuations des revenus que la faiblesse des prestations sociales ont exposé les catégories fragiles de la population à un risque élevé de pauvreté. Le gouvernement a récemment commandé plusieurs études pour préparer une refonte complète du système. L'éventail des choix est large : plus grande générosité, nouveaux gains d'efficacité, renforcement des incitations, meilleur accès aux services et, en particulier, politique d'activation plus ambitieuse.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

1. La note de la Turquie : Les informations figurant dans ce document et faisant référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».
2. La note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

La stratégie suivie par l'Estonie a pour but de faire baisser la pauvreté à 15 % à l'horizon de 2020. La pauvreté relative, qui correspond à 60 % du revenu médian ajusté de la taille du ménage, ressortait à 21 % en 2008, un pourcentage supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.1). Sur un plan plus positif, l'écart de pauvreté, qui mesure le revenu moyen nécessaire pour atteindre le seuil de pauvreté, est en fait inférieur à la moyenne de l'OCDE, tandis que le degré de privation matérielle est aussi modéré. Le risque de pauvreté est en grande partie déterminé par le niveau d'éducation et le statut au regard de l'emploi, facteurs qui expliquent aussi largement l'importance des disparités régionales (annexe 2.1). Les ménages sans emploi sont de loin les plus exposés à la pauvreté. Toutefois, les personnes âgées de plus de 65 ans, dont le taux de pauvreté relatif était le plus élevé et augmentait avant la crise, risquent actuellement moins de connaître la pauvreté, ce qui s'explique par la solidité des dispositifs de remplacement des revenus dans cette tranche d'âge malgré la gravité de la crise.

Graphique 2.1. **En Estonie, le risque de pauvreté est supérieur à la moyenne de l'OCDE**



1. Mesurés par le pourcentage de personnes dont le revenu disponible ajusté en fonction de la taille du ménage est, après transferts et impôts, inférieur à 40, 50 et 60 % du revenu médian de l'ensemble de la population.
2. Les données se réfèrent à 2008; à 2006 pour le Japon, à 2007 pour le Danemark, la Hongrie et la Turquie; à 2009 pour le Canada.

Source : Base de données de l'OCDE sur la Distribution des revenus et la pauvreté.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717699>

Les inégalités de revenus sont sensiblement plus marquées que dans nombre de pays d'Europe continentale. On peut avoir une idée du retard du niveau de vie des catégories les plus défavorisées de la population en comparant la pauvreté en Estonie au seuil fixe commun à l'ensemble de l'UE, qui est de 10 EUR par jour, ajusté de la parité de pouvoir d'achat. Sur cette base, et même avant la crise, le taux de pauvreté de l'Estonie comptait parmi les plus élevés en Europe, quelque 15 % de la population vivant avec moins de 10 EUR

par jour au lieu de moins de 1 % en Finlande (Lelkes et Zolyomi, 2008). L'emploi d'un indicateur de pauvreté appliqué à la totalité de l'UE pose problème en raison de l'interaction avec les différences générales de revenus (Fusco et al., 2010). Mais, dans le cas de l'Estonie et de la Finlande, cette comparaison se justifie peut-être par les relations étroites entre les deux pays. Le fait que l'on perçoive un risque important de pauvreté pourrait présenter un intérêt pour les évaluations subjectives du bien-être, lesquelles peuvent aussi dépendre d'une forte volatilité des revenus et du chômage (encadré 2.1). À ce propos, l'Estonie figure parmi les pays qui font état du plus faible degré de satisfaction à l'égard de la vie, même en tenant compte du niveau relativement bas du revenu par habitant (OCDE, 2011a).

Encadré 2.1. Volatilité et bien-être

Les fluctuations macroéconomiques ont des conséquences importantes sur le bien-être. Depuis quelques années, de nombreuses études théoriques et empiriques recherchent les facteurs de la satisfaction des ménages au regard de la situation financière, du revenu, du travail et de la vie en général. L'un des résultats importants de ces travaux est que l'insécurité économique et l'augmentation de la volatilité du chômage portent sérieusement atteinte au bien-être tel qu'il est perçu (Wolfers, 2003 ; Sjoberg, 2010). En utilisant la méthodologie utilisée dans Fleche et al. (2011), on a effectué une analyse empirique utilisant à la fois des macro-données de panel nationales et des micro-données individuelles pour mieux comprendre ce qui détermine le degré de satisfaction auto-déclaré dans les pays européens de l'OCDE et pour connaître l'incidence de la volatilité macroéconomique sur le bien-être en Estonie. Les résultats des régressions confirment qu'en Estonie aussi cette volatilité diminue sensiblement la satisfaction à l'égard de la vie, même quand on tient compte d'autres déterminants fondamentaux du bien-être, dont la santé, l'éducation, le revenu et le statut en matière d'emploi auto évalués (tableau 2.1, annexe 2.2). Même si la volatilité du chômage n'a d'effet significatif dans aucune spécification, être sans emploi diminue fortement la satisfaction vitale, et plus en Estonie que dans les autres pays européens de l'OCDE.

Tableau 2.1. Résultats des régressions : déterminants de la satisfaction à l'égard de la vie¹

| | Pays de l'OCDE 1996-2008 | Pays de l'OCDE 1996-2008 | Estonie 1996 – 1999-2008 |
|---|---|----------------------------------|-----------------------------|
| | Macro-données | Micro-données | |
| | Satisfaction moyenne à l'égard de la vie | Satisfaction à l'égard de la vie | |
| Situation macroéconomique | | | |
| Revenu disponible des ménages | 0.116* (0.047) | 0.280* (0.014) | 0.538* (0.085) |
| Écart type du revenu disponible des ménages | -0.010* (0.003) | -0.006* (0.000) | -0.005* (0.000) |
| Taux de chômage | -0.119* (0.022) | -0.043* (0.003) | -0.065* (0.003) |
| Écart type du taux de chômage | 0.017 (0.065) | -0.003 (0.009) | -0.017 (0.012) |
| Inégalités de revenus perçues | | -0.016* (0.003) | -0.045* (0.013) |
| Absence d'emploi | | -0.489* (0.038) | -0.725* (0.150) |
| Observations | 118 | 52,692 | 3,223 |
| R² | 0.31 | 0.27 | 0.39 |

Note : Erreurs types robustes entre parenthèses, * indique une différence significative par rapport à zéro au niveau de 5 %.

1. Liste des variables de contrôle et spécification complète à l'annexe 2.A2.2

Source : Annexe 2.A2.2.

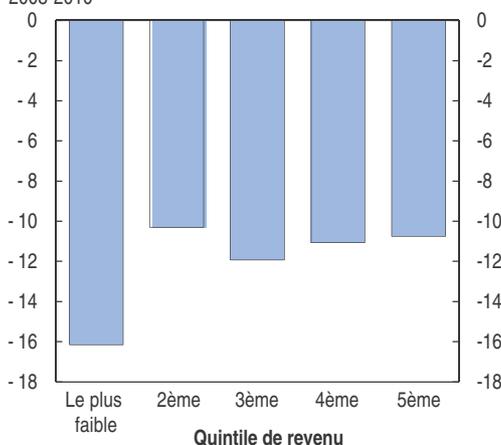
Les pauvres en âge de travailler ont été durement touchés pendant la crise

Les pauvres en âge de travailler ont particulièrement souffert pendant la crise (graphique 2.2). Celle-ci a eu une incidence moins visible sur les taux de pauvreté relatifs agrégés (annexe 2.1) ; en effet, le revenu médian de l'ensemble de la population a nettement diminué, mais la baisse des revenus disponibles a été plus marquée à la base de la distribution que dans les tranches supérieures. La part de la population vivant dans une

Graphique 2.2. **La crise économique a été très préjudiciable aux pauvres**

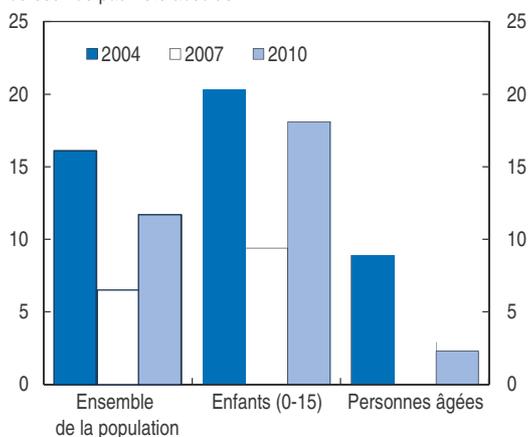
A. Les revenus en bas de l'échelle ont été les plus touchés

Revenu disponible des ménages, variation réelle en %, 2008-2010

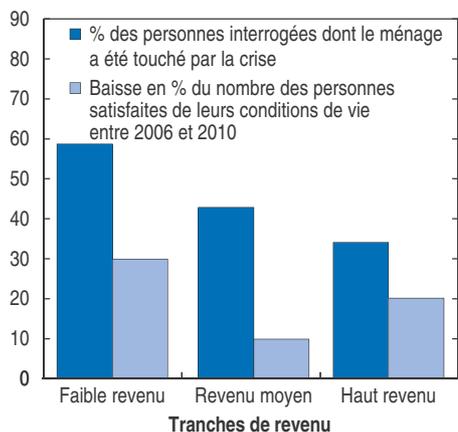


B. La pauvreté absolue a rapidement progressé

Part des membres du ménage en dessous du seuil de pauvreté absolue¹

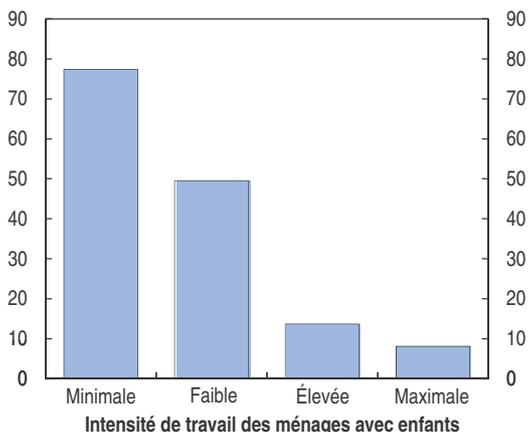


C. La plus forte dégradation de la satisfaction à l'égard des conditions de vie touche les ménages à faible revenu



D. La pauvreté parmi les sans emploi est très élevée

% de personnes dont le revenu disponible est inférieur au seuil correspondant au risque de pauvreté²



1. Le seuil de pauvreté absolue est calculé par Statistique Estonie à partir de trois composantes des dépenses: l'alimentation, le logement et les dépenses non alimentaires nécessaires pour maintenir un niveau de vie minimum. Les données de 2010 ne sont pas directement comparables aux données antérieures du fait du changement méthodologique intervenu à cette date.
2. Le seuil du risque de pauvreté se situe à 60 % du revenu disponible médian ajusté en fonction de la taille des ménages.
3. L'intensité de travail d'un ménage est le nombre de mois d'emploi salarié ou indépendant des membres du ménage en âge de travailler (16 à 64 ans) divisé par le nombre maximum de mois pendant lesquels ils auraient pu travailler.

Source : BERD-Banque mondiale, *Life in Transition Survey 2010*, LiTS II ; Statistique Estonie, Enquête sociale estonienne.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717718>

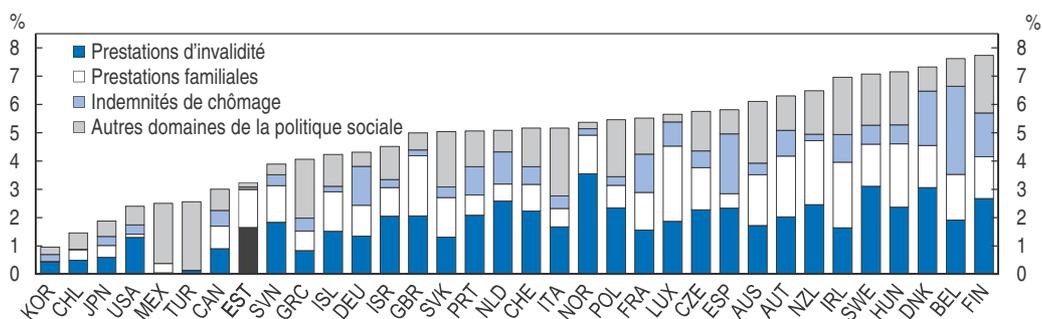
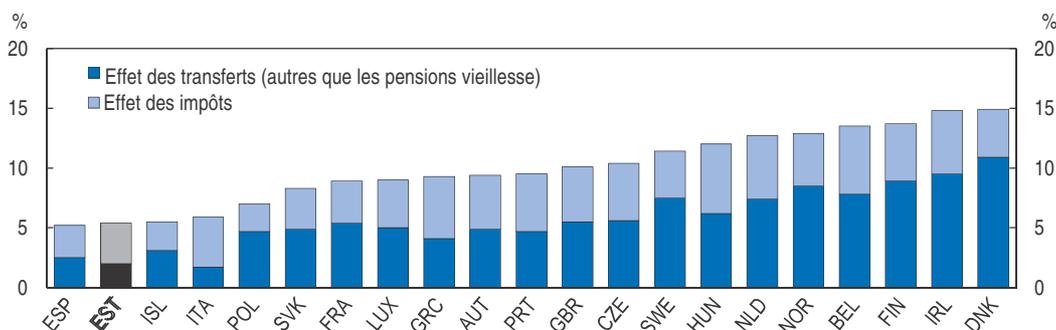
pauvreté absolue, c'est-à-dire celle dont les dépenses sont inférieures au minimum de subsistance, est passée de 6.5 % en 2007 à 11,7 % en 2010. Une hausse similaire de la pauvreté relative mesurée au seuil inchangé confirme que cela ne résulte pas des changements méthodologiques (Statistique Estonie, 2012). Les jeunes ont été les plus affectés. Ce constat est conforme aux données internationales qui montrent que les chocs macroéconomiques négatifs ont souvent un incidence régressive sur la répartition des revenus, notamment au détriment des jeunes (Ahrend et al., 2011). C'est parce que la volatilité des revenus est la plus forte pour les salariés jeunes, masculins et peu qualifiés, qui ont souvent des contrats de travail spéciaux ou travaillent à leur compte; ils courent le plus grand risque de subir des pertes de revenu, ont peu de liens avec le système d'assurance sociale et des ressources limitées pour s'assurer eux-mêmes (OCDE, 2011b). Les conséquences sur les ménages ayant des enfants ont été inférieures à la moyenne, en partie du fait des mesures d'aide aux familles (Statistique Estonie, 2012). Toutefois, la proportion d'enfants en situation de pauvreté absolue a nettement augmenté, passant de 9.4 % à 18.1 % (graphique 2.2). Il n'est pas surprenant que les personnes ayant perdu leur emploi aient le plus souffert, sachant que les ménages sans travail sont exposés à un risque très élevé de pauvreté, alors que ceux employés avec de faibles salaires ont été moins durement touchés (Statistics Estonia, 2012). Les réponses aux enquêtes confirment également que les ménages situés au plus bas de la distribution des revenus sont ceux qui ont fait état le plus souvent de 2006 à 2010 d'une perte de satisfaction à l'égard de la vie (EBRD, 2011).

Renforcer l'activation et cibler l'aide aux revenus

Bien que le risque de pauvreté soit élevé, l'Estonie se distingue dans une comparaison internationale par la faiblesse des dépenses sociales, y compris celles destinées à la population en âge de travailler (graphique 2.3). Cette situation limite les possibilités de réduction de la pauvreté et des inégalités. Les transferts sociaux autres que les pensions font passer de 25 % à 16 % le pourcentage de la population exposée au risque de pauvreté, soit l'une des baisses les plus modestes des pays européens de l'OCDE. Non seulement l'inégalité mesurée est l'une des plus fortes en Europe, mais l'incidence des transferts et des impôts sur sa réduction compte parmi les plus faibles de l'UE (graphique 2.3)

Outre que les dépenses sociales en faveur de la population en âge de travailler sont modestes, leur composition donne peu de place aux dispositifs de garantie à court terme du revenu (encadré 2.2). L'essentiel de l'effort porte sur la famille et l'invalidité, alors que la part revenant à l'indemnisation du chômage et à l'aide sociale est très réduite. La politique sociale privilégie en effet la responsabilité personnelle et les incitations au travail au détriment de la redistribution. Bien que ces principes puissent aussi découler d'un choix social, le taux de pauvreté des personnes sans emploi est parmi les plus élevés de l'Union européenne à cause de la faiblesse de la garantie à court terme du revenu (graphique 2.4) ; 70 % des ménages qui ne travaillent pas risquent de connaître la pauvreté, tandis que les suppressions d'emplois ont également été les plus importantes pendant la crise.

Bien qu'une forte volatilité économique implique un taux élevé de destruction d'emplois, des éléments de flexisécurité peuvent contribuer à surmonter les tensions créées par les ajustements économiques agrégés et limiter les effets négatifs sur les personnes (Ahrend et al., 2011 ; OCDE, 2011b). On parvient à ce résultat en favorisant l'employabilité et en protégeant les plus vulnérables, plutôt qu'en préservant les emplois eux-mêmes. C'est le principe qui a guidé les réformes du marché du travail et de la

Graphique 2.3. **Les transferts (autres que les pensions de retraite) sont faibles, peu ciblés et ont un effet limité sur les inégalités****A. Transferts monétaires publics (autres que les pensions vieillesse) aux ménages, % du PIB, 2007****B. Incidence des impôts et des transferts (autres que les pensions vieillesse) sur l'inégalité du revenu, réduction en points de pourcentage du coefficient de Gini, 2007**

Source : Base de données de l'OCDE sur les Dépenses sociales ; Eurostat (2010), *Income and Living Conditions in Europe*, tableau 16.1B.

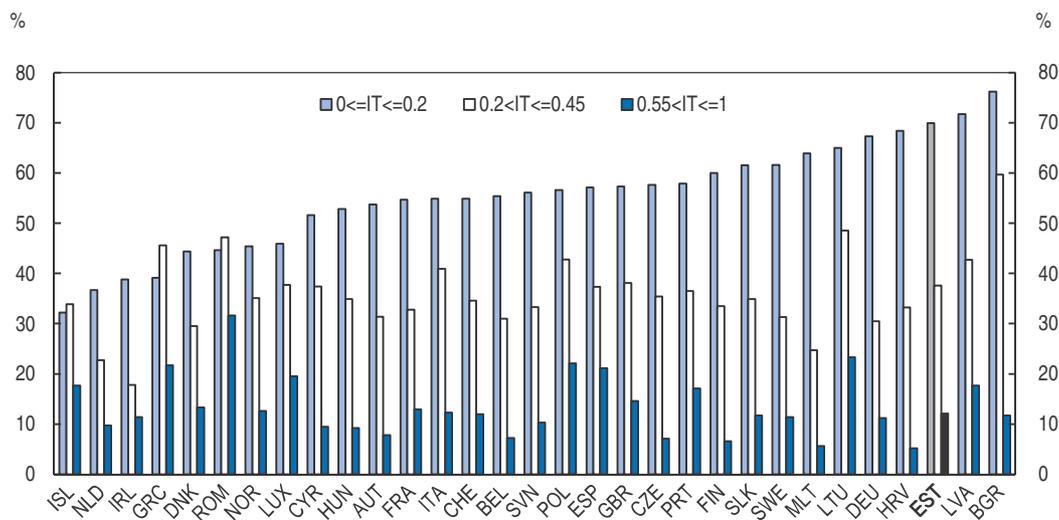
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717737>

politique sociale dans l'ensemble des pays de l'OCDE ainsi que la stratégie de l'OCDE en matière d'emploi. Une garantie temporaire de revenu est nécessaire, sachant que certains chocs sur l'emploi sont importants et que les petits salariés ont peu de possibilités de s'assurer eux-mêmes (Ahrend et al., 2011). En Estonie, son caractère très limité empêche les ménages à court de liquidités de rechercher efficacement du travail et de faire des choix d'emploi optimaux. Il peut aussi gêner l'accès aux mesures d'activation du marché du travail. En Estonie, le nombre de personnes qui souhaitent travailler et sont disponibles, mais ne cherchent pas activement un emploi, est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (OCDE, 2012a).

Il n'est pas facile de concevoir des dispositifs de garantie à court terme du revenu en raison des effets négatifs sur les incitations qui peuvent conduire à un arbitrage entre la réduction de la pauvreté en courte période et les risques d'inactivité à long terme (Ahrend et al., 2011). Ce problème se pose moins en Estonie, car les allocations y sont actuellement si faibles qu'elles ne créent généralement pas d'importants effets de désincitation. En outre, les exemples des pays nordiques et d'autres encore démontrent que l'arbitrage n'est pas aussi radical que l'on pourrait le penser et qu'il est possible de conjuguer des taux élevés d'emploi et des politiques vigoureuses d'atténuation de la pauvreté (graphique 2.5). En revanche, l'Estonie fait actuellement partie du groupe de pays ayant des taux d'emploi et de pauvreté importants. Pour réduire la pauvreté tout en conservant des résultats

Graphique 2.4. La proportion de chômeurs pauvres est l'une des plus élevées de l'UE

Taux de risque de pauvreté¹ en fonction de l'intensité de travail² des ménages, population âgée de 0 à 59 ans, 2010



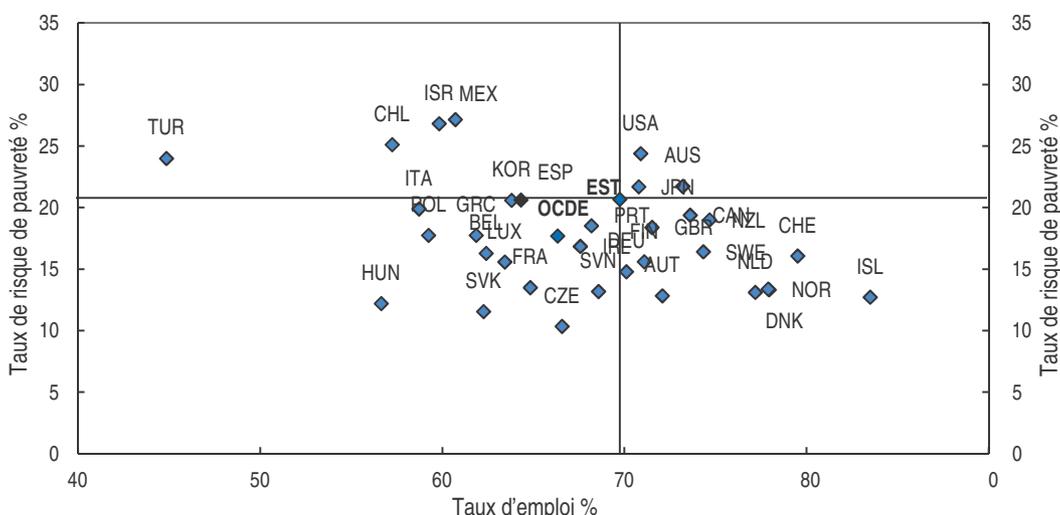
1. Le taux de risque de pauvreté est la proportion de personnes dont le revenu disponible annuel égalisé est inférieur au seuil du risque de pauvreté.
2. L'intensité de travail (IT) d'un ménage est définie comme le nombre total de mois passés par les membres d'un ménage dans un emploi salarié ou indépendant pendant une période de référence du revenu relativement au nombre maximum de mois que les membres du ménage auraient pu y passer. Cet indicateur s'échelonne de zéro (aucun des membres du ménage en âge de travailler ne l'a fait) à un (tous les membres du ménage en âge de travailler l'ont fait pendant la période de référence du revenu).

Source : EU-SILC 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717756>

Graphique 2.5. Il est possible de réduire la pauvreté tout en accroissant l'emploi

Niveau de l'emploi et de la pauvreté en 2008



Note : Les derniers chiffres concernant la pauvreté sont ceux de 2008 pour la majorité des pays ; de 2006 pour le Japon ; de 2007 pour le Danemark, la Hongrie et la Turquie ; de 2009 pour le Canada.

Source : Bases de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active et sur la Distribution des revenus.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717756>

Encadré 2.2. Un système dual de protection contre le chômage et d'aide sociale

L'assurance chômage verse des prestations financées par des cotisations et liées au revenu. Elles sont allouées aux chômeurs enregistrés qui ont cotisé pendant au moins 12 des 36 derniers mois au Fonds d'assurance chômage. Les départs volontaires et les licenciements dus à la médiocrité des performances ne sont pas couverts. L'allocation s'élève à 50 % du salaire précédent pendant les 100 premiers jours de la période d'indemnisation et à 40 % ensuite. Le plancher est fixé à la moitié du salaire minimum de l'année calendaire précédente et le plafond à 1.5 fois le salaire moyen de la même année. La durée maximum de versement est de 180 jours si la période de cotisation est inférieure à 56 mois, de 270 jours si elle va de 56 à 110 mois et de 360 jours si l'on a cotisé pendant plus de 110 mois. Aucun revenu supplémentaire d'origine professionnelle n'est autorisé. Si une indemnité de licenciement est versée, il faut la consommer avant de pouvoir toucher l'allocation d'assurance chômage.

L'aide sociale aux chômeurs est une prestation forfaitaire non contributive financée par le budget général et réservée aux sans emploi qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour bénéficier de l'assurance chômage ou ont épuisé leurs droits à ce titre. Un ayant droit doit avoir travaillé ou étudié à temps plein au moins 180 jours pendant les 12 mois antérieurs à son enregistrement. On peut bénéficier de cette aide sociale après avoir quitté volontairement un emploi et après l'avoir perdu pour cause de résultats insatisfaisants. La durée maximum de versement s'élève à 270 jours ou à 210 en cas de départ volontaire. Le montant de l'allocation, fixé annuellement par le budget, est de 64 EUR par mois depuis 2008. Il est prévu de le porter à 50 % du salaire minimum en 2013, ce qui ferait plus que le doubler. On a le droit de percevoir un autre revenu dans la limite du montant de l'allocation.

L'allocation de subsistance, versée par les communes aux personnes dans le besoin, a pour but de porter le revenu au niveau de subsistance. Elle est financée par le budget général. Le niveau de subsistance, défini chaque année par le parlement, est calculé de façon à couvrir un minimum de dépenses consacrées à l'alimentation, à l'habillement, aux chaussures et à d'autres biens et services, après paiement des frais de logement. Ces derniers et les charges de chauffage sont aussi couverts dans une limite fixée par chaque commune. Les communes peuvent décider de verser un complément d'allocation qui s'ajoute au montant déterminé au niveau central. Il s'agit, par exemple, de couvrir le coût de produits pharmaceutiques onéreux ou de dispenser du paiement de services comme la garderie.

positifs en matière d'emploi et en les améliorant, il faut qu'une plus grande générosité des allocations s'appuie sur un nouveau développement de l'activation.

Développer le rôle d'activation du système social

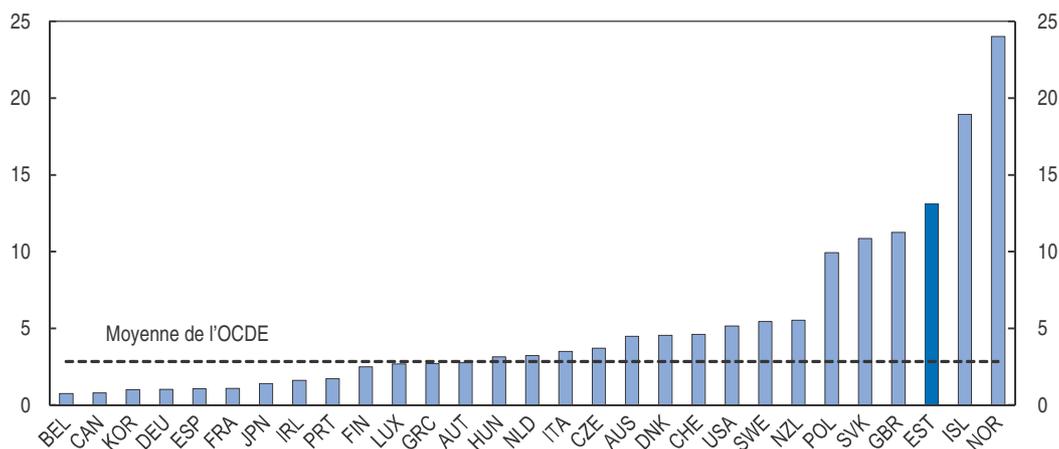
Comme 50 % seulement des chômeurs inscrits perçoivent des indemnités, le risque de pauvreté dû au chômage relève en pratique d'autres prestations dont les conditions d'obtention sont plus souples. Les personnes qui tentent de les obtenir sont souvent celles qui ne sont pas éligibles aux allocations de chômage ou ont épuisé leurs droits à ce titre. Les politiques actuelles contribuent donc à des sorties du cadre de l'assurance chômage, seul programme social prévoyant une forte activation, en direction de programmes qui ne comportent pas suffisamment d'activation et de possibilités d'amélioration des

compétences, ce qui risque de générer une dépendance à plus long terme (Praxis, 2011). Le régime d'invalidité, dans sa conception actuelle, constitue en particulier l'allocation de dernier ressort pour beaucoup et elle est accordée sans restriction concernant les revenus du travail. Mais elle ne permet pas aux travailleurs affectés d'un certain handicap de bénéficier de mesures d'activation, ce qui les empêche d'utiliser au mieux la capacité professionnelle qui leur reste. L'activation des bénéficiaires de l'allocation de subsistance est également faible.

Avant la crise, les dépenses consacrées aux allocations d'invalidité et de maladie étaient très supérieures à l'aide aux chômeurs, le ratio entre ces deux catégories dépassant largement en 2007 la moyenne de l'OCDE (graphique 2.6). L'Estonie a un score très défavorable en matière de prévalence de l'invalidité auto-déclarée (OCDE, 2010a ; graphique 1.1). Cela signifie qu'il existe un grand nombre de demandeurs potentiels de l'allocation correspondante. Il faut donc impérativement promouvoir des modes de vie plus sains, la prévention et la réadaptation. Lorsqu'une personne bénéficie d'une allocation d'invalidité, il y a lieu de craindre, en l'absence de mesures adéquates d'activation, une utilisation incomplète de la capacité de travail qui subsiste, d'où une perte de revenu évitable et un risque accru de pauvreté.

Graphique 2.6. **Le ratio entre dépenses d'invalidité et de chômage est élevé**

Ratio dépenses d'invalidité et de maladie/dépenses d'indemnisation du chômage, 2007



Note : L'invalidité se réfère aux pensions d'invalidité publiques et privées; la maladie se réfère aux indemnités publiques et privées à ce titre.

Source : OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail*, tableau 2.1 et base de données de l'OCDE sur les Dépenses sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717794>

L'évolution vers une conception plus intégrée des mesures d'activation et de la politique sociale constitue donc un grand défi. Il n'existe un lien solide entre politiques passives et actives que dans le cas des allocations de chômage. D'autres prestations importantes pour la population en âge de travailler jouent en fait un rôle de compensation des pertes de revenus du travail, mais sans activation. Des pays comme l'Allemagne ont bien progressé en élargissant l'accès aux mesures d'activation, tout en exigeant de rechercher un emploi, à la totalité des chômeurs et des personnes inactives conservant une certaine capacité de travail (OCDE, 2010c). L'Estonie devrait avoir la même ambition. À court terme, tous les programmes prévoyant le versement d'allocations aux personnes en âge de travailler encore dotées d'une certaine capacité d'activité devraient être liés à des

obligations de recherche d'emploi, si les intéressés ne sont pas déjà employés; on devrait aussi leur proposer toute la gamme des mesures d'activation du marché du travail pour qu'elles puissent augmenter le revenu tiré des aptitudes qui leur restent. L'activation devrait donc devenir un élément important des programmes consacrés à la maladie et à l'invalidité, et il faudrait renforcer son rôle en ce qui concerne l'allocation de subsistance. En outre, l'aide aux familles peut être axée plus directement sur la promotion de l'emploi, notamment en augmentant le nombre de structures d'accueil des enfants. La charge supplémentaire générée par l'extension des politiques d'activation peut sembler élevée, surtout quand on l'ajoute aux actuelles dépenses passives. Toutefois, il convient de prendre en considération le coût global du chômage à long terme, de la sous-utilisation des capacités de travail, d'une éventuelle «désactivation» et d'une dépréciation du capital humain, en incluant la valeur actuelle nette des pertes fiscales et des transferts sociaux supplémentaires.

Réduire le morcellement des politiques sociales

Le renforcement de l'activation est compliqué par le morcellement des politiques sociales qui rend difficile la gestion individuelle des dossiers. Il existe actuellement plusieurs programmes et dispositifs liés, gérés par des institutions différentes dont la coopération est loin d'être parfaite. Le Fonds d'assurance chômage, le Fonds d'assurance sociale, le Fonds d'assurance santé, les communes et les établissements de formation professionnelle apportent tous une aide essentielle aux personnes qui pourraient bénéficier d'une activation, mais qui sont actuellement renvoyées d'un dispositif à l'autre ou peuvent être clientes de plusieurs institutions à la fois. Alors que le Fonds d'assurance chômage devrait être au cœur des politiques sociales basées sur l'activation, il ne s'articule pas assez bien avec les autres éléments du système. À long terme, il faudrait instituer un guichet unique pour tous les clients ayant une certaine aptitude à travailler qui les adresserait à divers prestataires de services. À court terme, il importe de conclure rapidement la phase d'analyse et de mettre en place des services accessibles par l'Internet. En réformant le système, on doit reconnaître que les communes ont des ressources matérielles limitées (encadré 2.3) et mettre en place des incitations à une coopération suffisante entre elles et avec d'autres organismes afin d'assurer une offre efficiente de services, notamment par l'expérimentation d'une coopération multi-services sur un territoire étendu; et cela même s'il est politiquement difficile d'appliquer une réforme administrative plus fondamentale au niveau infranational (OCDE, 2011c). Il conviendrait aussi d'établir des normes nationales minimales pour permettre un accès plus égal aux services sociaux et en garantir la qualité (NAO, 2010a); cette mesure devrait être appuyée par certaines modifications du système de péréquation et de subventions globales (OCDE, 2011d).

Renforcer le ciblage

Une autre caractéristique importante de la politique sociale de l'Estonie est la faible proportion des transferts soumis à des conditions de ressources (graphique 2.7). Il en résulte que l'aide est diffuse et qu'une grande part va aux familles aisées. Cette appréciation est confirmée par une analyse de la répartition des transferts (autre que les pensions de retraite) et des impôts entre les catégories de revenus ainsi que par leur contribution aux revenus disponibles des ménages relevant de ces catégories (graphique 2.8). Les allocations de subsistance (logement) sont très bien ciblées, puisque 75 % environ vont à des ménages situés dans le premier quintile. Toutefois, le caractère

Encadré 2.3. Développer la capacité des communes de fournir des services sociaux

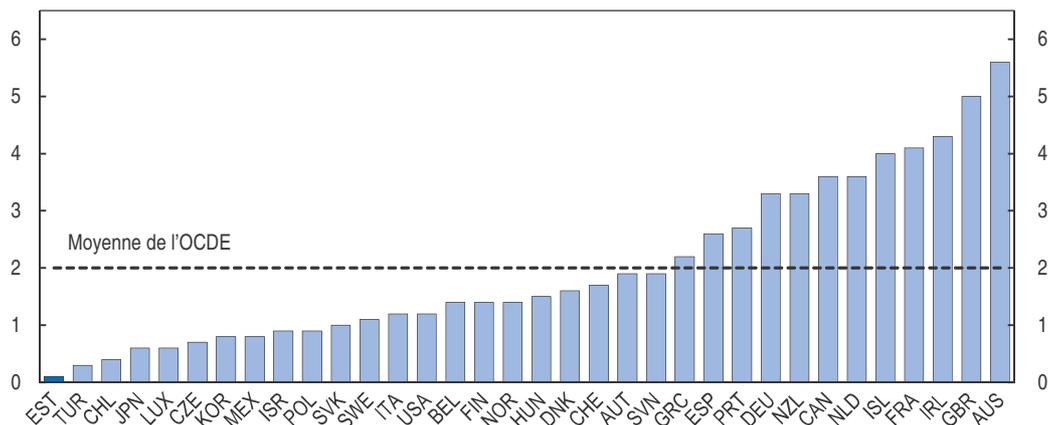
L'augmentation des moyens dont disposent les communes et l'amélioration de la qualité de leurs dépenses représentent un défi important, en particulier pour donner plus d'efficacité à l'activation et à la protection sociale (OCDE, 2011c). En Estonie, les communes sont chargées de fonctions très diverses. Le principal poste de dépense est l'éducation primaire et secondaire devant la culture et les loisirs, les services sociaux, le logement et les transports publics dans les grandes villes. Certains services sont financés par le budget de l'État et d'autres par les communes elles-mêmes. La crise a entraîné une baisse de 15 % en moyenne des recettes des collectivités locales de 2008 à 2010, avec de grandes différences entre les communes dont les plus touchées ont subi un recul d'un tiers de leurs ressources. En réaction, elles ont eu tendance à différer investissements et dépenses d'infrastructures, tout en protégeant la santé, l'éducation et les services sociaux. Pendant cette période difficile, les dépenses totales ont diminué, mais celles consacrées aux prestations sociales ont progressé. De nombreuses communes développent les services ciblés sur les plus pauvres, souvent en coopération avec des ONG et pour répondre à des besoins précis: il s'agit par exemple d'offrir gratuitement aux sans-logis des repas, des vêtements et un abri. Toutefois, selon l'enquête sur les collectivités locales, plus de 70 % en moyenne des dépenses communales en matière de prestations sociales sont encore effectuées sans condition de ressources (Kriisk, 2012).

L'inégalité de niveau et de qualité des services publics selon les communes pose un problème d'équité (OCDE, 2011c). Bien que toutes soient en principe tenues de fournir les mêmes services de base, elles diffèrent beaucoup sur le plan de la population et de la richesse. Beaucoup sont de très petite taille, puisqu'il existe 226 administrations locales élues. La dimension moyenne des communes est très inférieure à celle des pays nordiques, la moitié d'entre elles comptant moins de 2 000 habitants. On constate des écarts très importants entre les dépenses communales par habitant – elles allaient de 510 EUR à 2 690 EUR en 2009 – et dans la nature des prestations sociales fournies localement. En outre, les communes les plus pauvres ont les plus grands besoins en matière de protection sociale, mais des capacités budgétaires, administratives et de prestation de services très limitées. Une analyse détaillée des dépenses des collectivités locales montre que, si presque toutes allouent certaines prestations sociales aux personnes « dans le besoin », à peu près la moitié d'entre elles n'ont jamais clairement défini les critères de cette assistance (Kriisk, 2012). Beaucoup ne tiennent même pas une comptabilité précise des coûts des divers avantages et services sociaux.

très limité de leur montant et de leur champ d'application, qui se traduit par une dépense globale de seulement 0.1 % du PIB en 2011, a pour corollaire une faible incidence sur le revenu disponible agrégé au niveau le plus bas de la distribution des revenus. Les allocations d'invalidité sont bien ciblées sur les plus défavorisés, 40 % de leur montant allant aux ménages du premier quintile de revenu; comme elles sont aussi de large portée et représentent au total 1.5 % du PIB, elles influent sensiblement sur les revenus moyens du quintile inférieur. En revanche, les prestations familiales, qui s'élèvent à 1.3 % du PIB, ont un caractère plutôt régressif, car la plus grande part bénéficie au quintile supérieur des revenus en raison des taux de remplacement généreux accordés pour la maternité et la paternité. Il en va de même des allocations d'assurance chômage (l'aide aux chômeurs

Graphique 2.7. Les dépenses au titre des programmes conditionnés par le niveau de revenu sont les plus faibles de l'OCDE

Dépenses sociales publiques au titre des programmes sous conditions de ressources, % du PIB, 2007



Source : W. Adema et al. (2011), Document de travail n° 124 sur les Affaires sociales, l'emploi et les migrations, tableau I.1.

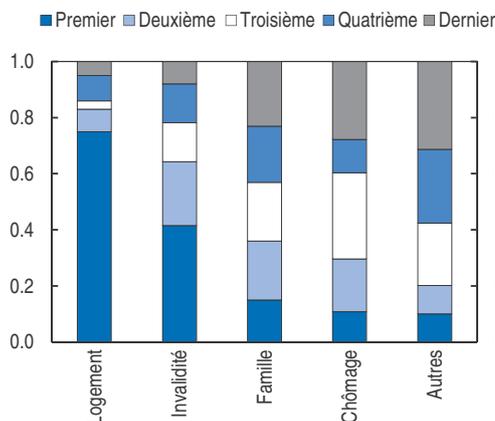
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717813>

sous condition de revenu ne représente que 0.04 % du PIB en 2011 au lieu de 0.2 % pour les allocations d'assurance chômage). Mais ces deux programmes ne représentent qu'une fraction modeste du revenu du quintile supérieur. Au total, les transferts autres que les pensions de retraite étant distribués de façon presque égale parmi les quintiles de revenus, il y a peu de redistribution. En fait, l'Estonie se situe à l'avant-dernier rang de l'UE pour leur effet redistributif (Atta-Darkua et Barnard, 2010). Même le système d'impôt forfaitaire sur le revenu entraîne davantage de redistribution. En définitive, le système fiscal et de prestations sociales concourt relativement peu à la réduction des inégalités et de la pauvreté dans la population en âge de travailler.

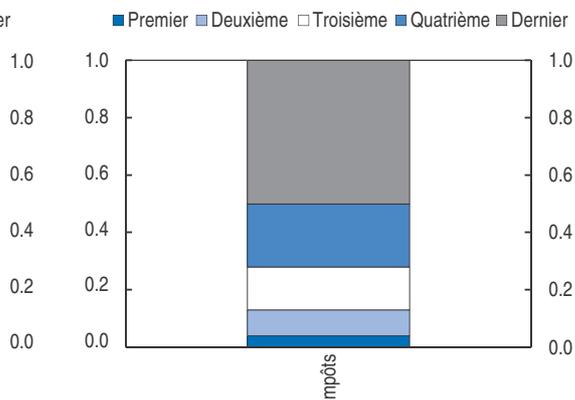
Un meilleur ciblage des prestations et des services pourrait être un moyen permettant au modèle de protection sociale de réduire davantage la pauvreté à un coût relativement modéré. L'expérience de plusieurs pays, dont des pays émergents, laisse penser que l'on peut résoudre les problèmes de mise en œuvre du ciblage et que l'on a intérêt à investir dans une amélioration de la vérification des ressources, y compris au moyen d'indicateurs supplémentifs (OCDE, 2011b). En Estonie, l'existence de capacités administratives relativement importantes et la sophistication des technologies de l'information offrent un fondement solide pour ce type d'investissement (OCDE, 2011c). Pour atténuer le problème des activités non déclarées et maintenir l'incitation à travailler, il semblerait raisonnable de recourir à la vérification d'éléments autres que le revenu, dont les privations matérielles et le patrimoine, comme le prévoient généralement les dispositifs ciblés de protection sociale dans les économies avancées. La prise en compte des actifs financiers, immobiliers et de la possession d'automobiles dans la vérification des ressources figurerait parmi les premières et les plus évidentes mesures en ce sens. On pourrait aussi accorder une aide plus généreuse à certaines catégories peu à même de s'adapter, notamment les parents isolés et les familles nombreuses.

Graphique 2.8. **Le régime d'invalidité est le seul grand programme de transfert qui redistribue aux pauvres**

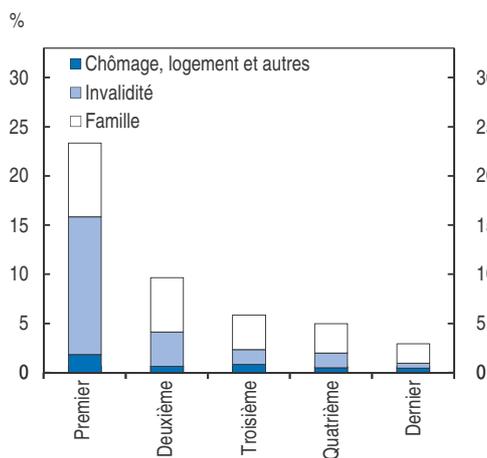
A. Prestations sociales : distribution par quintile pour la population de 18 à 65 ans



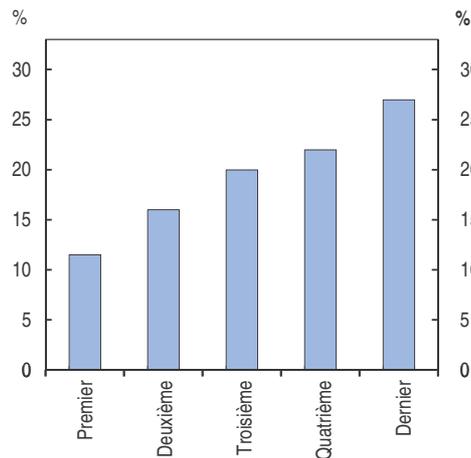
B. Impôts : distribution par quintile pour la population de 18 à 65 ans



C. Prestations sociales en % du revenu disponible pour la population de 18 à 65 ans, par quintile



D. Impôts en % du revenu disponible pour la population de 18 à 65 ans, par quintile



Note : Comment lire le graphique: selon le panneau A, 15 % des prestations familiales vont aux ménages du premier quintile en se basant sur le revenu disponible ajusté en fonction de la taille du ménage. Selon le panneau C, ces prestations représentent 7 % du revenu disponible du ménage moyen du même quintile.

Source : OCDE (2010), *Reviews of Labour Market and Social Policies: Estonia*, tableau 3.A1.2.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717832>

Réformer le régime d'invalidité pour promouvoir le retour à une activité rémunérée

En Estonie, près de 10 % de la population active perçoivent une pension ou une allocation d'invalidité (encadré 2.4) au lieu de 6 % en moyenne dans l'OCDE (graphique 2.9). Le nombre de personnes bénéficiant d'une pension pour inaptitude au travail a augmenté de 75 % de 2001 à 2010, tandis que celui des bénéficiaires d'une allocation d'invalidité a augmenté de près de 40 %. Le rythme de progression des droits à ce type de prestation est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. Le coût social et économique de cette tendance pourrait devenir substantiel, même si les dépenses actuelles à ce titre sont encore inférieures à la moyenne de l'OCDE. Bien qu'une proportion relativement forte des intéressés travaille, un handicap ou l'invalidité réduit le rendement du capital humain en

l'absence de mesures adéquates de réadaptation et de requalification (OCDE, 2010a) ; ce problème s'ajoute à la diminution rapide de la population active due à l'évolution démographique. L'invalidité s'accompagne aussi d'un haut degré de chômage et d'inactivité, ce qui est préjudiciable à la santé, en particulier à la santé mentale, alors que le retour à la vie active va généralement de pair avec une amélioration de l'état de santé (OCDE, 2010a). Selon les médecins, l'établissement des dossiers d'invalidité représente une importante perte de temps au détriment du traitement des patients (NAO, 2010b).

Encadré 2.4. **Inaptitude à travailler, invalidité et maladie**

En Estonie, il existe deux définitions de l'invalidité: l'existence d'un handicap et l'inaptitude à exercer une activité professionnelle. Une personne en âge de travailler peut être handicapée, incapable d'exercer une activité ou les deux à la fois. La détermination du taux d'invalidité est indépendante de celle de l'inaptitude à travailler, bien que les deux évaluations soient effectuées en même temps. Il existe donc deux dispositifs parallèles d'aide en rapport avec l'invalidité.

L'incapacité permanente est considérée comme totale si une personne souffre d'un handicap fonctionnel sérieux causé par une maladie ou un accident qui la rend inapte au travail. On estime qu'elle est partielle (10 à 90 %) si une personne est en mesure de travailler, mais pas d'exercer intégralement une activité qui lui conviendrait. Une pension d'invalidité est payée par le Fonds d'assurance sociale en cas de perte de 40 à 100 % de l'aptitude au travail, et son montant correspond à un pourcentage des droits à pension de retraite qui est lié aux cotisations versées. Par définition, elle est réservée aux personnes ayant été employées pendant une durée minimum.

Le handicap peut être léger, sérieux ou grave en fonction du degré de restriction qui en résulte pour l'activité quotidienne ou la participation à la vie sociale. Les allocations d'invalidité sont à la charge du budget de l'État et versées à des taux forfaitaires qui dépendent de l'intensité de la gêne occasionnée. L'objectif est de couvrir les frais supplémentaires causés par ce préjudice, c'est-à-dire des dépenses de médicaments, de transport, de maintenance d'instruments médicaux, de soins personnels ou de gestion ménagère, d'usage de moyens de communication et d'habillement.

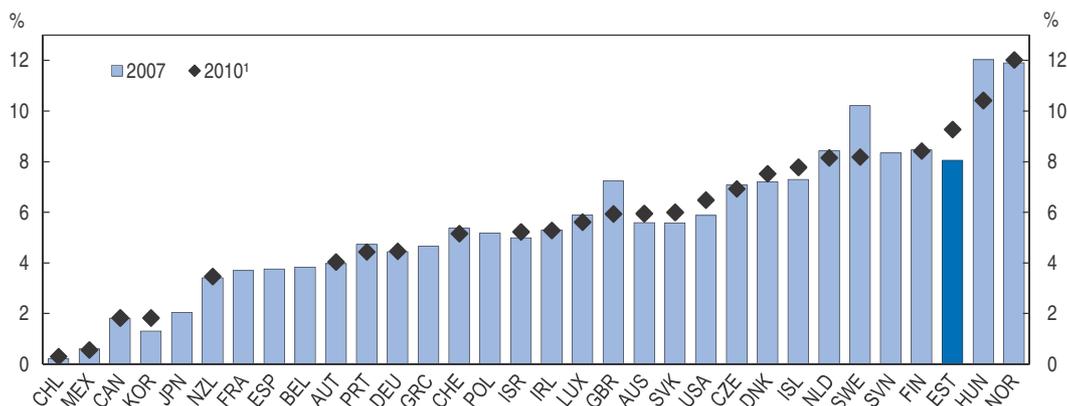
Les deux régimes permettent d'exercer une activité professionnelle et ni le montant de l'allocation d'invalidité, ni la pension d'inaptitude ne dépendent des sources personnelles de revenu. En 2011, les dépenses consacrées aux pensions d'inaptitude, qui représentaient quelque 1.3 % du PIB, étaient quatre fois supérieures aux allocations d'invalidité; le total était inférieur à la moyenne de l'OCDE, mais augmentait à un rythme rapide. Bien que les deux aides soient accordées à titre temporaire, les radiations résultant d'un réexamen sont très rares.

La durée maximum de versement des indemnités de maladie est de 6 mois, ce qui est relativement restrictif pour la zone OCDE. Les dépenses à ce titre ont en fait fortement baissé après un ajustement opéré pendant la crise, qui a consisté à faire passer le taux de remplacement de 80 à 70 % du salaire, à porter à 3 jours le délai de carence pendant lequel les salariés ne perçoivent pas d'indemnités, et à imposer aux employeurs la prise en charge de 4 à 8 jours d'indemnités de maladie.

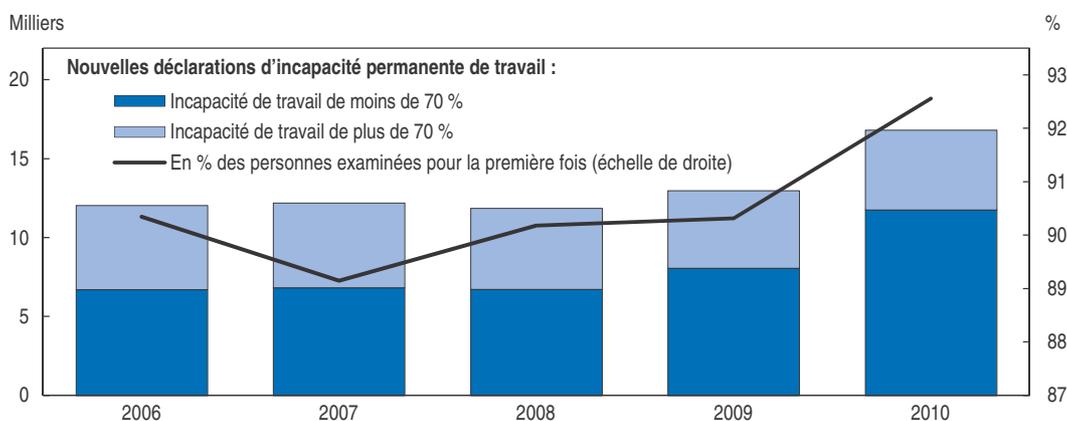
La hausse rapide du nombre d'allocataires est en partie imputable à une dynamique indépendante du régime d'invalidité. En premier lieu, le vieillissement contribue à la dégradation de l'état de santé de la population. En Estonie, la prévalence de l'invalidité

Graphique 2.9. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation d'incapacité permanente de travail a rapidement augmenté pendant la crise

A. Pourcentage de bénéficiaires de prestations d'invalidité dans la population de 20 à 64 ans



B. Incapacité permanente de travail



1. 2009 pour la République tchèque, l'Allemagne, la Finlande, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et le Royaume-Uni.

Source : OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi*, encadré 1.3; Statistique Estonie (2011), *Statistical Yearbook of Estonia*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717851>

auto-déclarée est la plus forte de tous les pays de l'OCDE ; elle découle de modes de vie malsains, mais aussi de conditions de travail difficiles à l'époque communiste, même si la situation générale sur le plan de la santé s'améliore régulièrement depuis. En second lieu, du fait de la transition post-communiste et de la mutation technologique basée sur les compétences, les anciennes qualifications correspondent de moins en moins aux nouveaux besoins, de sorte que les personnes peu qualifiées peinent à trouver du travail. Les relèvements de l'âge de cessation d'activité et la suppression des possibilités de retraite anticipée ont fait apparaître plus clairement les problèmes causés par l'exigence de nouvelles qualifications: les travailleurs ayant des difficultés à s'adapter à ces changements sont venus s'ajouter aux personnes demandant à bénéficier du régime d'invalidité. C'est pourquoi on trouve parmi les pensionnés un nombre croissant de personnes ayant un bas niveau d'éducation.

Il faut bien voir que les personnes en situation économique délicate ont peu d'autres sources d'aide au revenu. Les conditions d'obtention des autres allocations destinées à la

population en âge de travailler sont très strictes et les dépenses liées à l'invalidité dépassent de loin celles de tous les autres programmes de garantie de revenu des actifs autres que les prestations familiales, notamment l'assurance chômage et l'aide sociale aux chômeurs. Le régime d'invalidité est donc devenu le recours ultime pour une partie des actifs. En pratique, les allocations d'invalidité sont très redistributives, bien qu'il n'y ait pas de vérification des ressources. Comme beaucoup de bénéficiaires travaillent, elles jouent en fait le rôle d'une aide liée à l'emploi. On a assisté pendant la crise à une vague d'entrées de personnes ayant une aptitude au travail assez élevée, dont les demandes étaient très probablement motivées par des facteurs économiques et non médicaux. Le mouvement a été particulièrement marqué dans les régions où les conditions du marché du travail étaient les plus difficiles. Les hommes, plus durement touchés par la récession, étaient surreprésentés comparativement aux tendances habituelles (Statistique Estonie, 2011).

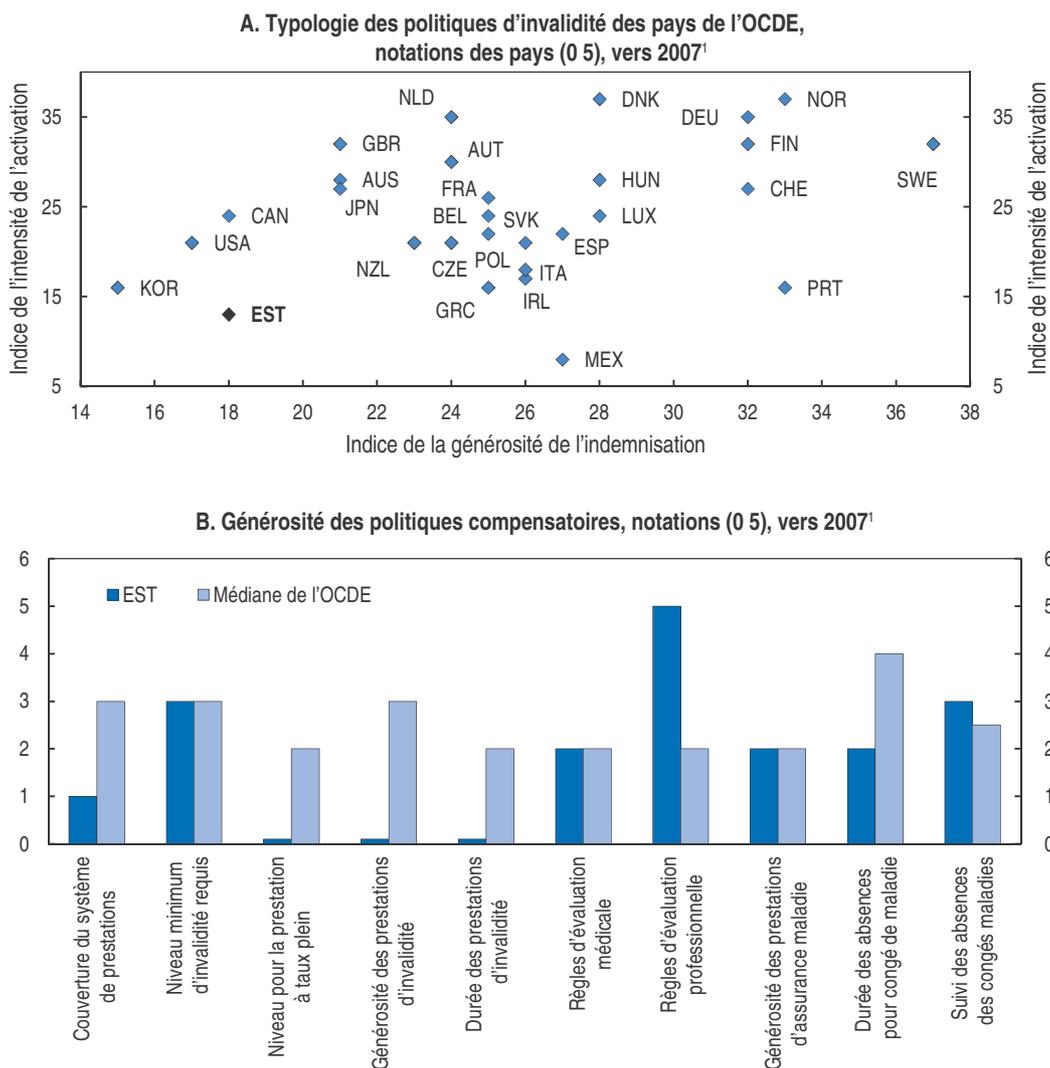
On constate que l'aide au revenu par la voie des allocations de type invalidité a un coût budgétaire et social élevé à long terme (OCDE, 2010a). Elle est particulièrement inefficace dans une économie très volatile où la population est censée acquérir de nouvelles compétences et faciliter le changement structurel. En Estonie, au contraire, le régime d'invalidité ne joue pas un rôle explicite d'activation visant à tirer le meilleur parti de l'aptitude au travail qui subsiste, et les seules sorties significatives s'effectuent vers le système de retraite (Praxis, 2011). Le coût des entrées dans l'assurance chômage est plus visible dans l'immédiat, mais le régime d'invalidité pèsera davantage à longue échéance.

En pourcentage du PIB, les dépenses d'invalidité sont inférieures à la moyenne de l'OCDE (2 % du PIB), surtout parce que les allocations sont généralement faibles. De manière plus générale, ce régime comporte plusieurs aspects très restrictifs, au moins théoriquement (graphique 2.10). À la différence de la plupart des autres pays de l'OCDE, un taux d'invalidité de 100 % est nécessaire pour bénéficier de l'allocation intégrale. Les statuts d'invalidité et d'inapte sont reconnus pour une durée de 6 mois à 5 ans, ce qui est l'une des règles les plus rigoureuses en vigueur dans l'OCDE, même si elle n'aboutit pas effectivement à des sorties du système. Les conditions d'obtention de l'allocation d'invalidité ne sont qu'un peu moins restrictives que celles des pensions d'inaptitude, mais les taux sont très inférieurs dans une optique de comparaison internationale. Toutefois, l'importance des entrées et la faiblesse des sorties restent le problème principal du système.

Compte tenu du manque de générosité des politiques d'indemnisation, un nouveau resserrement ne suffirait pas à améliorer l'efficacité du système. Pour réduire le nombre, actuellement élevé, des entrées, il faut donner plus de place à la prévention, à la responsabilité des employeurs et à la réinsertion. Le passage à un modèle basé sur l'activation, avec un engagement fort d'utiliser l'aptitude au travail qui subsiste pour retrouver ou même augmenter les revenus pourrait générer une hausse des sorties. La nécessité d'une réforme a été reconnue sur le plan interne (Praxis, 2011 ; NAO, 2010b) et les autorités semblent prêtes à agir. Les paragraphes suivants donnent des précisions sur la ligne générale des changements à opérer. Il faudrait compléter le système d'invalidité par un renforcement des dispositifs de garantie à court terme du revenu bien ciblés et axés sur l'activation.

Endiguer l'augmentation des entrées

Les entrées dans le régime d'invalidité et d'inaptitude étaient déjà en progression avant la crise, peut-être en raison du mauvais état de santé de la population estonienne

Graphique 2.10. **Le régime d'invalidité n'est pas généreux, mais n'encourage pas les sorties**

1. 2012 pour l'Estonie.

Source : OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail*, graphique 3.1 et tableau 3.A2.1A.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932717870>

(OCDE, 2010a ; graphique 1.1). L'arrivée massive de travailleurs inexpérimentés et non formés dans le secteur de la construction pendant les périodes de forte expansion antérieure à la crise a sans doute aussi joué un rôle. Les employeurs n'interviennent pas dans la prévention des invalidités liées au travail au-delà du partage des indemnités de maladie pendant les premiers jours, qui est d'importance plutôt mineure. Dans ces conditions, la prévention ne fait pas l'objet de l'attention nécessaire. Enfin, on ne s'attaque pas assez fermement aux modes de vie malsains, tandis que la consommation relativement élevée de tabac et d'alcool n'est qu'assez légèrement taxée.

Le projet de création d'une assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles donne l'occasion de développer les activités de prévention et de responsabiliser davantage les employeurs. Une suivi approfondi devrait fournir les données empiriques nécessaires pour concevoir des campagnes d'information ciblées et

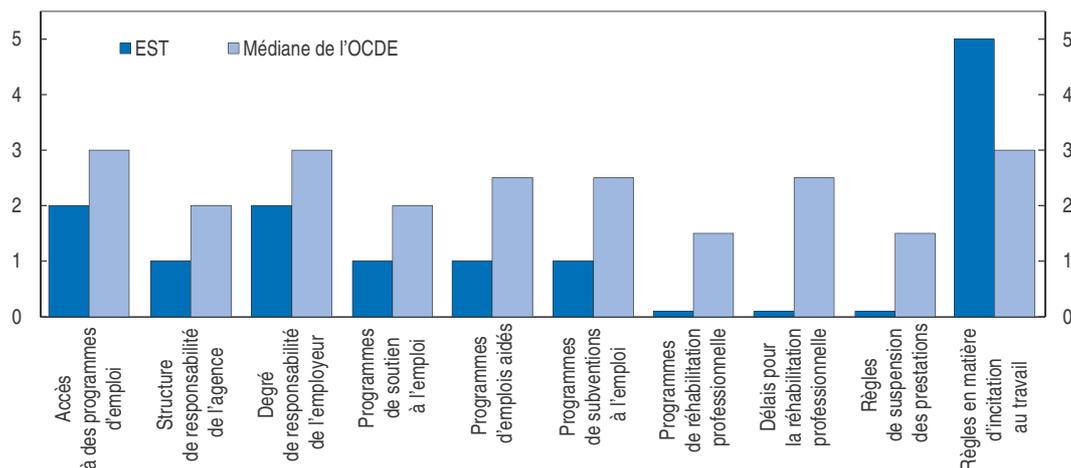
améliorer la conformité en matière de protection, de prévention et de précaution sur le lieu de travail ainsi qu'ailleurs, en particulier dans la conduite automobile.

Encourager les sorties volontaires

Il y a actuellement peu de sorties du régime d'invalidité ou d'inaptitude au travail. Les droits, accordés pour une durée fixe de 6 mois à 5 ans, doivent être réexaminés, ce qui est conforme aux meilleures pratiques internationales et devrait inciter à sortir du régime d'invalidité. Dans la situation présente, il est improbable que les réexamens modifient les conclusions des évaluations précédentes. En pratique, il est très rare en Estonie de n'être plus reconnu comme invalide et inapte au travail (Praxis, 2011) : en 2009, 0.1 % seulement des bénéficiaires d'allocations qui avaient subi un examen ont perdu leurs droits. Cela n'est pas surprenant, car l'examen est purement médical et un handicap diagnostiqué qui existait déjà depuis un certain temps est peu susceptible de disparaître spontanément. En revanche, rien n'est prévu pour tirer le meilleur parti de la capacité de travail qui subsiste. Il n'existe pas de services de réinsertion ciblée et on n'offre pas de possibilités de requalification aux allocataires. Il n'est donc pas surprenant que même les allocataires qui travaillent ne gagnent pas assez pour échapper au risque de pauvreté. Dans la plupart des autres pays, les mesures d'activation ont pour but de créer une aptitude à générer des revenus, ce qui permet aux bénéficiaires d'allocations de sortir du régime d'invalidité (OCDE, 2010a). Il est nécessaire d'adopter cette conception pour augmenter les sorties volontaires, mais on aura aussi des besoins de compétences supplémentaires pour concevoir des mesures appropriées de prévention, d'activation, de réadaptation et de réinsertion.

Appliquer des mesures de réactivation

Le système actuel ne favorise pas activement le retour sur le marché du travail des personnes qui ont besoin d'aide et d'encouragements. Il ne comporte pas une politique d'activation organisée et aucune des institutions participantes n'a la responsabilité de promouvoir l'emploi (NAO, 2010b). Les dépenses sont presque entièrement consacrées à des allocations passives. C'est le cas des dispositifs d'invalidité, d'inaptitude au travail et d'indemnité maladie, qui devraient jouer un rôle essentiel dans la formulation de mesures de réadaptation axées sur le travail dès qu'apparaissent les premiers signes de problèmes de santé permanents. Sur ce plan, l'Estonie se distingue (graphique 2.11). Ainsi, dans plusieurs autres pays, plus de 10 % des dépenses consacrées aux handicapés portent sur des programmes d'activation. Beaucoup appliquent un principe faisant de la réadaptation un préalable au versement d'allocations et certains tentent maintenant de mettre en œuvre un principe de remplacement des allocations par la réadaptation (OCDE, 2010a). En Estonie, au contraire, il n'y a ni aide à la formation, ni incitations pour les personnes partiellement inaptes au travail à participer à des programmes de réadaptation. Cette dernière a lieu très tardivement quand les problèmes de santé se sont déjà aggravés, et ne vise pas à faciliter le retour à l'emploi. Il faudrait aussi surveiller l'efficacité des dispositifs d'aide en vigueur qui donnent un certaine place à l'activation: ainsi, 15 % seulement des bénéficiaires de l'allocation spéciale permettant d'acquérir une aide technique pour faciliter la participation à la vie sociale (et sans doute professionnelle) achètent effectivement les biens et services concernés (NAO, 2010b). Les employeurs s'impliquent peu dans les mesures d'activation et on ne leur donne pas de motivation pour recruter les personnes affectées d'un problème de santé ou d'une inaptitude partielle.

Graphique 2.11. **Le régime d'invalidité prévoit peu de mesures d'intégration**Importance de la politique d'intégration: notations des pays (0-5), vers 2007¹

Note : 2012 pour l'Estonie.

Source : OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail*, tableau 3.A2.1B et autorités estoniennes.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717889>

Une refonte du régime d'invalidité devrait mettre l'accent sur la réadaptation, la formation et l'accompagnement spécialisé pour faciliter le retour à l'emploi dès que des problèmes de santé apparaissent. Cette mutation suppose une coopération beaucoup plus étroite entre les institutions qui gèrent le système et le Fonds d'assurance chômage. Il faudrait donner des possibilités d'apprendre un nouveau métier conforme au nouvel état de santé pour préparer la réinsertion en milieu professionnel et encourager l'adhésion au dispositif, en commençant par les personnes en congé de longue maladie qui risquent de perdre une grande partie de leur aptitude à générer un revenu. Il serait bon d'établir systématiquement des projets individuels de retour au travail. La participation aux programmes d'activation devrait figurer parmi les prestations liées à l'invalidité, s'agissant surtout des personnes ayant une plus faible aptitude au travail. En d'autres termes, il faudrait trouver un équilibre entre prestations en numéraire et en nature. Il conviendrait aussi de donner un rôle aux employeurs en matière de réactivation des travailleurs et de création de meilleures conditions de travail pour ceux qui reviennent sur le marché. Dans certains pays, par exemple, ils sont tenus de concevoir, de suivre et d'actualiser des plans de réinsertion. Il est absolument nécessaire qu'ils aient un intérêt financier à garder les salariés ayant des problèmes de santé ou à les réintégrer efficacement au même poste ou dans un autre emploi.

Simplifier les institutions et assurer un suivi individuel des clients

Le régime actuel d'invalidité est divisé en différentes institutions et l'Estonie se distingue aussi des autres pays sur ce plan. Un grand nombre d'agences offrent des prestations et des services. Les régimes d'invalidité et d'inaptitude au travail font double emploi (NAO, 2010b). La branche chargée de l'inaptitude permanente, administrée par le Fonds d'assurance sociale, interfère aussi avec la branche maladie administré par le Fonds d'assurance santé. Il n'y a pas de réelle coordination entre ces programmes quand il s'agit de maintenir les allocataires à proximité du marché du travail. Comme les clients sont renvoyés d'un dispositif à l'autre, il est plus difficile de gérer individuellement les dossiers de façon à apporter une aide adaptée au moment opportun. En outre, les formes d'aide

fournies actuellement aux handicapés par les collectivités locales sont très variables en fonction de leurs moyens financiers. Il n'existe pas de normes nationales en matière de financement ou de constitution de capacités (NAO, 2010b).

La meilleure façon d'améliorer les choses serait d'intégrer complètement les pensions pour inaptitude permanente au travail, les allocations d'invalidité et les indemnités maladie dans un système unique géré par une seule institution axée sur l'activation (OCDE, 2010a ; NAO, 2010b). Cela atténuerait les problèmes d'efficacité du contrôle, de programmation et d'application des politiques ainsi que d'harmonisation des méthodes d'évaluation. Il faudrait en particulier gérer les clients au cas par cas en établissant rapidement leur profil, puis en s'efforçant de stimuler leurs capacités à générer des revenus. Cela permettrait aussi d'améliorer les liens avec les autres composantes du système social, ce qui contribuerait grandement à empêcher l'invalidité de devenir permanente; il faudrait : i) que le service des maladies professionnelles se préoccupe davantage de l'emploi, encourageant les médecins à surveiller les absences pour cause de maladie et obtenant la collaboration des employeurs pour éviter l'aggravation des problèmes de santé due aux conditions de travail ; ii) que le Fonds d'assurance chômage pratique l'activation et iii) que les municipalités fournissent des prestations sociales et d'autres services sociaux.

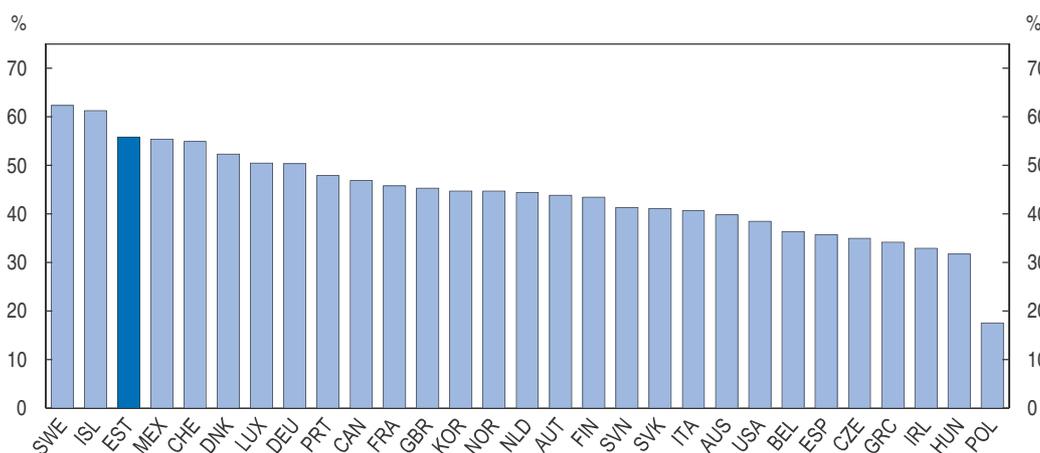
L'assurance contre les maladies professionnelles et les accidents du travail, qui n'existe pas encore en Estonie, devrait aussi faire partie du nouveau régime d'invalidité, une différenciation des primes de risque incitant les employeurs à faire davantage d'efforts de prévention et encourageant le retour à l'emploi.

Cibler les transferts sans inciter à ne pas travailler

En Estonie, l'un des aspects positifs du régime d'invalidité a été le taux d'emploi relativement élevé des allocataires, surtout avant la crise (graphique 2.12). C'est en partie parce que le montant de l'allocation d'invalidité et de la pension pour inaptitude ne dépend pas des revenus d'activité. De plus, l'allocation est modeste, ce qui oblige à

Graphique 2.12. Le taux d'emploi des handicapés est élevé

Le taux d'emploi des personnes affectées d'un handicap (fin des années 2000)



Source : OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail*, graphique 2.1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717908>

mobiliser les capacités encore existantes d'obtention de revenu. Les deux dispositifs incitent fortement à travailler. Pour utiliser au mieux des ressources financières limitées, on pourrait avoir intérêt à accorder une partie des allocations d'invalidité en nature de façon à optimiser les aptitudes au travail et à l'obtention de revenus qui subsistent.

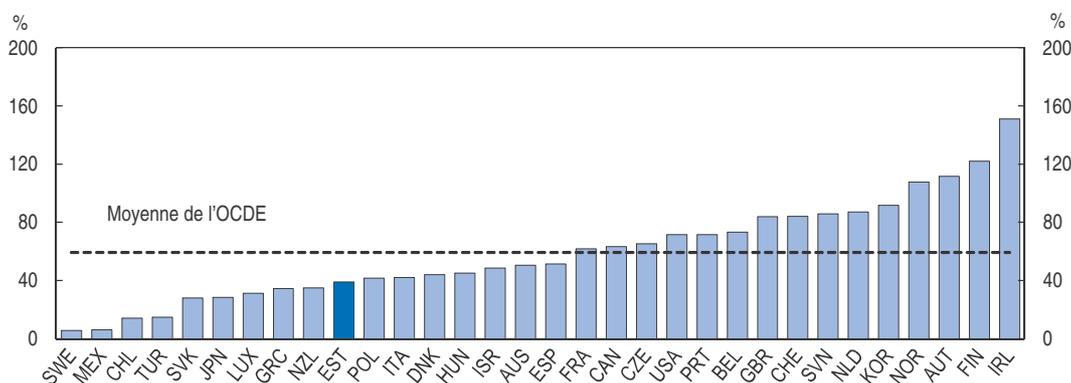
Aider plus efficacement les chômeurs

La forte instabilité de l'économie et la flexibilité globale du marché du travail entraînent une augmentation rapide du chômage en période de ralentissement général ou des redéploiements sectoriels de l'emploi. Il faut donc que le système de protection contre le chômage donne une garantie de revenu adéquate à court terme, atténuant le risque de pauvreté pour les personnes qui perdent leur emploi et facilitant la recherche active de travail. Il convient aussi que ce système conserve de fortes incitations à travailler et s'oppose au passage à l'inactivité, y compris dans le cadre d'autres aspects de la protection sociale, en particulier le régime invalidité. L'une des caractéristiques actuelles du marché du travail est la proportion élevée de chômeurs de longue durée qui devraient être activés plus efficacement. Le double système de protection contre le chômage, complété par le dispositif d'aide sociale, ne répond que partiellement à ces multiples objectifs de politique publique, ce qui laisse penser que des changements sont nécessaires. Les défis à relever sont les suivants :

- L'effet de prévention de la pauvreté est faible à cause du champ d'application étroit de l'assurance chômage et du montant modeste de l'aide sociale aux chômeurs (graphique 2.13). Les bénéficiaires de cette aide perçoivent donc souvent aussi l'allocation de subsistance (30 % en 2009 et 10 % en 2011), car il est possible de conjuguer les deux.

Graphique 2.13. Le champ d'application des allocations de chômage est réduit

Variation du nombre de bénéficiaires d'allocations de chômage en pourcentage de la variation du nombre de chômeurs¹



1. Pendant la première année suivant le déclenchement de la crise. Les allocations de chômage totales comprennent les prolongations de versement et les aides spécifiques aux chômeurs.

Source : OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi*, graphique 1.17B.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717927>

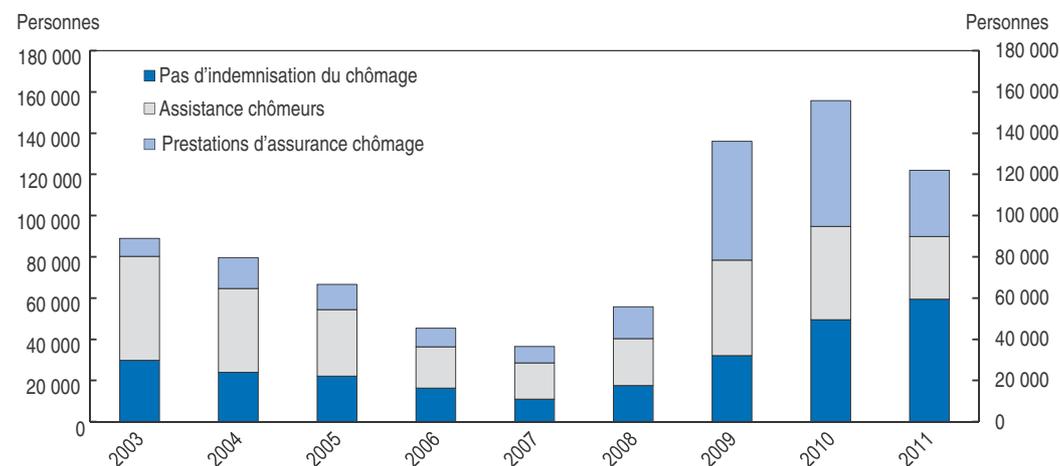
- Les dispositifs de protection contre le chômage incitent généralement à travailler. Toutefois, beaucoup des personnes qui perdent leur emploi et n'ont plus droit aux allocations et aides aux chômeurs passent au régime d'invalidité ou deviennent bénéficiaires des allocations de subsistance, sans être systématiquement activées.

- Le système a résisté financièrement à la crise récente, mais au prix d'un relèvement substantiel des taux de cotisation au Fonds d'assurance chômage qui a fait directement augmenter le coin fiscal sur la main-d'œuvre. Il est de nouveau excédentaire.

Pratiquer un réglage fin de l'assurance chômage

L'allocation d'assurance chômage a un champ d'application très circonscrit. Avant la crise, moins d'un quart des chômeurs la percevaient. Cette proportion a augmenté pendant la phase initiale de la récession, puisque près de la moitié des chômeurs nouvellement inscrits en ont bénéficié. Mais elle est retombée à un niveau très bas, notamment au regard des normes internationales (graphique 2.14). La plupart des chômeurs enregistrés ne sont pas éligibles parce qu'ils sont en fin de droit. D'autres n'ont pas cotisé ou sont considérés comme volontairement sans emploi. L'obligation de cotiser pendant 12 des 36 derniers mois est plus stricte que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.15A). On pourrait donc envisager d'assouplir les conditions d'obtention pour mieux garantir les revenus dans les premiers temps d'une récession (OECD, 2010b). Au demeurant, on devait adopter en 2009 un amendement permettant de couvrir les chômeurs dont le contrat de travail prend fin par accord mutuel, mais l'adoption a été reportée en 2013 dans le cadre des mesures de réaction à la récession. Il est maintenant probable que l'amendement ne sera pas retenu. La résistance à l'assouplissement des critères d'obtention est due au coût budgétaire élevé de cette allocation assez généreuse; en outre, comme on l'explique ci-après, il existe des moyens plus efficaces d'atténuer le coût social des chocs sur le marché du travail.

Graphique 2.14. La moitié des chômeurs enregistrés ne reçoivent aucune allocation



Source : Caisse estonienne d'assurance chômage.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717946>

La durée de versement de l'assurance chômage est globalement appropriée et similaire au niveau médian observé dans l'OCDE. Elle pourrait être réduite en phase de redressement conjoncturel, le taux de chômage global étant alors faible. Cela dégagerait une marge budgétaire supplémentaire permettant d'assouplir les critères d'éligibilité, d'abaisser les taux de cotisation ou d'alléger la dette publique nette. Le principal avantage serait de diminuer les désincitations à chercher du travail, qui prennent plus d'importance quand la conjoncture s'améliore (Landais et al., 2010 ; Lauringson, 2011), et donc d'abrèger la durée moyenne du chômage. Modifier la durée de versement aurait un rôle stabilisateur

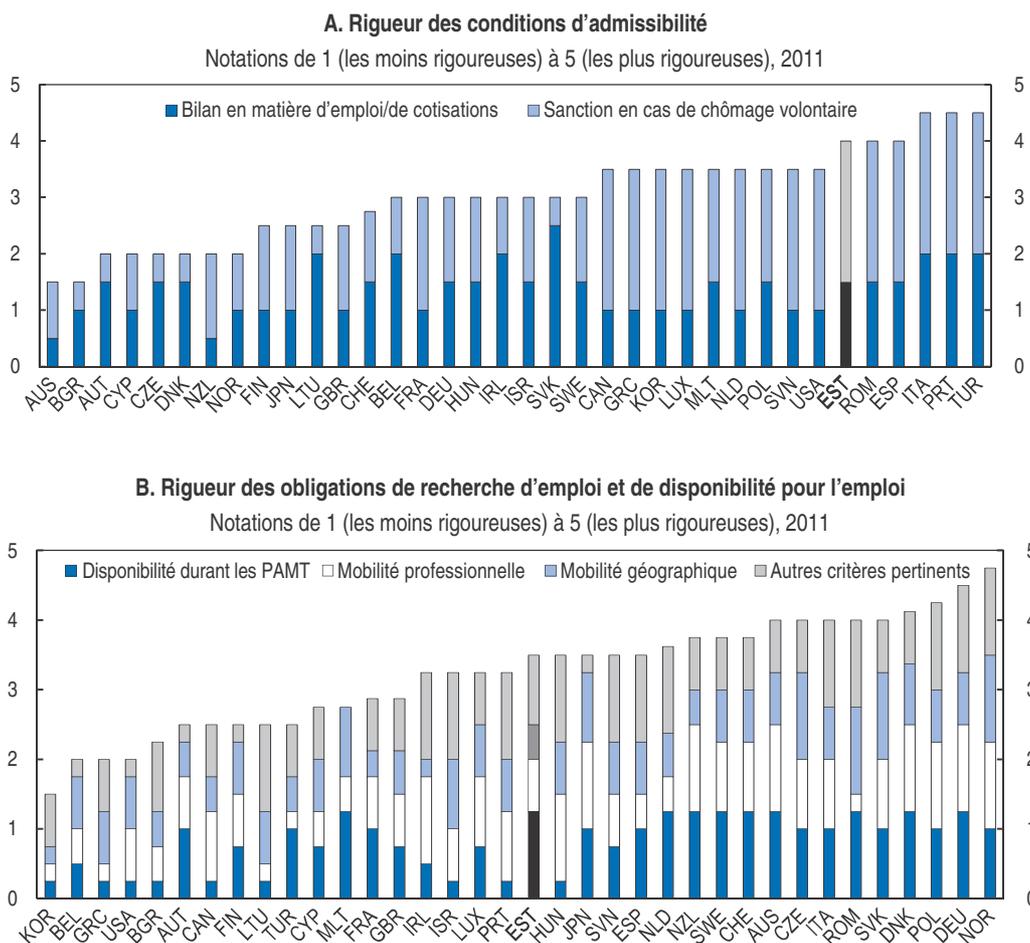
en accentuant la baisse des dépenses publiques en phase de redressement de l'activité et en augmentant la main-d'œuvre effectivement disponible quand des pénuries apparaissent. En réduisant le salaire de réserve, une durée de versement plus courte modérerait les tensions salariales au plus fort de la période d'expansion. Il faudrait continuer à appliquer la durée actuelle pendant les récessions, périodes où il est beaucoup plus difficile de trouver un emploi et où la concurrence entre les demandeurs est la plus forte, de sorte que l'effet de désincitation est moindre. Mais il ne semble pas nécessaire de l'allonger dans ces périodes si la garantie de revenu applicable après l'épuisement des droits à l'assurance chômage est accrue selon les modalités évoquées ci-dessous.

Les personnes qui reçoivent une indemnité de licenciement bénéficient d'un allongement de la durée de versement de l'allocation de chômage puisqu'elle ne commence qu'au terme de l'indemnisation du licenciement. Le système a été modifié à la mi-2009 pour éviter un cumul de paiements au début de la période d'inactivité. Auparavant, les chômeurs pouvaient percevoir en même temps l'indemnité de licenciement et l'allocation de chômage. Toutefois, la période maximale d'indemnisation a été ramenée de 4 à 3 mois (un seul mois étant couvert par l'employeur) pour les salariés en place depuis 10 ans et elle est plus brève pour la grande majorité des travailleurs. Il reste nécessaire de ne pas assouplir les obligations de recherche d'emploi, surtout dans la période initiale.

Le système d'assurance chômage incite fortement à chercher un emploi en imposant des obligations sur ce point (graphique 2.15). C'est important, car des études théoriques et empiriques confirment que ces contraintes et les sanctions correspondantes influent à la fois sur l'intensité de la recherche, sur le salaire de réserve et sur les résultats en matière d'emploi (Fredriksson et Holmlund, 2006 ; Lalive et al., 2005 ; Hofman, 2009). Si un chômeur refuse sans motif valable une offre d'emploi convenable, le versement de l'allocation de chômage peut être immédiatement interrompu. Par ailleurs, le chômeur doit rester disponible et continuer à chercher activement un emploi pendant sa participation aux dispositifs d'activation du marché du travail, ce qui est très strict dans une optique de comparaison internationale (Venn, 2012). Chaque mois, il faut apporter la preuve que l'on recherche un emploi. Toutefois, on pourrait définir plus rigoureusement le concept d'emploi convenable. Les obligations de mobilité géographique sont notamment moins strictes que dans la plupart des pays de l'OCDE. Une personne au chômage peut refuser un emploi si les frais de transport dépassent 15 % du salaire mensuel ou si les délais de transport sont supérieurs à deux heures. En outre, la définition d'un emploi convenable pendant les 20 premières semaines se limite à ceux qui correspondent à la qualification du bénéficiaire, à son niveau d'éducation, à son expérience et à ses antécédents professionnels. La personne au chômage peut rejeter une offre pour cause d'obligation familiale ou si le salaire est inférieur de plus de 40 % à sa rémunération moyenne antérieure. Ces conditions sont relativement libérales au regard des normes de l'OCDE (Venn, 2012). Ce n'est qu'au bout de 20 semaines qu'un chômeur est obligé d'accepter tout emploi disponible, mais, même dans ces cas, le salaire doit excéder l'allocation de chômage ce qui dissuade d'accepter des emplois peu payés, aspect peut-être important dans l'optique de l'activation.

Les taux de remplacement sont conformes aux références internationales et même plus généreux que les autres programmes sociaux en vigueur en Estonie. Aller encore plus loin dans cette voie, comme on l'a envisagé en 2009, aurait été onéreux et risquait de diminuer les incitations à la recherche d'emploi (OCDE, 2009 ; Lauringson, 2010). La

Graphique 2.15. **Les contraintes relatives aux antécédents professionnels sont assez strictes comparativement aux obligations de recherche d'emploi**



Source : D. Venn (2012), *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits*, graphiques 2 et 3.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932717965>

décision de suspendre la hausse du taux de remplacement jusqu'en 2013, puis d'y renoncer, semble justifiée. On pourrait réfléchir à d'autres modes de calcul de l'allocation. Celle-ci étant plafonnée au niveau relativement élevé de 150 % du salaire moyen de l'année précédente, ce qui est très supérieur aux moyennes internationales (OCDE, 2012a), le plafond pourrait être abaissé. Il serait aussi possible de réduire progressivement le taux de remplacement, mais le plancher devrait rester proche de la moitié du salaire minimum. Il convient de préciser que ni les assurances privées, ni les comptes individuels ne sont susceptibles d'assurer une protection adéquate aux personnes peu qualifiées qui sont confrontées à un risque élevé de perte d'emploi et n'ont pas les moyens de constituer des ressources suffisantes (Praxis, 2011).

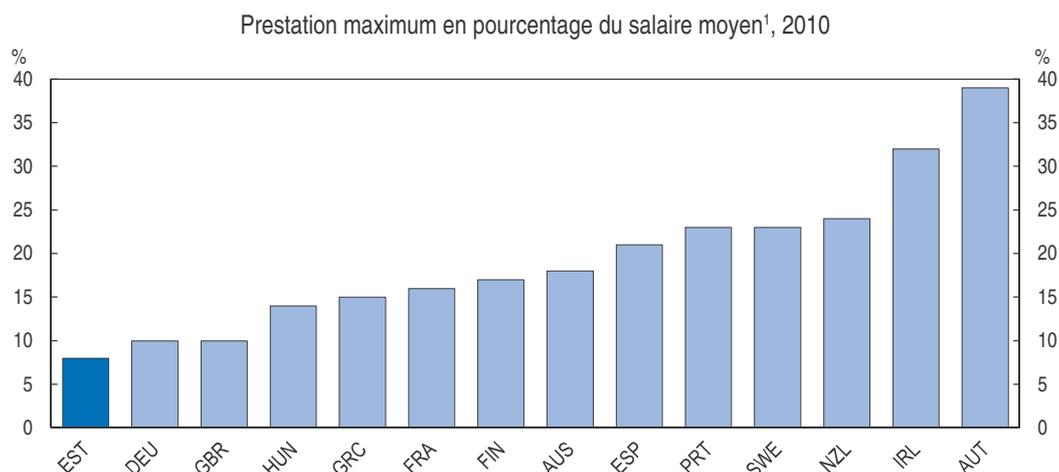
Développer le rôle de l'aide sociale aux chômeurs

Une grande partie des sans-emploi n'a droit ni à l'allocation d'assurance chômage, ni à l'aide spécifique. Dans ces conditions, la moitié d'entre eux ne recevaient en 2011 aucune aide au revenu des services locaux du Fonds d'assurance chômage. Bien que cette situation incite fortement à la recherche d'emploi, elle est aussi à l'origine de flux en direction

d'autres dispositifs qui ne prévoient pas de services d'activation. Ces clients risquent aussi de ne pas bénéficier de la même attention que les allocataires. On pourrait donc assouplir la conditionnalité et la durée de versement de l'aide sociale au chômage pour élargir son champ d'application et lui faire jouer le rôle de principal mécanisme de garantie du revenu favorisant l'emploi. Son renforcement serait particulièrement utile en conjonction avec la réforme du régime d'invalidité, qui constitue souvent à l'heure actuelle l'allocation de dernier ressort pour les personnes ayant épuisé leurs autres droits. Le coût budgétaire serait inférieur à celui d'une extension de l'assurance chômage et pourrait être couvert par la fiscalité générale plutôt que par une taxation de la main-d'œuvre entraînant davantage de distorsions.

Il faudrait porter le montant de cette aide à un niveau réduisant le plus possible le risque de pauvreté et permettant de couvrir les frais occasionnés par la recherche d'un emploi. Un relèvement augmenterait aussi le coût de l'abandon de la recherche d'emploi et du refus des obligations de formation. Il serait moins nécessaire de cumuler l'aide aux chômeurs et l'allocation de subsistance, ce qui était le cas de 30 % des bénéficiaires en 2009. Il y a donc lieu de se féliciter que la majoration de l'aide, prévue à l'origine en 2009, mais suspendue pendant la crise, intervienne finalement en 2013. Un doublement aurait une incidence importante sur la pauvreté. L'effet sur les incitations à travailler – qui s'exerce même en phase de récession (Lauringson, 2011) – devrait être modeste, car les taux actuels de remplacement sont très bas (graphique 2.16) ; même après son relèvement, l'aide sociale aux chômeurs ne représenterait que la moitié du salaire minimum et 15 % du salaire moyen. Parallèlement, son versement pourrait être soumis à des conditions de ressources, ce qui remplacerait la règle actuelle selon laquelle les revenus propres ne doivent simplement pas dépasser le montant de l'aide; la vérification pourrait porter sur les

Graphique 2.16. **L'aide sociale aux chômeurs est très faible**



1. Pour un travailleur célibataire âgé de 40 ans sans enfant, employé depuis 22 ans. En Allemagne, à partir du 1^{er} janvier 2005, l'aide aux chômeurs et l'aide sociale aux personnes aptes à travailler ont été fusionnées en une allocation unique: l'allocation de base aux demandeurs d'emploi (allocation chômage II). Elle est destinée aux personnes qui sont en mesure de travailler et dont le revenu ne suffit pas à les faire vivre ainsi que leurs familles.
Source : OCDE, *Indicateurs des prestations et des salaires* (www.oecd.org/els/social/workincentives).

ménages, comme c'est le cas dans la plupart des pays qui accordent une aide sociale aux chômeurs (tableau 2.2). Il en résulterait un effet croissant de réduction de la pauvreté pour un coût budgétaire limité. Toutefois, les aides ne doivent être que progressivement réduites quand les revenus d'un ménage s'élèvent pour éviter de dissuader le conjoint de travailler. On pourrait aussi envisager une vérification du patrimoine, car elle serait de nature à réduire les distorsions, même si elle peut être plus difficile à administrer (OCDE, 2011b).

Tableau 2.2. **Vérification des ressources pour l'aide sociale aux chômeurs dans les pays de l'OCDE**

| | |
|---------------------------------------|---|
| Pas de vérification | Espagne |
| Vérification du revenu individuel | Estonie, Hongrie, Suède |
| Vérification du revenu familial | Australie, Autriche, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Nouvelle-Zélande, Portugal, Royaume-Uni |
| Vérification des actifs de la famille | Australie, Autriche, Allemagne, Royaume-Uni |

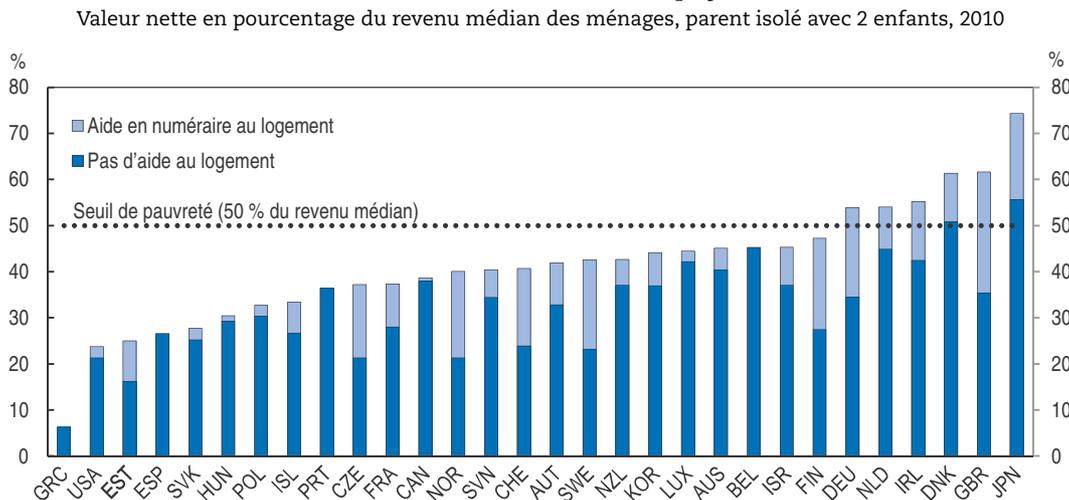
Source : www.oecd.org/els/social/workincentives.

Il faudrait durcir les sanctions à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale au chômage qui ne respectent pas les obligations de recherche d'emploi. Selon la loi sur les services des marchés du travail et les prestations sociales, tous les chômeurs enregistrés sont soumis aux mêmes obligations de recherche d'emploi et d'activation. Toutefois, elles sont moins sévères pour les bénéficiaires de l'aide sociale que pour ceux qui touchent l'allocation d'assurance chômage. Alors que, pour ces derniers, ne pas se rendre à un rendez-vous à un bureau du Fonds d'assurance chômage (FAC) ou refuser une offre d'emploi sans motif valable entraîne immédiatement la perte de l'allocation, il n'y a que suspension à court terme de l'aide sociale et elle n'est supprimée qu'en cas de manquements réitérés. Cette moindre rigueur pourrait s'expliquer par le principe d'obligation mutuelle en vertu duquel les bénéficiaires des allocations d'assurance chômage qui sont très supérieures, sont censés faire plus pour trouver un emploi. Pourtant, comme les personnes qui reçoivent l'aide sociale risquent davantage de connaître le chômage, de longue durée, on devrait leur appliquer des sanctions aussi strictes et renforcer les mesures d'activation à leur égard.

Activer les bénéficiaires de l'allocation de subsistance

À peu près 1 % de la population perçoit l'allocation de subsistance et près des trois quarts des ménages bénéficiaires comptent des membres inscrits au chômage, dont des chômeurs de longue durée, pour lesquels elle peut être la seule source de revenu. Alors que le nombre d'allocataires était en baisse avant la crise, les nouvelles demandes ont presque triplé de 2008 à 2010 sous l'effet de la hausse du chômage. Le montant moyen de l'allocation, qui représente environ un quart du revenu médian des ménages est l'un des plus bas de l'OCDE (graphique 2.17) et il est bien inférieur au seuil de pauvreté relatif. C'est pourquoi les dépenses d'aide sociale sont très faibles en Estonie (0.05 % seulement du PIB avant la crise et à peu près 0,1 % en 2010, ce qui se compare à une moyenne de quelque 1 % du PIB dans l'UE et les pays de l'OCDE). Cela limite le rôle de l'allocation de subsistance dans la réduction de la pauvreté, même si elle est bien ciblée, et il n'est pas surprenant qu'en Estonie la proportion de bénéficiaires qui restent en situation de pauvreté soit l'une des plus élevées. La pauvreté et les contraintes de liquidité gênant peut-être la recherche d'emploi (OCDE, 2011b), un relèvement de l'allocation pourrait aider les personnes le plus à court de liquidités à mieux réussir à entrer sur le marché du travail, surtout s'il s'accompagne d'un renforcement des mesures d'activation. On pourrait envisager de procéder à une vérification des actifs pour réduire le risque de demandes non justifiées.

Graphique 2.17. **L'allocation de subsistance est faible par rapport aux niveaux observés dans les autres pays**



Note : Revenu médian net des ménages ajusté de la taille du ménage en 2008 ou pour une année proche, exprimé au prix de 2010 et hors charges de logement (ou autres formes de dépenses « contraintes »). Les résultats représentent la totalité des allocations en numéraire concernées (aide sociale, allocations familiales, aide au logement). Les calculs effectués pour les familles ayant des enfants supposent qu'il y en a deux, âgés de 4 et 6 ans, et ne tiennent compte ni des allocations pour garde d'enfants ni des coûts à ce titre. L'« aide en numéraire au logement » donne le classement par niveau des allocations dans les pays où elles dépendent des dépenses réelles de logement.

Source : OCDE, Indicateurs des prestations et des salaires (www.oecd.org/els/social/workincentives).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932718003>

L'absence d'obligation contraignante de recherche d'emploi et d'assistance est un défaut important de ce dispositif. Selon la loi sur la protection sociale, les communes peuvent refuser de verser l'allocation à une personne en âge de travailler qui ne le fait pas ou n'étudie pas et a refusé à plusieurs reprises soit d'accepter des offres d'emploi adéquates, soit de participer à des programmes de formation ou de réinsertion. En pratique, toutefois, il est très rare que les municipalités sanctionnent les bénéficiaires en supprimant l'allocation. Elles y sont d'autant moins incitées que cette aide est gérée localement mais financée par le budget central. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'aide sociale et les transferts aux ménages sont strictement subordonnés à la participation aux programmes proposés par l'organisme d'assurance chômage ou par les collectivités locales (tableau 2.3), comme le recommandait la *Réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (OCDE, 2006). L'Estonie devrait envisager de recourir à cette conditionnalité rigoureuse.

Tableau 2.3. **Obligations de recherche d'emploi prévues par les systèmes d'aide sociale**

| Recherche d'emploi/inscription auprès des services publics de l'emploi/activités d'intégration/obligation de travailler | |
|---|--|
| Obligatoires | Australie, Autriche, Canada, République tchèque, Danemark, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Israël, Japon, Corée, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni, États-Unis |
| Discretionnaires | Estonie, Finlande |
| Aucune disposition | Belgique, Grèce, Islande, Italie, République slovaque, Turquie |

Source : www.oecd.org/els/social/workincentives.

Un développement de la fonction d'activation de l'allocation de subsistance exigerait une meilleure coordination entre les communes et le Fonds d'assurance chômage. On a favorisé récemment une coopération de ce type en lançant des projets pilotes avec la participation conjointe des agences locales du FAC et de travailleurs sociaux pour cibler une catégorie sélectionnée de chômeurs de longue durée. Ces projets se concentrent sur la recherche concrète d'emploi, les qualifications professionnelles, la formation, le conseil, la motivation et l'établissement de contacts directs avec les employeurs. En 2011, une commune a participé dans chaque département et, compte tenu du succès des projets, on est passé à 3 communes par région. Il faudrait que les méthodes de travail habituelles s'inspirent des leçons de ces projets. Sur le plan pratique, une coopération au jour le jour nécessite de simplifier les obligations liées aux marchés publics qui s'exercent lorsque l'agence locale du FAC souhaite faire participer la commune aux politiques d'activation.

Quand on envisage une répartition optimale des fonctions d'activation et d'aide aux chômeurs qui se heurtent à de nombreux obstacles pour trouver un emploi, il faut tenir compte du caractère limité des ressources des collectivités locales. Cela incite à transférer plus de responsabilités aux agences locales du FAC. Cette évolution devrait être d'abord facilitée par l'inscription obligatoire au FAC des bénéficiaires de l'allocation de subsistance, de façon à ce que tous ceux qui ont une aptitude à travailler deviennent clients de ce fonds. Cela allégerait les tâches des travailleurs sociaux et leur permettrait de traiter les facteurs fondamentaux de l'inactivité, dont l'exclusion sociale et les pathologies comportementales. Dans l'hypothèse d'une réforme plus radicale, on pourrait offrir un programme de garantie minimum de revenu sous la forme d'une aide sociale aux chômeurs plus accessible, mais conditionnée aux ressources et à une contrainte de recherche d'emploi; cela permettrait de transférer hors du programme d'allocation de subsistance toutes les personnes aptes à travailler. Ce modèle d'intégration complète de l'aide sociale et de la politique du marché du travail a bien réussi dans des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande (encadré 2.5), tandis que certains éléments importants ont été appliqués en Allemagne avec l'instauration de l'allocation de base pour les personnes cherchant un emploi (OCDE, 2010c).

Encadré 2.5. L'aide sociale au chômage en Australie et en Nouvelle-Zélande

À la différence de la plupart des pays de l'OCDE, il existe en Australie et en Nouvelle-Zélande une allocation forfaitaire conditionnée aux ressources (sans rapport avec le salaire) destinée à faire face aux risques sociaux; elle peut être versée pour une durée illimitée et n'est pas soumise à des conditions d'emploi antérieur, mais comporte des obligations strictes de recherche d'emploi. Il n'existe pas d'assurance chômage liant les allocations aux salaires perçus précédemment et il n'y a pas d'autre aide sociale globale. Dans ces deux pays, le montant maximum de l'allocation correspond respectivement à 10 et 24 % du salaire moyen. Pour éviter de décourager le travail, l'allocation n'est retirée que progressivement, au fur et à mesure que le revenu d'activité augmente. En Australie, le taux de retrait est de 50 % dans la limite du premier seuil de revenu et de 60 % jusqu'au second. En Nouvelle-Zélande, le taux de retrait est de 60 % au-dessus d'un seuil unique.

Source : OCDE (2010d).

Modifier les différents dispositifs sociaux destinés à la population en âge de travailler

Pour rendre plus efficace le système de protection sociale, il faudrait modifier ses différentes composantes comme on l'a indiqué plus haut. Le tableau 2.4 résume ce qui serait nécessaire pour évoluer vers un système davantage axé sur l'activation et mieux ciblé.

Tableau 2.4. Réformer la garantie des revenus : une possible feuille de route

| | Allocation d'inaptitude au travail | Allocation d'assurance chômage | Aide sociale aux chômeurs | Allocation de subsistance |
|--|------------------------------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Obligations d'éligibilité | Durcir | Ne pas modifier | Assouplir | Vérifier les actifs |
| Durée de versement | Abréger | Abréger pendant les bords | Prolongée | Ne pas modifier |
| Obligations de recherche d'emploi | Introduire | Durcir | Durcir | Rendre obligatoire |
| Mesures d'activation | Introduire | Renforcer | Renforcer | Rendre obligatoire |
| Montant moyen de l'allocation | Ne pas modifier | Ne pas modifier | Augmenter | Augmenter |
| Détermination du montant de l'allocation | Ne pas modifier | Abaisser le plafond | Retirer partiellement | Ne pas modifier |

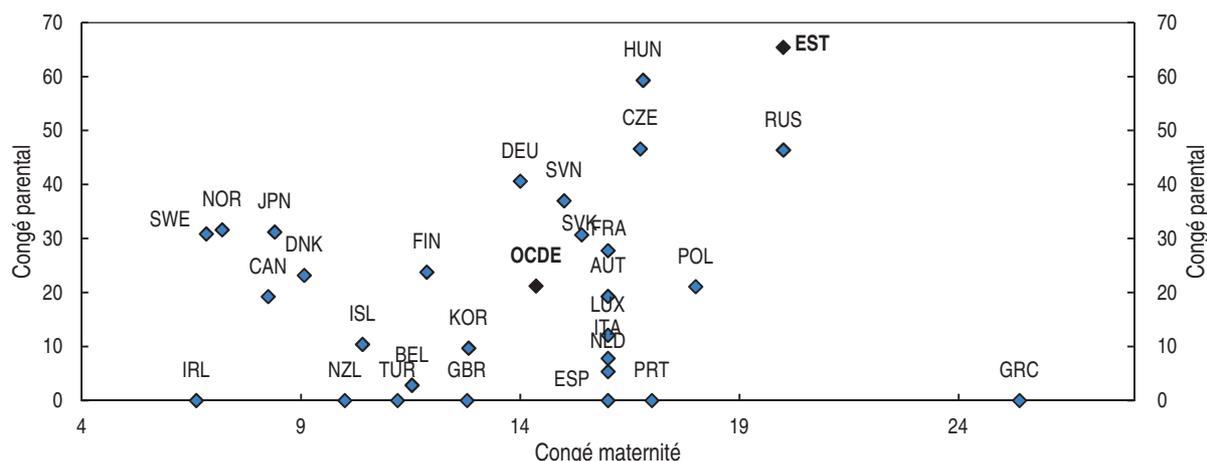
Source : Analyse de l'OCDE.

Recentrer la politique d'aide aux familles

L'Estonie offre les congés de maternité et de paternité les plus généreux de l'OCDE (graphique 2.18), ce qui explique pourquoi la politique familiale absorbe près de la moitié des transferts sociaux dans ce pays, si l'on met à part les pensions de retraite. Cette générosité contraste de façon frappante avec le reste du système de protection sociale, y compris les autres mesures en faveur des familles comme l'aide aux familles défavorisées ayant des enfants et les dépenses en matière de garde d'enfants, qui sont relativement modestes. La durée du congé de maternité est du même ordre que la moyenne de 19 semaines en vigueur dans l'OCDE, mais le taux de remplacement de 100 % pendant la totalité de cette période est sensiblement plus élevé que dans la plupart des autres pays. Quand le congé expire, les femmes peuvent prendre un congé parental payé de

Graphique 2.18. Les congés de maternité et de paternité sont d'une générosité exceptionnelle en Estonie

Durée de l'équivalent à taux plein¹ des congés de maternité et paternité pour le travailleur moyen, en semaines, en 2008



1. La durée de l'équivalent à taux plein est le produit de la durée totale du congé et du taux de remplacement moyen.

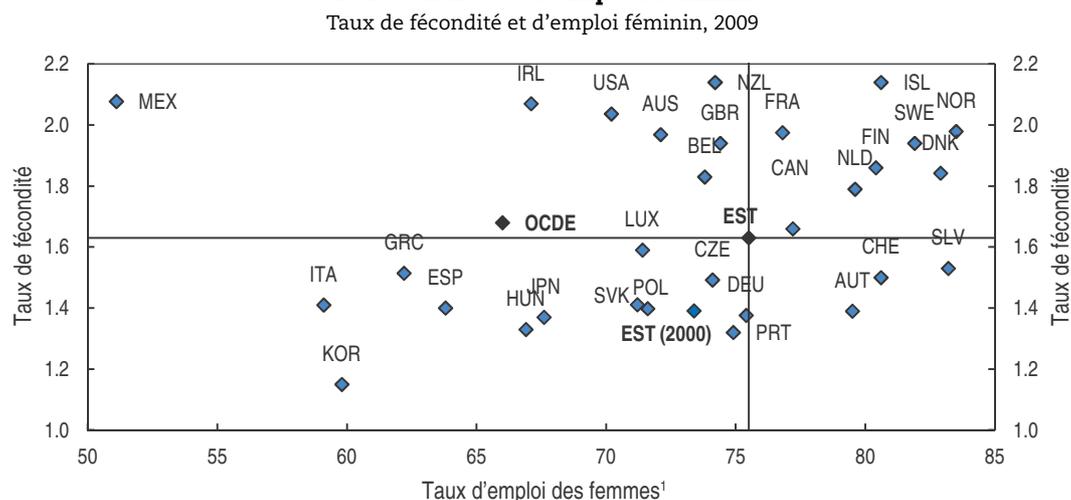
Source : OCDE (2011), Assurer le bien-être des familles, graphique 4.1.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932718022>

62 semaines, là encore avec un taux de remplacement 100 %, et ensuite des périodes d'arrêt de travail prolongées pour soins à enfant en bas âge. Au total, le congé peut aller jusqu'à 136 semaines, soit l'une des durées les plus longues de l'OCDE, tandis que les taux de remplacement moyens sont les plus généreux. Et cela bien que les études internationales ne donnent pas de preuves convaincantes de l'influence sur la fécondité des droits à congé, rémunéré ou non. L'incidence de la durée et de la générosité peut être positive ou négative selon les études, mais les effets globaux sur la fécondité sont généralement considérés comme faibles même s'ils peuvent se faire sentir sur le moment des naissances (Adsera, 2004). La raison en est que des transferts financiers temporaires ne peuvent couvrir qu'une faible part du coût d'opportunité lié au fait d'avoir des enfants calculé sur le cycle de vie (Thévenon et Gauthier, 2011).

Les dépenses consacrées aux congés de maternité et de paternité ne sont donc peut-être pas le moyen le plus efficace de réaliser les principaux objectifs de la politique familiale : augmenter le taux de fécondité et réduire la pauvreté infantile. Selon les preuves recueillies au niveau international, la meilleure façon d'y parvenir est de faciliter l'emploi des mères (OCDE, 2011e). Certes, l'Estonie a réussi à faire passer son taux de fécondité au-dessus de la moyenne de l'Union européenne et fait état d'un taux d'emploi féminin relativement élevé (graphique 2.19) ; néanmoins, plusieurs pays moins généreux sur le plan des congés parentaux, notamment les voisins nordiques, ont obtenu de bien meilleurs résultats en matière de taux de fécondité et d'emploi féminin. En outre, le nombre d'enfants pauvres demeure élevé en Estonie au regard des normes internationales. La pauvreté absolue parmi les enfants a vivement augmenté pendant la crise et représente plus du double de la moyenne pour l'ensemble de la population. Elle est particulièrement répandue dans les familles monoparentales. Contrairement à la générosité des congés de paternité et de maternité, les allocations familiales forfaitaires sont modestes, notamment les 19 EUR mensuels pour le premier et le second enfant, mais aussi pour un parent isolé, et elles ne semblent pas contribuer suffisamment à la réduction de la pauvreté infantile. Il paraît donc nécessaire de redéployer les dépenses consacrées aux familles au détriment des congés de maternité et de paternité et en faveur d'allocations ciblées réservées aux enfants et à leurs structures d'accueil.

Graphique 2.19. **Il existe encore une grande marge d'augmentation des taux de fécondité et d'emploi féminin**



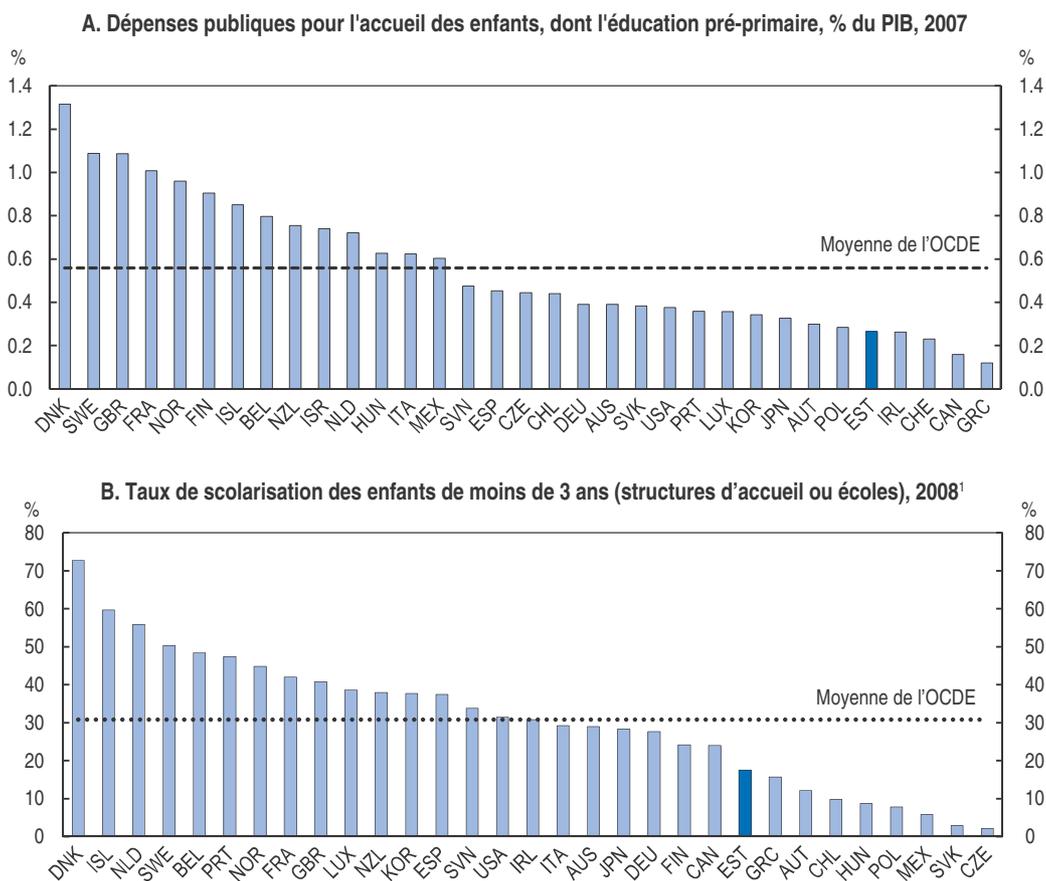
1. Population féminine âgée de 25 à 54 ans.

Source : OCDE (2011), *Assurer le bien-être des familles*, graphique 3.8 et Statistique Estonie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932718041>

L'Estonie dépense relativement peu pour les structures publiques d'accueil à l'enfance (graphique 2.20), alors que leur degré de disponibilité est l'un des principaux facteurs des différences de taux de fécondité entre les pays. Des études nationales et internationales concluent que le développement global de ces structures dans l'ensemble de l'OCDE depuis le début des années 2000 a fait augmenter sensiblement les naissances au-delà du premier enfant (Hilgeman et Butts, 2009). Même si l'effet des dépenses publiques en ce domaine est moins avérée, les réductions des frais acquittés par les parents pour des structures de bonne qualité et abordables semblent pouvoir influencer positivement sur le taux de fécondité (Rindfuss et al., 2010). Il en va de même des possibilités d'emploi à temps partiel, surtout pour les femmes diplômées de l'enseignement supérieur, bien que les effets soient sans doute spécifiquement nationaux (d'Addio et Mira d'Ercole, 2005). De plus, l'emploi du conjoint constitue une assurance solide pour la famille contre les risques macroéconomiques (Ahrend et al., 2011). L'accès à des structures d'accueil formelles d'un coût abordable permet d'exercer un travail rémunéré, ce qui diminue le risque de pauvreté. Bien que l'enseignement pré-primaire ne soit pas obligatoire en Estonie, la plupart des parents peuvent placer leurs enfants dans les structures d'accueil pour la journée: il s'agit

Graphique 2.20. **Les faibles dépenses au titre des structures d'accueil des enfants pourraient contribuer à la faiblesse des taux d'admission**



1. 2005 pour les États-Unis ; 2006 pour le Canada ; 2009 pour le Mexique.

Source : Base de données de l'OCDE sur la Famille ; OCDE (2011), *Assurer le bien-être des familles*, graphique 4.5.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932718060>

de crèches ou de jardins d'enfant jusqu'à l'âge de trois ans et d'écoles maternelles pour les enfants âgés de 4 à 6 ans, qui fonctionnent généralement de 10 à 12 heures par jour afin de faciliter les activités professionnelles. Les frais à la charge des parents sont fixés par les communes et ne peuvent dépasser 20 % du salaire minimum, bien que chaque institution puisse décider du montant à payer pour l'alimentation. Les frais ne semblent pas être un obstacle, puisque le taux d'utilisation par les parents disposant de bas revenus est supérieur à la moyenne contrairement à d'autres pays de l'OCDE. Néanmoins, comme le nombre de places disponibles n'a pas augmenté aussi vite que celui des enfants de 18 à 36 mois, il n'y a pas de place garantie pour tous malgré la forte demande. Il conviendrait donc de réfléchir à la nécessité d'un développement des structures d'accueil des enfants.

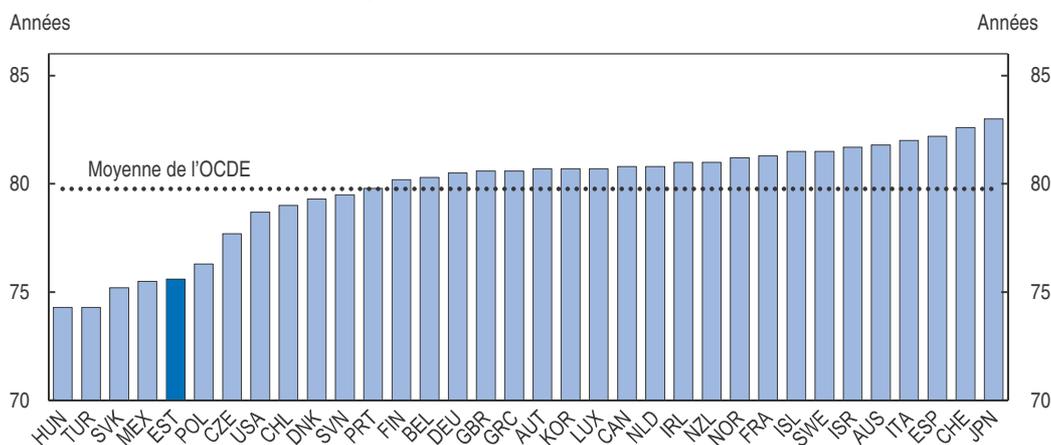
Le gouvernement a préparé récemment des modifications du système des retraites qui augmenteraient les taux de remplacement en cas d'interruption de carrière pour élever des enfants. Toutefois, le projet de cotisation retraite financée par l'État pour des périodes de soins à enfant allant jusqu'à trois ans est un moyen coûteux et inefficace d'encourager la fécondité ou de réduire la pauvreté chez les personnes âgées. D'abord, il n'y a pas de preuves claires au niveau international d'une relation entre les systèmes de retraite et la fécondité. Ensuite, pour remédier au phénomène de pauvreté chez les femmes âgées, il vaut mieux développer les structures d'accueil des enfants et encourager un meilleur partage entre les parents des tâches relatives aux enfants, ce qui aidera les mères à concilier travail et vie familiale et à cotiser au système de retraite.

Faciliter l'accès à des soins de qualité

La possibilité d'obtenir des services de santé de qualité concourt directement à un bon état de santé ainsi qu'à la possibilité de participer activement à la vie sociale et économique. Cela peut être important pour atténuer l'incidence de la volatilité des revenus sur le bien-être des personnes. Malheureusement, les résultats de l'Estonie sur le plan de la santé comptent généralement parmi les plus médiocres de l'OCDE (graphique 2.21). Malgré de nets progrès récents, l'espérance de vie, qui s'établit à 75 ans, reste bien inférieure à la moyenne OCDE de 79.5 ans ou aux niveaux observés en Finlande et en Suède, soit respectivement 80 et 81.4 ans (OCDE, 2011f).

Graphique 2.21. **Les résultats en matière de santé sont médiocres**

Espérance de vie à la naissance, 2010¹

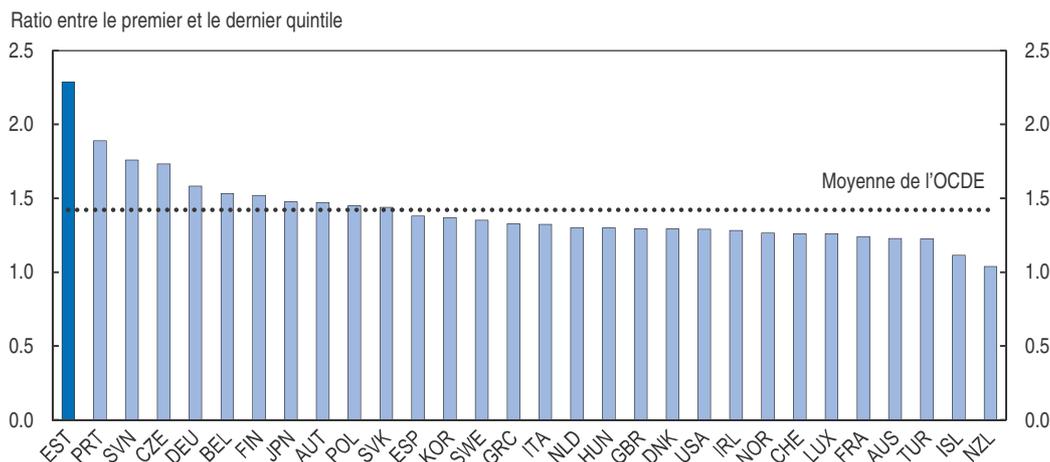


1. 2008 pour le Canada ; 2009 pour l'Italie.
Source : Base de données de l'OCDE sur la Santé.

Le décalage subi en matière de santé par les personnes les moins favorisées socialement est aussi très marqué au regard des normes internationales (graphique 2.22) ; on constate en particulier une forte différenciation en fonction de l'éducation, du statut professionnel et du revenu (OCDE, 2011a). En Estonie, il y a de grandes inégalités d'utilisation des services de santé qui sont liées au revenu (Devaux et de Looper, 2012). Cela laisse penser que des chocs économiques négatifs peuvent entraîner des difficultés sur ce plan. Une personne située dans le quintile supérieur a deux fois plus de chances de se déclarer en bonne santé que si elle était dans le quintile inférieur, tandis qu'une personne âgée de 30 ans et dotée d'une formation supérieure a une espérance de vie de 17 ans plus longue qu'une personne peu instruite. Par ailleurs, l'Estonie a l'un des taux les plus élevés de mortalité masculine prématurée – il atteint le double des taux nationaux les plus bas – et donc aussi le plus grand écart d'espérance de vie entre hommes et femmes. Même si les causes des résultats médiocres et des fortes inégalités en matière de santé sont complexes et profondément enracinées, un meilleur accès aux services publics de santé pourrait générer des progrès (graphique 2.23 ; OCDE, 2011f).

Graphique 2.22. Il existe de grandes inégalités sur le plan de la santé qui sont liées au revenu

Adultes se déclarant en bonne ou en très bonne santé, décomposition par quintile de revenu, 2009 ou dernière année disponible¹



Note : Les valeurs se réfèrent au ratio entre la part des adultes du quintile supérieur des revenus se disant en bonne ou très bonne santé et la part correspondante des adultes situés dans le quintile inférieur des revenus. On définit en général les adultes comme les personnes de plus de 15 ans.

1. 2008 pour la Turquie; 2007 pour l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

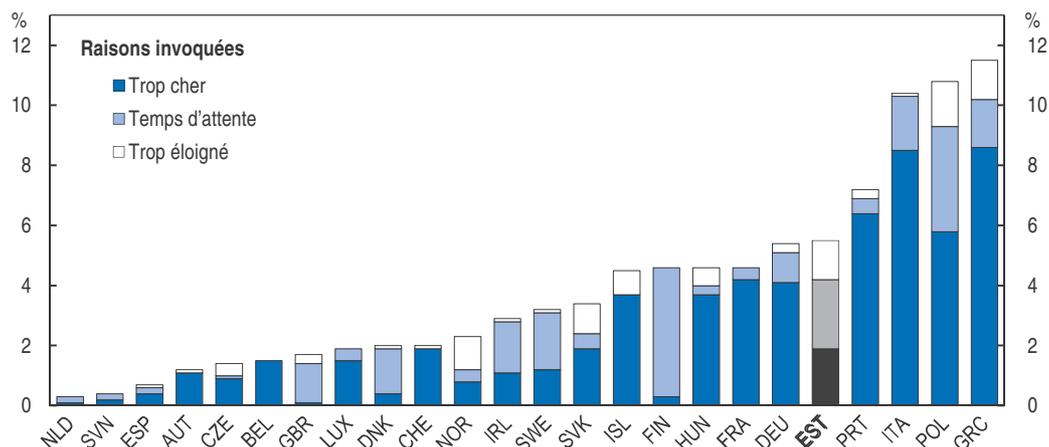
Source : OCDE (2011), *Comment va la vie? Mesurer le bien-être*, graphique 5.8.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932718098>

En Estonie, les dépenses de santé, qui représentaient 6.7 % du PIB en 2009, niveau bien inférieur à la moyenne de 9.6 % observée dans l'OCDE. Il serait possible d'utiliser plus efficacement ces ressources limitées (OCDE, 2011d). Les dépenses ont été réduites pendant la crise et, si le nombre total de personnes traitées n'a pas diminué, les temps d'attente ont doublé, la participation financière des malades a augmenté, le remboursement des frais dentaires a été supprimé et la qualité des services a probablement souffert. Mais, bien qu'il y ait peu de marge budgétaire pour accroître les dépenses, surtout au regard des tensions attendues à l'avenir en raison du vieillissement, il est possible d'améliorer sensiblement l'efficacité des dépenses. Les priorités sont la poursuite du renforcement des soins

Graphique 2.23. **L'accès aux soins reste inadéquat**

Besoins non satisfaits en matière de suivi médical dans le quintile de revenu inférieur, 2009

Source : OCDE (2011), *Panorama de la santé*, graphique 6.1.1.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932718117>

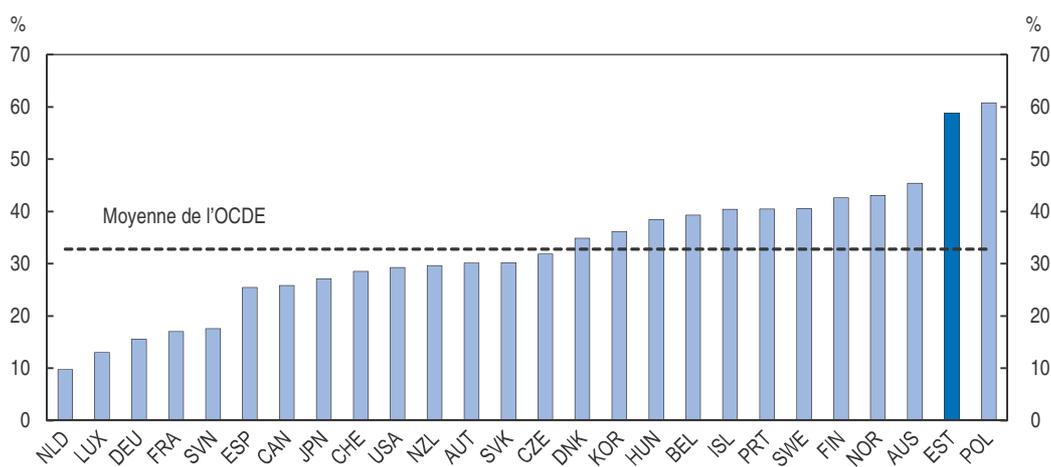
primaires pour mettre fin aux hospitalisations évitables, une nouvelle rationalisation des structures hospitalières et une gestion financière prudente.

- Alors que le nombre de médecins en activité dépasse la moyenne de l'OCDE, celui des infirmiers est inférieur. Cette situation, liée au fait que le système de santé était traditionnellement centré sur le médecin, est en train d'évoluer. Du fait des responsabilités accrues conférées aux infirmiers familiaux dans les équipes chargées des soins primaires, le nombre de consultations indépendantes de ces infirmiers a augmenté de 15 %, alors que celui des consultations préventives des médecins de famille s'est élevé de 2 % et que le nombre de consultations pour maladie a diminué de quelque 7 %. Parmi les changements positifs figure aussi l'instauration d'un système de rémunération plus efficace, basé sur les résultats, qui couvre déjà 90 % des médecins de famille. Il faudrait encore développer la fonction de filtrage pour réduire le nombre d'envois à des spécialistes (NAO, 2011). En transférant encore davantage de tâches médicales à des infirmiers qualifiés, on pourrait donner plus d'efficacité aux services de santé et réduire les délais d'attente, surtout compte tenu de la pénurie de médecins en milieu rural.
- La rationalisation des structures hospitalières est en cours depuis 2000, mais, alors que les projets initiaux visaient un nombre de 19 établissements et 2.2 lits pour 1 000 personnes en 2015, ils ont subi récemment un coup d'arrêt et il y a encore 3.6 lits pour 1 000 personnes. Le nombre d'hôpitaux locaux reste élevé, sachant que la population rurale se rend de plus en plus dans les hôpitaux régionaux ou centraux, et il reste difficile d'assurer une égalité de ressources et de qualité dans les établissements locaux. La conversion de certains d'entre eux en services de consultation externe semble donc justifiée (OCDE, 2011d). De 2014 à 2020, on pourrait utiliser les fonds structurels de l'UE pour effectuer la réorganisation.
- Une gestion financière prudente, notamment appuyée sur le pouvoir de l'assurance santé nationale en matière de fixation des prix et sur une mise en œuvre intégrale de l'e-santé, devrait continuer à améliorer l'efficacité des dépenses publiques en ce domaine.

Les ménages à faible revenu ont des difficultés à recevoir des soins appropriés à cause des sommes relativement élevées qu'ils doivent déboursier (OCDE, 2011d). La proportion des dépenses totales de santé à la charge des assurés correspond à la moyenne de l'OCDE, mais elle est particulièrement importante pour les produits pharmaceutiques, puisque les ménages supportent quelque 60 % du coût au lieu de moins de 20 % dans certains pays (graphique 2.24). Une limitation du ticket modérateur en fonction des ressources pourrait donc améliorer l'accès aux soins, les plafonds actuels étant très élevés et l'exonération se limitant aux femmes enceintes et aux enfants. De nombreuses communes choisissent de verser des aides supplémentaires aux personnes qui doivent acheter des médicaments; toutefois, leurs moyens financiers sont inégaux et l'absence de directives nationales risque d'entraîner un accès inégal et insuffisant aux soins. Il faudrait promouvoir plus fermement la prescription et la vente des médicaments génériques pour réduire la facture pharmaceutique totale. Comme les soins dentaires, non remboursés aux adultes, posent le problème le plus aigu d'accessibilité aux personnes disposant de moyens limités, on pourrait envisager un financement ciblé en fonction des ressources.

Graphique 2.24. **Le niveau élevé du ticket modérateur pour les produits pharmaceutiques concourt à l'inégalité d'accès**

Frais à la charge des assurés en pourcentage des dépenses pharmaceutiques totales, 2009



Source : OCDE (2011), *Panorama de la santé*, graphique 7.4.2.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932718136>

Le système d'assurance santé exige le prélèvement de fonds sous forme de cotisations sociales, dont certaines catégories sont exonérées: les pensionnés, les femmes enceintes, les moins de 19 ans, les étudiants et les conjoints dépendant de personnes assurées. Tous les chômeurs enregistrés sont aussi couverts automatiquement par l'assurance. Celle-ci sert donc en fait d'instrument obligeant à s'inscrire au chômage et incite largement à respecter les obligations que cela implique. Elle atténue aussi le risque de « resquillage » à l'égard du système de santé par les personnes qui travaillent à l'étranger et évitent ainsi d'être taxées en Estonie. Toutefois, l'organisation actuelle limite l'accès aux soins de certaines catégories vulnérables. Les communes sont tenues de financer les frais de santé des personnes non assurées et, concrètement, certains sont déjà remboursés aux médecins généralistes. Mais il existe encore d'importantes disparités dues notamment au caractère limité des ressources communales et à leur différenciation selon les régions.

Cette politique pourrait avoir des conséquences négatives à moyen terme: l'absence d'assurance explique peut-être le recours fréquent aux soins d'urgence financés par l'État (NAO, 2011), l'accumulation des problèmes de santé et la cessation d'activité permanente, phénomènes qui peuvent entraîner finalement une hausse des coûts à long terme. Il conviendrait donc d'envisager l'extension de l'assurance à l'ensemble de la population conformément à un document de réflexion présenté par le ministère des affaires sociales. Ce changement pourrait s'accompagner du passage à un financement par l'impôt, ce qui présenterait l'avantage de réduire le coin fiscal sur la main-d'œuvre.

Les mauvaises habitudes de vie contribuent au médiocre état de santé, surtout chez les hommes de bas niveau socio-économique (OCDE, 2011f). Ainsi, la proportion élevée de maladies cardiaques et de cancers est liée au tabagisme, à la consommation excessive d'alcool, au manque d'activité physique et à un mauvais régime alimentaire. L'Estonie fait partie des pays où la consommation d'alcool est la plus forte, avec 12 litres par adulte et par an en 2009 contre une moyenne de 9.1 litres dans l'OCDE. Un homme sur deux n'ayant pas dépassé le stade de l'enseignement primaire fume, alors que la proportion tombe à un sur cinq chez les diplômés de l'enseignement supérieur. Il faut donc adopter une politique globale de santé publique pour réduire les écarts en ce domaine, en commençant par promouvoir un mode de vie sain pendant la scolarité. On doit aussi s'attaquer avec plus de détermination à d'autres comportements socialement préjudiciables, tels que la conduite en état d'ivresse et les excès de vitesse, qui concourent au taux élevé de décès prématurés. Les accidents et les maladies liés aux activités professionnelles constituent un risque important pour la santé, surtout chez les personnes occupant des emplois peu qualifiés. Le système actuel, basé sur le principe selon lequel la partie reconnue coupable doit payer, n'incite pas assez à la prévention, car il est difficile de démontrer la responsabilité (Praxis, 2011). Cela devrait changer quand on aura mis en place un nouveau dispositif d'assurance dans lequel la cotisation sera supérieure pour les employeurs et les activités ayant les taux d'incidence les plus élevés.

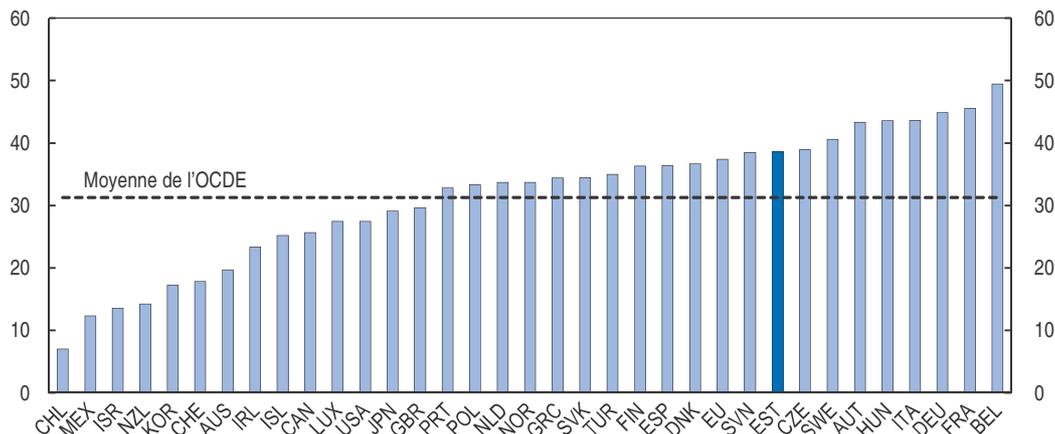
Réduire le coin fiscal sur le travail pour les plus vulnérables

Le niveau élevé du coin fiscal sur la main-d'œuvre constituant une barrière à l'emploi importante en Estonie, sa réduction devrait être une priorité de politique publique, surtout pour les petits salariés dont l'offre de travail est généralement la plus élastique. Il est en moyenne bien supérieur aux normes de l'OCDE (OCDE, 2012b) en raison de coûteuses cotisations de sécurité sociale et malgré le poids relativement faible de l'impôt sur le revenu. Alors que les autorités s'étaient constamment efforcées d'alléger l'imposition de la main-d'œuvre pendant la période d'expansion, le coin fiscal a été augmenté au cours de la crise : le taux de la cotisation au Fonds d'assurance chômage a été porté de 0.9 à 4.2 % pour alimenter la hausse des allocations et cofinancer les mesures d'activation du marché du travail. Outre la contraction des dépenses en usant des possibilités existantes, mais limitées, d'amélioration de l'efficacité, il conviendrait d'alléger l'imposition relative des bas revenus et d'accroître la part des prélèvements autres que ceux sur le travail.

Les autorités prévoient actuellement d'abaisser le taux de la cotisation chômage de 4.2 % à 3 % en 2012 et celui de l'impôt sur le revenu de 21 % à 20 % en 2015. Les cotisations d'assurance sociale seront plafonnées en 2014 à trois fois le salaire moyen, soit 4 000 EUR par mois. Ces mesures importantes confirment l'engagement des réduire le coin fiscal global sur le travail. Toutefois, elles ne suffisent pas à résoudre le problème le plus important qui se pose : le taux moyen d'imposition des petits salariés est élevé sur le plan

Graphique 2.25. **Le coin fiscal élevé sur les petits salariés décourage l'emploi**

Coin fiscal moyen sur le travail¹ à 67 % du salaire moyen, pour un célibataire sans enfant, % de la rémunération totale du travail, 2010



1. Mesuré par la différence entre la rémunération totale du travail versée par l'employeur et le revenu net des salariés en pourcentage de la rémunération totale du travail. Il comprend donc à la fois les cotisations de sécurité sociale acquittées par l'employeur et par le salarié.

Source : OCDE (2012), *Objectif croissance*, graphique 3.3A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932718155>

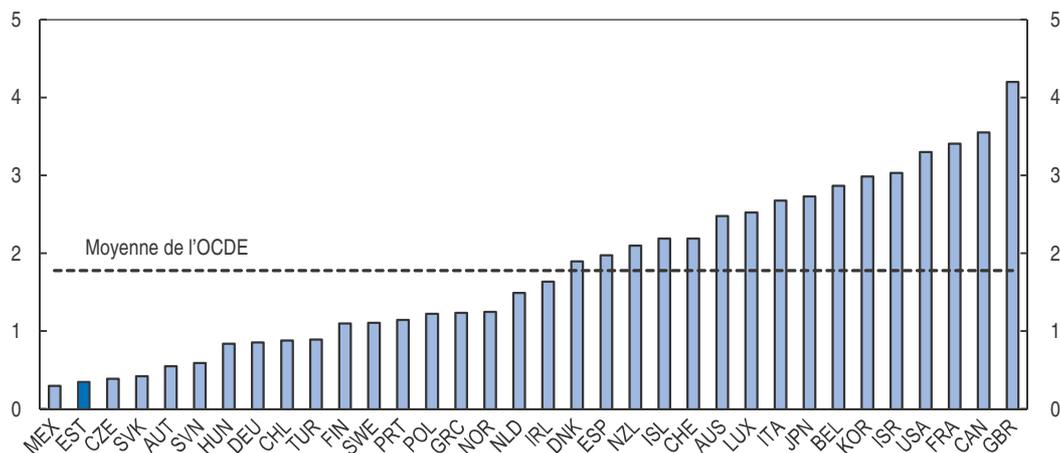
international (graphique 2.25). De plus, le système d'impôts et de prestations sociales est à l'origine d'une trappe d'inactivité pour les personnes faiblement rémunérées qui pourraient envisager de travailler à temps partiel (Vork, 2009). En revanche, le taux marginal d'imposition des personnes disposant de revenus élevés est inférieur à la moyenne de l'OCDE. On pourrait donc obtenir un plus grand effet sur le marché du travail et d'un point de vue social si l'on relevait l'abattement à la base, au lieu de diminuer le taux forfaitaire de l'impôt et de plafonner les cotisations sociales. Une réforme de ce type avantagerait de façon disproportionnée les personnes qui se trouvent au bas de l'échelle des salaires. De même, subventionner en partie les cotisations d'assurance sociale et de chômage pour les petits salaires pourrait améliorer les résultats du marché du travail, comme le montre le succès des programmes appliqués en 2009 et 2010.

Des sources de recettes budgétaires supplémentaires ont été évoquées dans les précédentes *Études économiques*. Il s'agit principalement de la taxation de la propriété, considérée comme celle qui crée le moins de distorsions (OCDE, 2011d). En Estonie, sa part dans les recettes fiscales est actuellement la deuxième plus faible de l'OCDE (graphique 2.6), en partie parce que seul les terrains sont taxés, les bâtiments étant exonérés (Johansson et al., 2008). Augmenter les impôts fonciers ne ferait pas que procurer des rentrées supplémentaires non génératrices de distorsions; cela mettrait aussi fin à des inefficiences : la sous-imposition est socialement inéquitable et a contribué au précédent boum de l'immobilier.

Pour augmenter les recettes de la fiscalité foncière, il faudrait faire correspondre davantage les évaluations et la valeur marchande des terrains en procédant plus régulièrement à des actualisations se référant au marché. Une réévaluation générale ne serait pas simple, mais elle est possible comme on le voit par exemple au Portugal où la plus grande part du stock de logements doit être réévaluée d'ici à fin 2012. À ce propos, la décision d'abolir en 2013 l'imposition des terrains bâtis, afin d'alléger l'impôt pesant sur les

Graphique 2.26. **L'imposition de la propriété est une source potentielle d'importantes recettes ne créant pas de distorsions**

Impôts sur la propriété, % du PIB, 2009



Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932718174>

propriétaires, semble aller à l'encontre du but recherché ; elle limite l'efficacité du système fiscal et réduit les possibilités d'abaissement des prélèvements sur la main-d'œuvre.

Taxer les bâtiments et les appartements pourrait aussi élargir de manière substantielle l'assiette de l'impôt sur la propriété. Ce changement se heurte à des oppositions, en partie parce qu'il aurait un effet redistributif, notamment en imposant un grand nombre de bénéficiaires du programme de privatisation des logements qui n'ont pas toujours des revenus correspondant à la valeur marchande des biens acquis. Il pourrait toutefois être appliqué progressivement de façon à protéger au départ les plus défavorisés. Il aurait des effets indirects très positifs : une répartition plus efficace des surfaces construites et la stimulation du marché locatif, qui serait aussi de nature à accroître la mobilité géographique. Par ailleurs, un traitement fiscal moins favorable des logements occupés par leurs propriétaires pourrait réduire le risque d'une nouvelle bulle des prix de l'immobilier (André, 2010). À cet égard, limiter l'exonération de la taxe sur les plus-values à la cession d'une résidence permanente pendant une période de deux ans a constitué une mesure judicieuse. Il conviendrait également de supprimer par étapes la déductibilité des intérêts d'emprunts immobiliers (OCDE, 2011d). Cette dépense fiscale équivaut au coût total des allocations de subsistance.

La taxation des externalités environnementales offre une autre possibilité de rééquilibrer le système fiscal, tout en remédiant au volume élevé des émissions et à la faiblesse de l'efficacité énergétique, qui sont des problèmes structurels importants de l'économie estonienne (gouvernement de l'Estonie, 2012). Son poids est inférieur à la moyenne de l'UE, et faire en sorte que le coût de toutes les externalités négatives globales et locales soit pleinement internalisé par la fiscalité suffira à augmenter les rentrées fiscales totales. Le gazole semble notamment sous-imposé relativement à l'essence si l'on tient compte de ses effets sur l'environnement. Il faudrait aussi réexaminer avec soin le taux minoré du droit d'accise sur le gazole, qui a des finalités spécifiques, et sur le fioul léger à usage de chauffage, sachant qu'il coûte près de 0.3 % du PIB et constitue l'une des principales dépenses fiscales. Exonérer de droits d'accise les carburants servant à la production d'électricité n'est pas approprié, car cela empêche l'égalité des conditions de

concurrence entre les petites et les grandes installations couvertes par le système d'échange de droits d'émissions. Il faudrait aussi revoir les exonérations relatives aux combustibles utilisés dans les procédés industriels, notamment métallurgiques et minéralogiques. Enfin, l'exemption appliquée au gaz naturel consommé aux fins de l'exploitation du réseau n'incite peut-être pas suffisamment à la prévention des pertes de réseau. À plus long terme, on pourrait concevoir une tarification appropriée du réseau routier pour générer des recettes supplémentaires ; ce serait aussi un outil efficace de gestion des externalités locales liées au transport comme la pollution, les embouteillages, le bruit et les accidents (OCDE, 2011d).

La fiscalité indirecte a été alourdie pendant la crise dans le cadre de l'effort de redressement budgétaire et son rendement est déjà relativement élevé, mais il existe encore une marge d'augmentation. Les nouvelles majorations des droits d'accise programmées en 2012 et 2013 sont bienvenues à un double titre: ce sont des sources de recettes importantes et elles participent à la lutte contre les problèmes de santé dus à la consommation d'alcool et de tabac. On pourrait encore améliorer l'administration de la TVA pour réduire l'écart entre les recettes potentielles et effectives (ES, 2011). Supprimer progressivement les exonérations qui subsistent et les taux minorés rendrait sans doute le système fiscal plus efficace, même s'il y en a assez peu comparativement à ce que l'on observe dans les autres pays membres de l'UE. Il faudrait supprimer le taux préférentiel de 9 % sur les services de logement, les publications périodiques, les livres ainsi que les médicaments et les équipements médicaux. Ces dépenses fiscales sont peu efficaces, faute d'être ciblées sur les plus nécessiteux, alors que leur coût global est deux fois plus élevé que la somme des dépenses d'aide aux chômeurs et des allocations de subsistance. Bien qu'ils aient été majorés pendant la crise, les taux normaux de TVA restent inférieurs à ceux en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE, les pays nordiques en particulier ; il existe donc une marge pour les augmenter de nouveau.

Encadré 2.6. **Recommandation sur la protection sociale**

Activation

- Recentrer le système de protection sociale sur l'activation et le retour à l'emploi, en intensifiant la coopération inter-organismes. Achever rapidement la phase d'analyse des préparatifs en vue de la mise en place de services électroniques sur l'Internet. Tous les chômeurs d'âge actif ayant une certaine capacité de travail devraient s'inscrire auprès des services d'assurance-chômage et être encouragés à participer aux programmes de recherche d'emploi et d'activation. En particulier :
 - ❖ il faut commencer à préparer la réforme du régime des pensions d'invalidité en étendant les mesures d'activation aux allocataires et en donnant aux employeurs un rôle accru en matière de prévention et de réinsertion.
 - ❖ il faut donner une moindre place aux allocations de subsistance et il incombe aux communes de privilégier la solution d'autres problèmes, comme l'exclusion sociale; l'aide sociale aux chômeurs devrait devenir la principale garantie d'un revenu de base, tout en étant soumise par les services de l'assurance chômage à de strictes conditions de recherche d'emploi et de formation.
 - ❖ l'aide aux familles doit être davantage axée sur la conciliation de la parentalité et de la participation à la population active, notamment en offrant plus de services d'accueil pour les enfants qui seraient rémunérés en fonction des ressources.

Encadré 2.6. **Recommandation sur la protection sociale** (suite)**Ciblage**

- Les prestations devraient être davantage ciblées sur les personnes qui en ont le plus besoin.

Services publics

- Il faudrait en priorité rehausser l'efficacité des dépenses de santé, promouvoir des modes de vie sains et améliorer l'accès aux soins pour les groupes défavorisés afin d'améliorer les résultats dans le domaine de la santé et de réduire les écarts en matière de santé.
- Il faudrait renforcer les moyens dont disposent les communes pour offrir des services publics, notamment en incitant à une coopération sur ce plan dans une large zone territoriale, et en établissant des normes nationales de qualité.

Incitations fiscales

- Il faudrait réduire le coïncidence fiscale sur le travail en accroissant la part des impôts qui créent moins de distorsions, comme les impôts sur la propriété et les taxes environnementales et les droits d'accises, et en réduisant les dépenses fiscales, comme les taux préférentiels de TVA. Les allègements d'impôts directs devraient être ciblés sur les personnes à bas salaire.

Bibliographie

- d'Addio, A. et M. Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Trends: The Role of Policies », *Documents de travail sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 27, Éditions OCDE.
- Adsera, A. (2004), « Changing Fertility Rates in Developed Countries: The Impact of Labor Market Institutions », *Journal of Population Economics*, vol. 17, pp. 17-43.
- Ahrend, R., J. Arnold et C. Moeser (2011), « The Sharing of Macroeconomic Risk: Who Loses (and Gains) from Macroeconomic Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 877, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg8hw5467wd-en>.
- André, C. (2010), « A Bird's Eye View of OECD Housing Markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 746, Éditions OCDE.
- Atta-Darkua, V. et A. Barnard (2010), « Distributional effects of direct taxes and social transfers (cash benefits) », in Atkinson, A. and E. Marlier (éd.), *Income and Living Conditions in Europe*, Livres statistiques d'Eurostat.
- Devaux, M. et M. de Looper (2012), « Income-Related Inequalities in Health Service Utilisation in 19 OECD Countries, 2008-2009 », *Documents de travail sur la santé*, n° 58, Éditions OCDE.
- Banque européenne pour la reconstruction et le développement (2011), « Life in Transition. After the crisis », BERD, Londres.
- Flèche, S., C. Smith et P. Sorsa (2011), « Exploring Determinants of Subjective Wellbeing in OECD Countries: Evidence from the World Value Survey », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 921, Éditions OCDE.
- Fredriksson, P. et B. Holmlund (2006), « Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research », *Journal of Economic Surveys*, vol. 20, n° 3.
- Fusco, A., A. Guio et E. Marlier (2010), « Characterising the Income Poor and the Materially Deprived in European Countries », in Atkinson, A. et E. Marlier (éd.), *Income and Living Conditions in Europe*, Livres statistiques d'Eurostat.
- Gouvernement de l'Estonie (2012), *National Reform Programme « ESTONIA 2020 »*, Gouvernement de l'Estonie, Tallinn.

- Hilgeman, Ch. et C. Butts (2009), « Women's Employment and Fertility: A Welfare Regime Paradox », *Social Science Research*, vol. 38, pp. 103-117.
- Hofmann, B. (2008), « Work Incentives? Ex-Post Effects of Unemployment Sanctions – Evidence from West Germany », *IAB Discussion Papers*, n° 43/2008, Institute for Employment Research, Nuremberg.
- Johansson, A. et al. (2008), « Tax and Economic Growth », *Economics Department Working Papers*, n° 620, OECD Publishing.
- Journard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? », chapitre 3 : « Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 926, Éditions OCDE.
- Kriisk, K. (2012), « Social Benefits of Estonian Local Municipalities: Local Regulations and Local Budgets », Master thesis, Tallinn University Institute of Social Work, 160 pp. ; Supervisor Prof. Lauri Leppik (PhD).
- Lalive, R., J. Zweimuller et J. van Ours (2005), « The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n° 6.
- Landais, C., P. Michailat et E. Saez (2010), « Optimal Unemployment Insurance over the Business Cycle », *NBER Working Papers*, 16526.
- Lauringson, A. (2010), « Disincentive Effects of Unemployment Insurance Benefits: Maximum Benefit Duration Versus Benefit Level », *University of Tartu Working Papers*.
- Lauringson, A. (2011), « Unemployment Benefits in the Period of Crisis: the Effect on Unemployment Duration », *University of Tartu Working Papers*.
- Lelkes, O. et E. Zólyomi (2008), « Poverty Across Europe: The Latest Evidence Using the EU-SILC Survey », Centre européen, *Policy Brief*, octobre.
- NAO (2010a), « Availability of State Services in Counties », *Report of the National Audit Office to the Riigikogu*, Tallinn.
- NAO (2010b), « The State's Activities in Supporting Disabled People and Persons Receiving Pension for Incapacity for Work. Does the Support System Meet its Objectives? », *Report of the National Audit Office to the Riigikogu*, Tallinn.
- NAO (2011), « Overview of Use and Preservation of State Assets in 2010. Auditor General's Summary of Observations mMe in the Year », *Report of National Audit Office for the Riigikogu*, Tallinn.
- OCDE (2006), « Stimuler l'emploi et les revenus : les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi », brochure gratuite disponible en ligne sur www.oecd.org/els/perspectivesemploi/brochures, Éditions OCDE.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Estonie*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), « Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles ? Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE », Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Estonia*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010c), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010d), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), « Comment va la vie ? Mesurer le bien-être », Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Éditions OCDE.
- OCDE (2011c), « Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach », Éditions OCDE.
- OCDE (2011d), *Études économiques de l'OCDE : Estonie*, OCDE, Éditions OCDE.
- OCDE (2011e), « Assurer le bien-être des familles », OCDE, Éditions OCDE.
- OCDE (2011f), « Panorama de la santé 2011 : les indicateurs de l'OCDE », Éditions OCDE.
- OCDE (2012a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012b), *Objectif croissance 2012*, OCDE, Éditions OCDE.
- Pisu, M. (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? », chapitre 5 : « Poverty in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 928, Éditions OCDE, disponible sur <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28tlt0bs-en>.

- Praxis, (2011), « Sustainable Financing Possibilities for the Estonian Social Security System », Tallinn, document non publié.
- Rindfuss, R. et al. (2010), « Childcare Availability and Fertility », *Population and Development Review*.
- Sjöberg, O. (2010), « Social Insurance as a Collective Resource: Unemployment Benefits, Job Insecurity and Subjective Well-being in a Comparative Perspective », *Social Forces*, vol. 88, n° 3.
- Statistique Estonie (2010), « Poverty in Estonia », *Statistique Estonie*, Tallinn.
- Statistique Estonie (2011), *Statics Yearbook of Estonia*, Statistique Estonie, Tallinn.
- Statistique Estonie (2012), *Online statistical database*, Statistique Estonie, Tallinn.
- Thévenon, O. et A. Gauthier (2011), « Family Policies in Developed Countries: A 'Fertility-Booster' with Side-effects », *Community, Work and Family*, vol. 14, n° 2.
- Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries », *Documents de travail : questions sociales, emploi et migrations*, n° 131, Éditions OCDE, disponible sur <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>.
- Võrk, A. (2009), « Labour Supply Incentives and Income Support Systems in Estonia », *Institute for Labour Market Policy Evaluation Working Papers*, 2009:31, IFAU, Tallinn.
- Wolfers, J. (2003), « Is Business Cycle Volatility Costly? Evidence from Surveys of Subjective Wellbeing », *Research Paper Series*, Stanford Graduate School of Business.

ANNEXE 2.A1

*Seuils de risque de pauvreté par principales catégories*Tableau 2.A2.1. **Seuils de risque de pauvreté par principales catégories de population**

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Estonie | 20.2 | 18.3 | 18.3 | 19.4 | 19.5 | 19.7 | 15.8 | 17.5 |
| Par région | | | | | | | | |
| Nord | 12.5 | 10.9 | 11.9 | 11.1 | 11.1 | 11.3 | 10.1 | 10.4 |
| Centre | 21.2 | 23.9 | 22.9 | 22.7 | 23 | 24.3 | 18.3 | 23.1 |
| Nord-est | 29.8 | 25.2 | 27.9 | 32.6 | 31.6 | 30.8 | 24.6 | 29.7 |
| Ouest | 21.8 | 20.1 | 19.6 | 21.6 | 23.8 | 24.1 | 19.2 | 15.9 |
| Sud | 25.8 | 23 | 20.8 | 23 | 22.8 | 23.2 | 17.7 | 20.8 |
| Par niveau d'éducation | | | | | | | | |
| Inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire | 27.7 | 27 | 25.2 | 26.8 | 24.1 | 27.1 | 26.3 | 29.3 |
| Deuxième cycle de l'enseignement secondaire | 19.1 | 17.3 | 16.7 | 17.1 | 16.7 | 18.1 | 18.4 | 20.8 |
| Enseignement supérieur | 11.5 | 9.4 | 8.8 | 7.5 | 6.1 | 5.3 | 6 | 7.9 |
| Par groupe d'âge | | | | | | | | |
| 0-15 ans | 19.8 | 21.5 | 19.8 | 17.3 | 17.1 | 20.4 | 16.3 | 19.4 |
| 16-64 ans | 18.4 | 17.1 | 16.2 | 16.4 | 15.1 | 16 | 15.9 | 18.1 |
| 65 ans et plus | 16.7 | 20.3 | 25.1 | 33.1 | 39 | 33.9 | 15.1 | 13.1 |
| Par emploi | | | | | | | | |
| Ayant un emploi | 9.6 | 7.5 | 7.5 | 7.7 | 7.3 | 8.1 | 6.4 | 7.9 |
| saliés | 9.1 | 5.4 | 5.7 | 6.2 | 5.8 | 6.9 | 5.4 | 6.1 |
| indépendants | .. | 31.1 | 31.1 | 28.2 | 29.5 | 24.4 | 19.5 | 29.2 |
| Sans emploi | 27.1 | 29.7 | 31.6 | 35.9 | 38 | 35.4 | 25.9 | 26.8 |
| chômeurs | 49 | 60 | 59.5 | 61.7 | 60.6 | 55.2 | 46.7 | 52.1 |
| retraités | 19.4 | 22.8 | 28.7 | 36.9 | 43.3 | 37.9 | 17.9 | 14.9 |
| autres inactifs | 30.9 | 29.2 | 28.8 | 30.1 | 29.1 | 28.4 | 26.9 | 30 |

Note : Le seuil de risque de pauvreté est de 60 % du revenu médian disponible ajusté de la taille du ménage.

Source : Statistique Estonie.

ANNEXE 2.A2

Volatilité macroéconomique et satisfaction à l'égard de la vie en Estonie : résultats des régressions

En Estonie, selon les résultats des enquêtes, la satisfaction à l'égard de la vie en général et de la situation financière était en moyenne l'une des faibles des pays de l'OCDE, tandis que la satisfaction à l'égard de l'emploi était légèrement en deçà de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2011) durant la période 1996-2008. Depuis quelques années, de nombreuses études théoriques et empiriques passent en revue les facteurs de satisfaction des ménages (Flèche et al., 2011). Selon certaines d'entre elles, l'insécurité économique et une forte volatilité du chômage portent sérieusement atteinte au bien-être tel qu'il est perçu (Wolfers, 2003 ; Sjöberg, 2010). Cette aversion à la volatilité peut avoir plusieurs origines, mais toutes sont basées sur la convexité des préférences individuelles qui induit une aversion à l'instabilité du cycle conjoncturel.

On a effectué une analyse empirique supplémentaire pour mieux comprendre ce qui détermine la satisfaction auto déclarée en Estonie et faire ressortir l'incidence de la volatilité macroéconomique sur le bien-être dans ce pays. La recherche des déterminants du bien-être a été facilitée par l'existence de bases de données internationalement comparables ; l'enquête sur les valeurs mondiales (*World Values Survey*) et l'étude sur les valeurs européennes (*European Values Study*) donnent des réponses aux questions sur la satisfaction à l'égard de la vie en général, de la situation financière et de l'emploi. Pour chacune d'entre elles, l'énoncé est à peu près le même et prend la forme suivante : « tout bien considéré, dans quelle mesure êtes-vous globalement satisfait de votre vie? ». La réponse va de « non satisfait » à « très satisfait » et s'inscrit sur une échelle de 0 à 10.

On a estimé les effets de diverses variables explicatives sur la satisfaction à l'égard de la vie en général au moyen de macrodonnées et de données ordinaires tirées de l'enquête sur les valeurs mondiales et de l'étude sur les valeurs européennes couvrant la période 1996-2008. Malheureusement, les résultats des enquêtes les plus récentes, nécessaires pour mesurer l'incidence de la crise économique commencée en 2008, ne sont pas disponibles. La volatilité macroéconomique est appréhendée par les écarts types du revenu disponible des ménages et du taux de chômage, calculés sur des périodes glissantes de cinq ans allant de 1996 à 2008. On a recouru pour l'estimation aux moindres carrés ordinaires, car l'utilisation du modèle probit ordonné ne fait pas apparaître de différences notables pour les données de satisfaction à l'égard de la vie (Ferrer-i-Carbonnel et Frijters, 2004). L'utilisation des erreurs types robustes limite les problèmes d'hétéroscédasticité, tandis que l'inclusion d'effets fixes annuels réduit le risque que les chocs macroéconomiques déterminent aussi les corrélations.

Principaux résultats

Le tableau 2.A2.2 présente les principaux résultats. La régression sur des macrodonnées de panel à l'échelle de l'OCDE (colonne 1) confirme que la volatilité des revenus influe négativement sur la satisfaction moyenne à l'égard de la vie dans les pays de l'OCDE, ce qui s'ajoute à l'effet positif largement signalé du revenu disponible moyen; il

Tableau 2.A2.2. **Résultats détaillés des régressions : déterminants de la satisfaction à l'égard de la vie**

| | Pays de l'OCDE 1996-2008 | | Estonie 1996 – 1999-2008 |
|---|--|-----------------|----------------------------------|
| | Macro-données | | Micro-données |
| | Satisfaction moyenne à l'égard de la vie | | Satisfaction à l'égard de la vie |
| Situation macroéconomique | | | |
| Revenu disponible des ménages | 0.116* (0.047) | 0.280* (0.014) | 0.538* (0.085) |
| Écart type du revenu disponible des ménages | -0.010* (0.003) | -0.006* (0.000) | -0.005* (0.000) |
| Taux de chômage | -0.119* (0.022) | -0.043* (0.003) | -0.065* (0.003) |
| Écart type du taux de chômage | 0.017 (0.065) | -0.003 (0.009) | -0.017 (0.012) |
| Inégalités de revenus perçues | | -0.016* (0.003) | -0.045* (0.013) |
| Situation dans la population active | | | |
| Ayant un emploi | | Omis | Omis |
| Sans emploi | | -0.489* (0.038) | -0.725* (0.150) |
| En dehors de la population active | | 0.090* (0.022) | 0.103 (0.101) |
| Étudiants | | 0.140* (0.036) | 0.291 (0.163) |
| Caractéristiques démographiques | | | |
| Hommes | | Omis | Omis |
| Femmes | | 0.073* (0.015) | 0.221* (0.068) |
| Age | | -0.047* (0.003) | -0.048* (0.013) |
| Age au carré/1000 | | 0.520* (0.033) | 0.557* (0.140) |
| Personnes seules | | Omis | Omis |
| Personnes mariées | | 0.397* (0.024) | 0.090 (0.093) |
| Personnes divorcées | | -0.133* (0.039) | -0.356* (0.129) |
| Personnes séparées | | -0.324* (0.058) | -0.356 (0.209) |
| Personnes veuves | | -0.129* (0.043) | -0.286* (0.149) |
| Éducation | | | |
| Bas niveau | | Omis | Omis |
| Niveau moyen | | -0.056* (0.021) | 0.076 (0.124) |
| Haut niveau | | -0.069* (0.024) | 0.136 (0.139) |
| Santé | | | |
| Très bonne | | 0.816* (0.024) | 0.787* (0.137) |
| Bonne | | 0.355* (0.021) | 0.638* (0.086) |
| Satisfaisante | | Omis | Omis |
| Mauvaise | | -0.856* (0.050) | -0.936* (0.143) |
| Très mauvaise | | -1.435* (0.184) | -1.660* (0.405) |
| Communauté | | | |
| Confiance | | 0.188* (0.016) | 0.338* (0.071) |
| Satisfaction à l'égard des amis | | 0.162* (0.012) | 0.024 (0.052) |
| Équilibre travail-vie personnelle | | | |
| Liberté de choix | | 0.345* (0.004) | 0.382* (0.018) |
| Effets fixes | | | |
| | Oui | Oui | Oui |
| Observations | 118 | 52,692 | 3,223 |
| R² | 0.31 | 0.27 | 0.39 |

1. Erreurs types robustes entre parenthèses, * indique une différence significative par rapport à zéro au niveau de 5 %.
Source : World Values Survey et European Values Study, calculs de l'OCDE.

y a aussi confirmation de l'incidence négative du taux de chômage agrégé. Toutefois, la volatilité du taux de chômage a un effet insignifiant sur la satisfaction à l'égard de la vie dans un panel de pays. Ces tendances sont confirmées par les régressions sur des microdonnées de panel qui estiment les déterminants de la satisfaction au niveau des personnes (colonne 2), en faisant figurer toutes leurs caractéristiques les plus importantes (Flèche et al., 2011), et aussi pour les observations individuelles limitées aux estoniens (colonne 3). En Estonie, néanmoins, l'incidence négative de la volatilité du chômage est significative à un niveau de significativité de 10 %, ce qui n'est pas le cas dans le panel des pays de l'OCDE.

On tire des deux régressions basées sur des microdonnées d'autres observations intéressantes, qui mettent en lumière les spécificités des déterminants de la satisfaction à l'égard de la vie en Estonie que l'on peut mettre en rapport avec l'organisation des services sociaux dans ce pays. La satisfaction déclarée en Estonie semble plus fortement corrélée au niveau individuel de revenu et au statut en matière d'emploi que dans la moyenne de l'OCDE. Il est notamment beaucoup plus préjudiciable à la satisfaction d'être chômeur que dans les autres pays de l'OCDE. L'effet négatif des inégalités perçues semble aussi plus marqué qu'ailleurs et il est plus important d'être en bonne santé.

En résumé, les fluctuations macroéconomiques semblent avoir des conséquences sur le bien-être de la société. En outre, les résultats laissent penser que, si l'on met à part la hausse du revenu et la baisse du taux de chômage, la satisfaction à l'égard de la vie pourrait probablement être accrue en lissant les cycles conjoncturels et en renforçant la protection sociale pour réduire les fluctuations du revenu disponible des ménages.

Bibliographie

- Ferrer-i-Carbonnel et Frijters (2004), « How Important is Methodology for the Estimates of the Determinants of Happiness? », *Economic Journal*, vol. 117(497).
- Flèche, S. et al. (2011), « Exploring Determinants of Subjective Wellbeing in OECD Countries: Evidence from the World Values Survey », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 921, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), « Comment va la vie ? Mesurer le bien-être », Éditions OCDE.
- Sjöberg, O. (2010), « Social Insurance as a Collective Resource: Unemployment Benefits, Job Insecurity and Subjective Well-being in a Comparative Perspective », *Social Forces*, vol. 88, n° 3.

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

THÈMES SPÉCIAUX :

VOLATILITÉ MACROÉCONOMIQUE, COMPÉTENCES ET PAUVRETÉ

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013
Allemagne, février 2012
Australie, décembre 2012
Autriche, juillet 2013
Belgique, mai 2013
Brésil, octobre 2011
Canada, juin 2012
Chili, janvier 2012
Chine, mars 2013
Colombie, janvier 2013
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, novembre 2012
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2012
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2013
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2013
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2013
Japon, avril 2013
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, mai 2013
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, juin 2013
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, juillet 2012
République slovaque, décembre 2012
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, février 2013
Slovénie, avril 2013
Suède, décembre 2012
Suisse, janvier 2012
Turquie, juillet 2012
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Estonie 2012*, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-est-2012-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 2012/17
Octobre 2012

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2012 (18 NUMÉROS)
ISSN 2221-2272
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-13018-0
10 2012 17 2 P 9



789264 130180