

Chapitre 1

Sortir de la récession

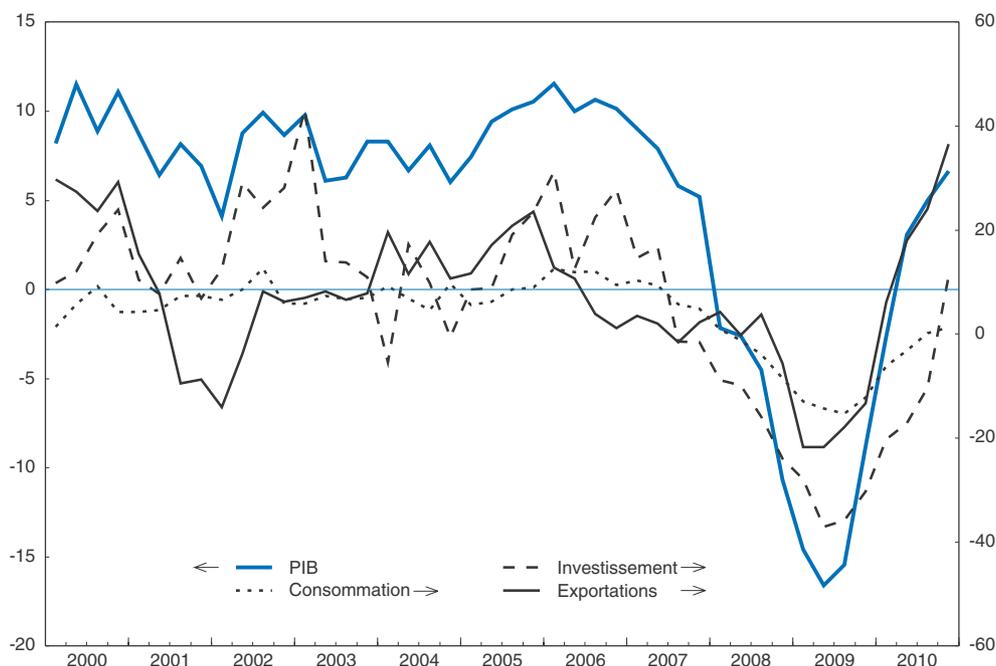
À la suite d'une alternance très marquée de forte expansion et de récession, l'Estonie est confrontée à une tâche difficile : faire en sorte que la reprise embryonnaire qui a commencé fin 2009 débouche sur un retour durable à des taux de croissance élevés. Un tel retour n'ira pas de soi, notamment parce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

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

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

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

Croissance annuelle en volume, %



Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux.

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

À la fin de 2006, le marché immobilier semblait avoir atteint un pic et l'activité économique a nettement ralenti en 2007. L'Estonie a basculé dans une grave récession au début de 2008. Celle-ci a été aggravée par la crise financière mondiale et l'effondrement du commerce international qui ont commencé à prendre réellement de l'ampleur au second semestre 2008. Le produit intérieur brut (PIB) de l'Estonie a diminué de 20 % et le taux de chômage est passé de 4,1 % à un sommet proche de 20 % au début de 2010. Déclenchée par un redressement de la demande étrangère et une amélioration de la compétitivité-coûts,

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

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

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

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

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

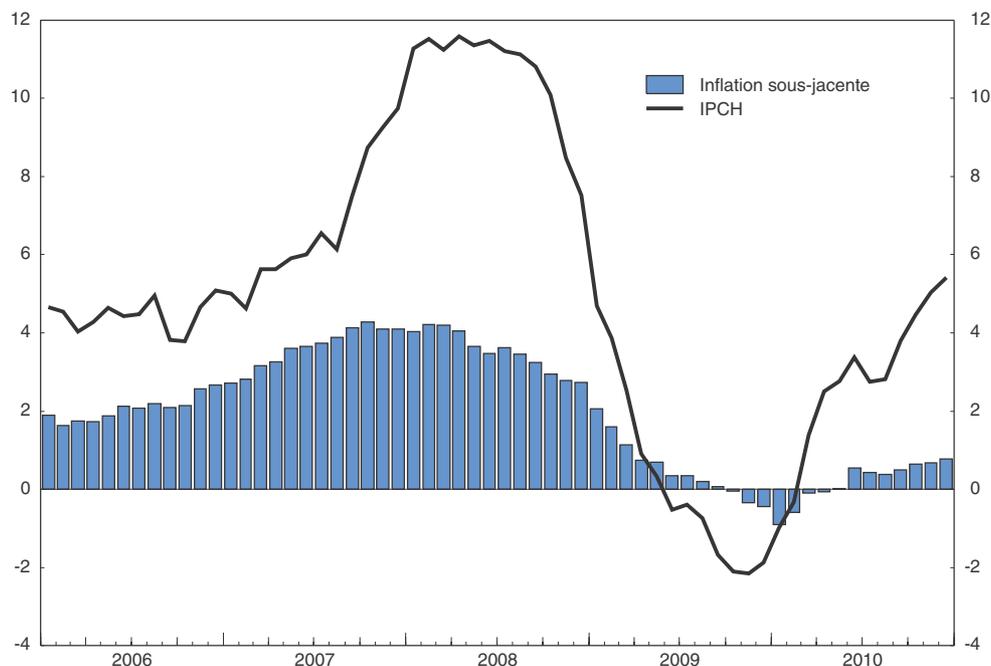
une reprise tirée par les exportations est en cours depuis la fin de 2009. L'entrée de l'Estonie dans la zone euro le 1^{er} janvier 2011 a été acquise grâce à un remarquable effort d'assainissement budgétaire d'une ampleur de plus de 9 points de PIB (chapitre 2), qui a permis de maintenir le déficit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

L'économie montre des signes de reprise...

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

majeur à cet égard, et l'inflation tendancielle, même si elle s'est accélérée en dépit d'un écart de production négatif, a atteint seulement 0,8 % (graphique 1.2). Après deux années consécutives de contraction, l'emploi a recommencé à augmenter à la mi-2010, et le taux de chômage est revenu d'un pic de 19,8 % à 13,6 % au 4^e trimestre 2010. La baisse du taux de chômage peut s'expliquer en partie par l'augmentation de l'emploi frontalier, principalement en Finlande. L'emploi à l'étranger est passé de 11 000 à 28 000 personnes entre 2010 T2 et 2010 T4, et a représenté environ la moitié de la croissance de l'emploi total au second semestre de l'année. La saisonnalité a aussi pu jouer un rôle à cet égard².

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



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

Source : Eurostat.

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

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

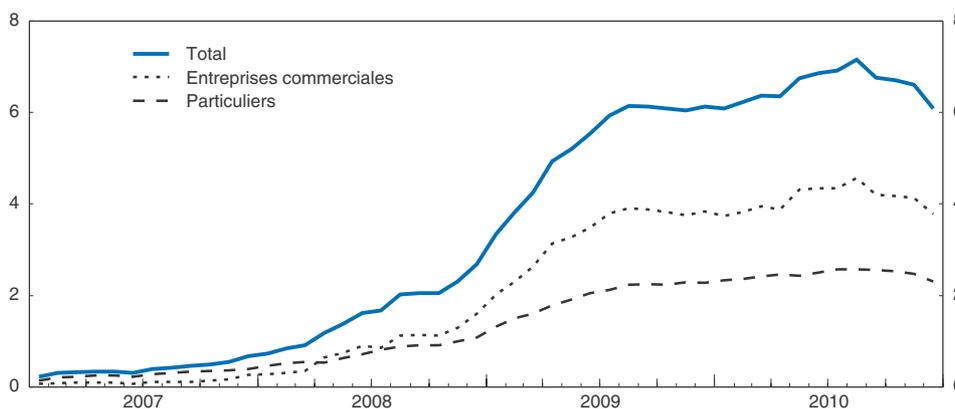
La phase de forte expansion, amplifiée par une faible aversion au risque à l'échelle mondiale et par la souplesse globale des conditions de crédit durant les années 2000, s'est soldée par une ample augmentation de la dette du secteur privé non financier en Estonie sous la forme de crédits bancaires,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

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

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

Graphique 1.3. Créances improductives en Estonie

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



Source : Banque d'Estonie.

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

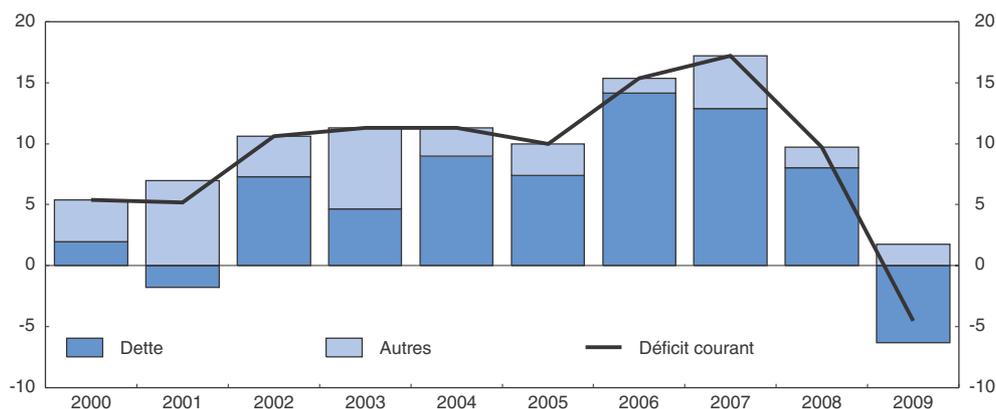
... de sorte que la croissance estonienne sera davantage tributaire des résultats à l'exportation

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

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

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

% du PIB

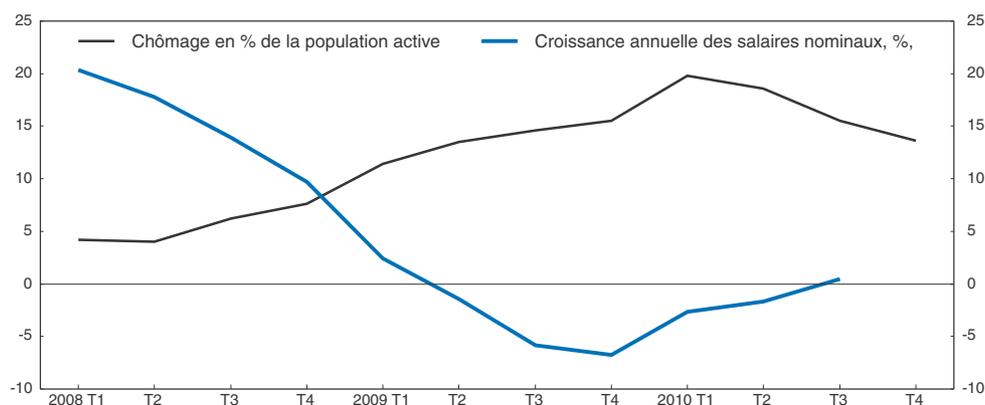


Source : Banque d'Estonie ; Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

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

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

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



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

Source : Office statistique de l'Estonie.

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

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

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

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

La crise pourrait marquer durablement l'économie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

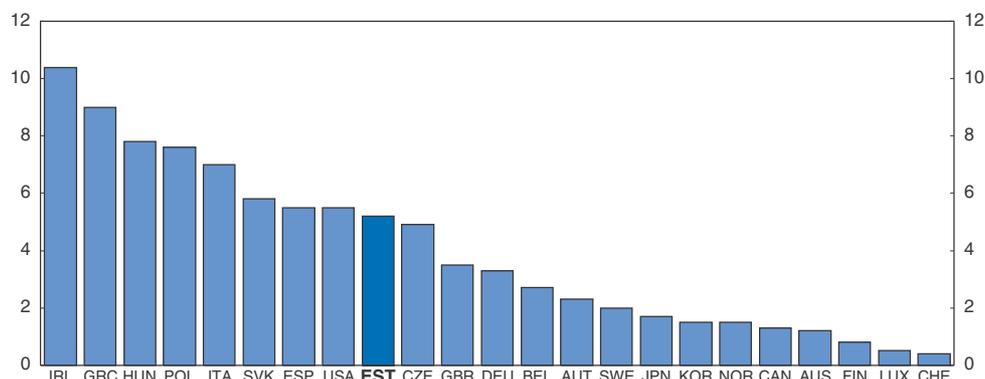
Suite à l'alternance de forte expansion et de récession, l'Estonie est confrontée à un problème de créances douteuses

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

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

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

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



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

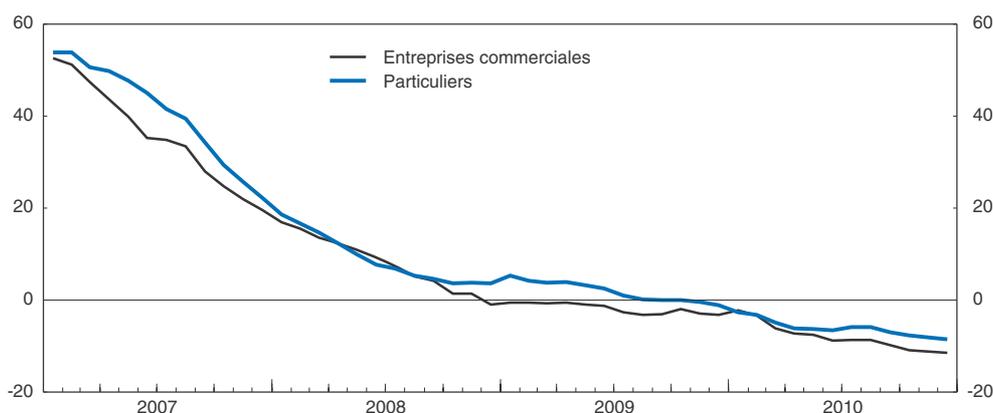
Source : Banque d'Estonie ; FMI (2010).

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

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

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

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



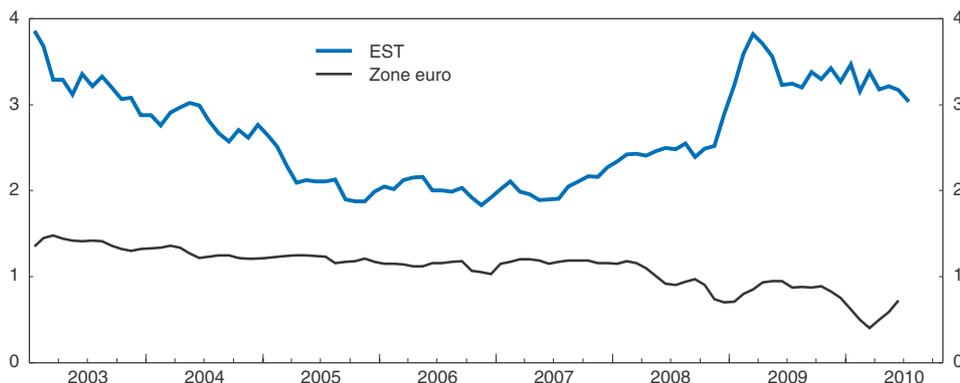
Note : L'encours de prêts a été corrigé à l'aide de l'indice des prix à la consommation.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 1.2. Réforme de la restructuration des dettes

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

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

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

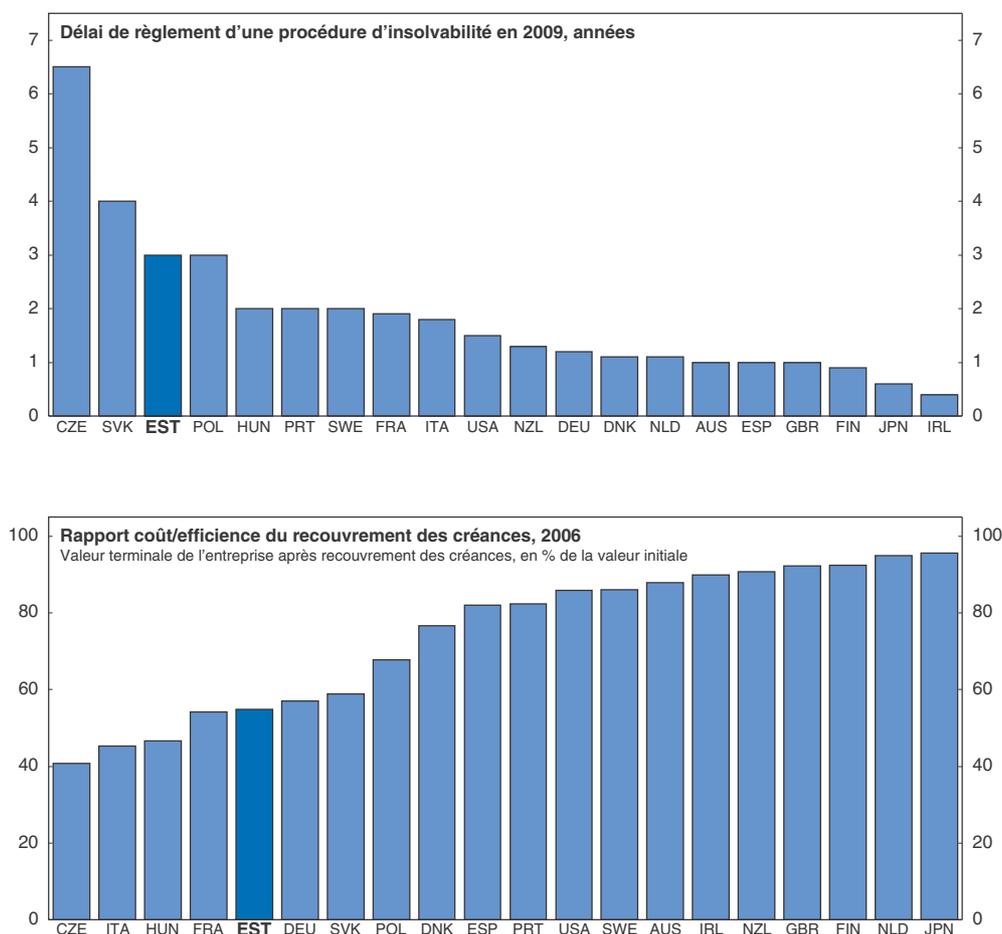
En donnant un plus grand rôle à l'évaluation économique et financière dans la procédure de restructuration des dettes, les autorités contribueraient à ce que les droits des créanciers soient respectés dans toute la mesure du possible, tout en garantissant que les emprunteurs aient la capacité de s'acquitter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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

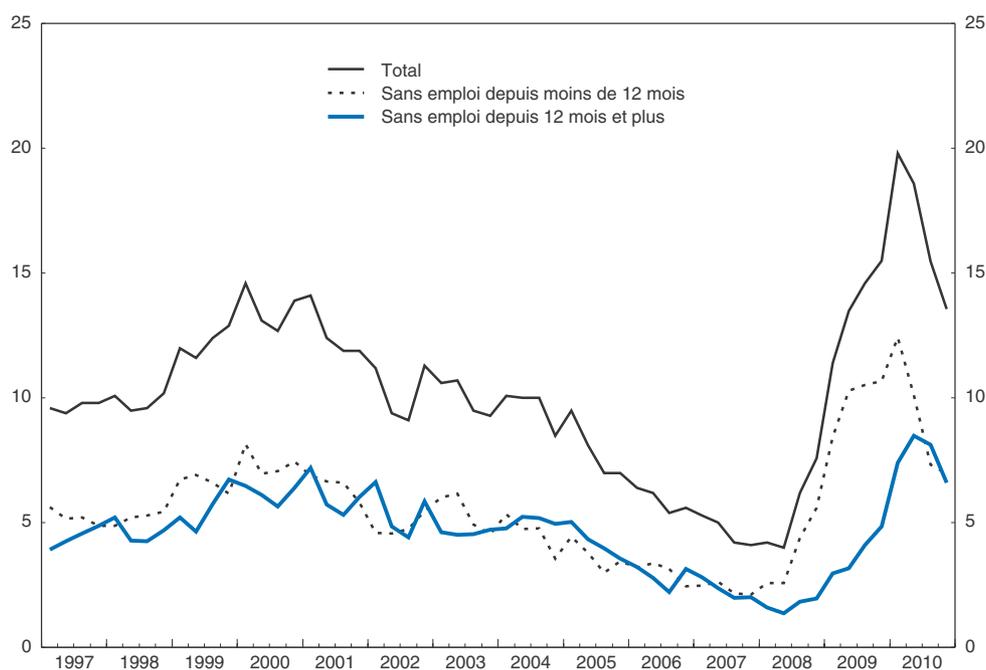
La récession a aussi sensiblement exacerbé le risque d'une forte augmentation du chômage structurel...

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

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

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

Proportion de chômeurs dans la population active, %



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

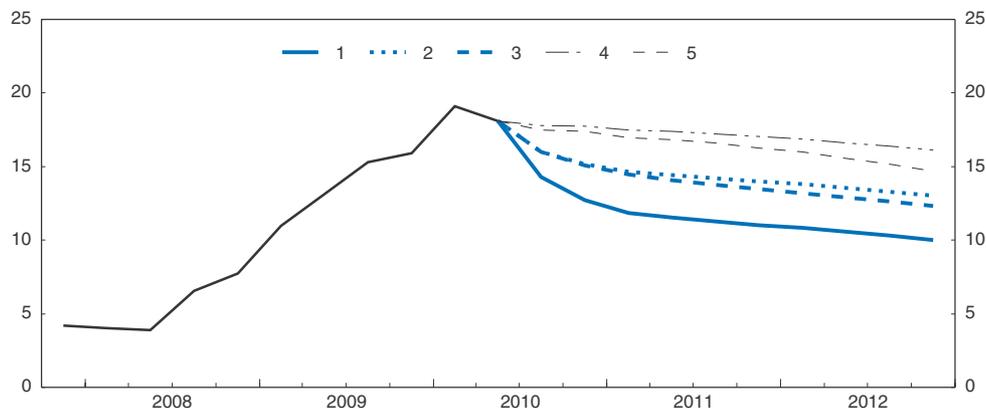
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932378093>

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

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

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

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



Note : Les différents scénarios envisagés sont les suivants :

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

Source : Calculs de l'OCDE.

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

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

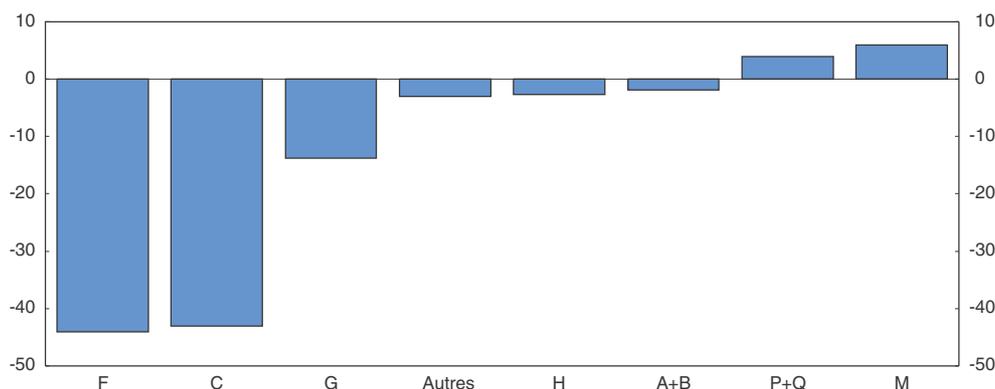
... en raison de problèmes d'inadéquation entre offres et demandes d'emploi et d'inadéquation des qualifications

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

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

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

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



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

F Construction

C Industrie manufacturière

G Commerce ; Réparation d'automobiles et de motocycles

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

H Transports et entreposage

A+B Agriculture, sylviculture et pêche + Industries extractives

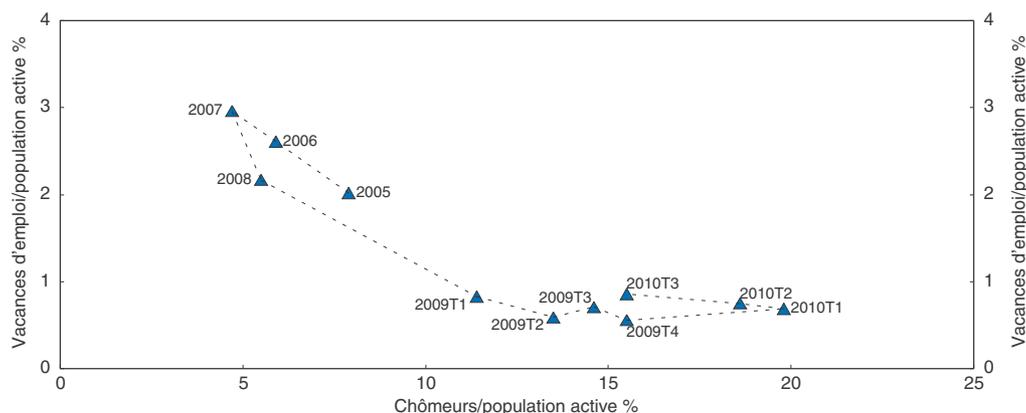
P+Q Enseignement + Santé humaine et action sociale

M Activités spécialisées, scientifiques et techniques.

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

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

Graphique 1.13. Courbe de Beveridge



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

Source : Office statistique de l'Estonie.

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

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

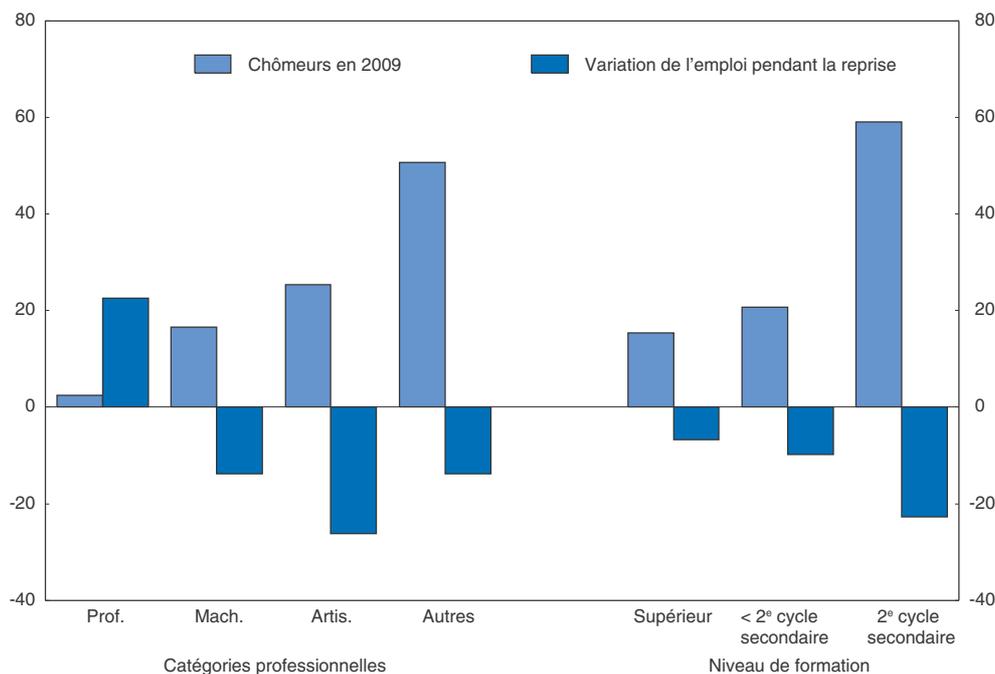
S'agissant des catégories professionnelles, le nombre de chômeurs issus de professions intellectuelles et scientifiques est demeuré très faible même pendant la récession, mais l'emploi dans cette catégorie a augmenté sensiblement entre le point bas atteint par le PIB au 3^e trimestre 2009 et le 2^e trimestre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

Améliorer la formation des chômeurs

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

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

En milliers



Note :

Catégories professionnelles :

Prof. Professions intellectuelles et scientifiques

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

Artis. Artisans et ouvriers des métiers de type artisanal

Autres Autres professions.

Niveau de formation :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Améliorer le service public de l'emploi

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

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

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

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

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

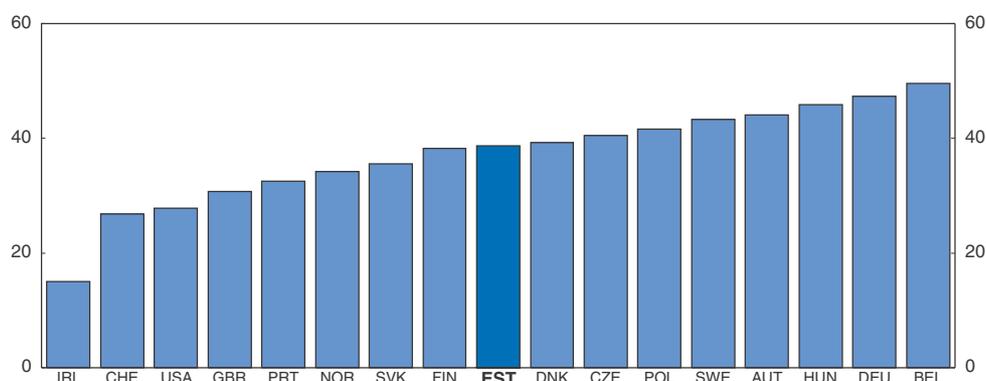
De manière plus générale, le coin fiscal sur le travail, qui est proche de 40 %, est relativement élevé – même s'il est inférieur à celui observé dans certains pays de l'Union européenne (UE) – et nettement supérieur à ceux mesurés dans les pays anglo-saxons, dont les politiques du marché du travail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

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

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

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

% des coûts de main-d'œuvre



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

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

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

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

Gestion macroéconomique

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

Régler efficacement le problème des créances improductives

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

Réduire le risque d'augmentation du chômage structurel

Formation des chômeurs

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

Service public de l'emploi (SPE)

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

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

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

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

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

Notes

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

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

Bibliographie

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

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

ANNEXE 1.A1

Caractéristiques des chômeurs en Estonie

Taux de chômage en pourcentage

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

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

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

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

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

ANNEXE 1.A2

Perspectives de redressement du marché du travail en Estonie

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

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

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

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

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

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

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

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

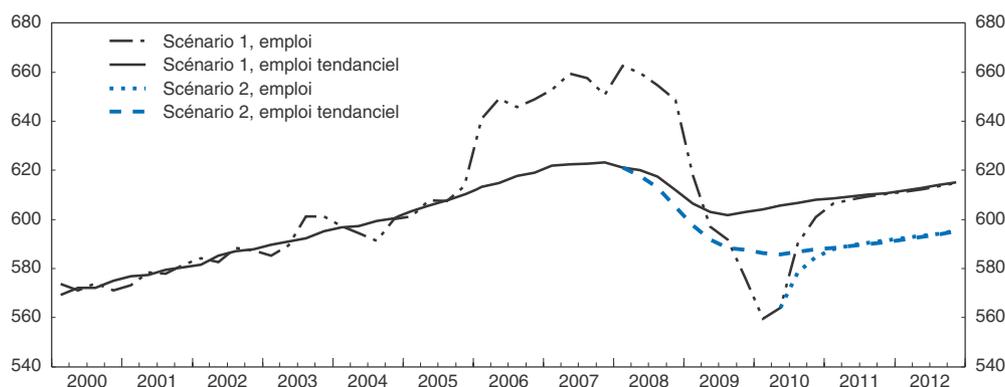
$$\% \Delta E_t = -0.01 - 0.000001 * RES_{t-1} + 0.19 \% \Delta PIB_{t-1} + \varepsilon_t \quad R^2 \text{ corrigé} = 0.34, \text{ échantillon : T1 2000-T4 2005} \\ (-0.24) (-2.8) (1.43)$$

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

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

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

En milliers



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

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

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

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

ANNEXE 1.A3

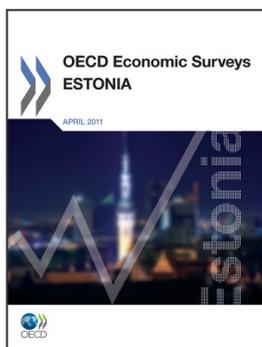
Progrès des réformes structurelles

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

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

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

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



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Estonia 2011

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-est-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Sortir de la récession », dans *OECD Economic Surveys: Estonia 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-est-2011-4-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

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.