



Comité économique et social européen

# LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DANS LES PAYS BALTES

## L'ESTONIE



# SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DANS LES PAYS BALTES: L'ESTONIE

Alari Purju  
Université technique de Tallinn

## Résumé

La présente étude traite des changements intervenus sur le marché du travail en Estonie pendant les années de croissance économique rapide et pendant la période de crise qui les ont suivies. Elle examine les changements intervenus dans le domaine de l'emploi en général et dans celui du chômage, ainsi que les problèmes d'emploi et de chômage que connaissent les catégories vulnérables (les jeunes, les personnes âgées et les non-Estoniens, les habitants des régions en retard de développement). Cette étude décrit aussi les institutions du marché du travail en Estonie, ainsi que les mesures de politique active et passive qui ont été appliquées au marché du travail. On s'arrête en particulier sur la nouvelle législation en matière de travail, ainsi que sur les changements effectués sous l'effet de la crise économique. On évalue le rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration de la politique de l'emploi. Dans la dernière partie de l'article, on s'est efforcé de rassembler les enseignements que la crise économique et l'adaptation à cette crise ont apportés au processus d'élaboration de la politique économique en Estonie.

Mots-clés: Marché de la main d'œuvre, emploi, chômage, mesures actives et passives du marché du travail, partenariat social, réforme du système de protection sociale et adaptation à la crise économique

## 1. Introduction

En matière de développement économique et social en Estonie, à partir de l'an 2000, il faut distinguer trois étapes assez différentes. Au cours des années 2000-2007, le pays a connu une croissance économique très rapide, dont un moteur de première importance a été l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne en 2004. Au cours de cette période, le PIB réel a été multiplié par 1,833, avec une augmentation de l'emploi et une réduction du chômage qui, en 2007, est tombé à 4,7 %. La croissance économique de l'Estonie s'était appuyée dans une mesure considérable sur un environnement extérieur favorable. L'économie estonienne s'est intégrée d'une traite dans les réseaux internationaux de production et avec cette intégration, est arrivée une augmentation importante de la demande extérieure. Des investissements sur grande échelle ont été réalisés, et la formation brute de capital fixe a représenté, en 2007, 35,5 % du PIB, ce qui est un pourcentage très élevé par comparaison avec l'environnement international. Environ un tiers des gains en capital ont été le résultat d'investissements étrangers. L'afflux de capitaux étrangers et la croissance rapide du crédit ont joué un rôle important dans l'explosion des emprunts du secteur immobilier et du secteur de la construction, ainsi que dans la croissance rapide de ces secteurs. Le nombre des salariés du secteur de la construction a augmenté jusqu'en 2007 en se multipliant par 2,3 par rapport à l'an 2000.

L'augmentation des prix des services immobiliers et des services de la construction est allée de pair avec cette croissance rapide. Sur le long terme, cette croissance ne pouvait être durable, et le refroidissement mondial de la conjoncture économique a apporté aussi en Estonie la crise économique. Lors de la deuxième étape, qui couvre les années 2008 et 2009, s'est produite une sévère récession économique, qui a entraîné une diminution du PIB de 17,5 % en l'espace de deux années. Le chômage a augmenté jusqu'en 2009 pour atteindre 13,8 %, et il est monté à 16,9 % en 2010, tandis que l'emploi du secteur de la construction diminuait pour passer de 82 100 travailleurs en 2007 à 58 300 en 2009 et à 47 900 salariés en 2010. La très forte récession économique qui a marqué cette deuxième étape a suscité une forte pression pour les institutions gouvernementales chargées de traiter les problèmes du marché du travail et de mettre en œuvre la protection sociale. À cet égard, c'est en liaison avec cette situation qu'est apparue aussi à l'ordre du jour la question du caractère approprié et de la validité des principes de la politique budgétaire de l'Estonie dans les circonstances nouvelles. L'on sait que

FR

L'Estonie s'est efforcée de mettre en œuvre le principe de l'équilibre annuel du budget. L'un des points de départ de cette politique était la mise en œuvre d'un système de caisse d'émission, avec un rattachement de la couronne estonienne au cours du mark allemand à partir de 1992, et à celui de l'euro à partir de 1999. Avec une grande ouverture aux flux de capitaux internationaux, il n'existait pas de possibilité, dans la pratique, de mener une politique monétaire indépendante, et la situation de rattachement du cours de change a contraint l'Estonie à appliquer une politique budgétaire stricte, au moins dans la mesure nécessaire pour limiter la part de l'augmentation des dépenses de l'État dans la création d'inflation. La dette publique en Estonie a été la plus faible de l'Union européenne et représentait 6 % du PIB en 2011. Pendant la période de crise, l'Estonie a poursuivi sa politique de rigueur, et bien que le budget de l'année 2008, prévu pour une année d'expansion économique, ait été totalement irréaliste, le gouvernement est parvenu à effectuer de sévères réductions représentant en volume 9 % du PIB et à ramener ainsi le déficit budgétaire dans les limites prescrites par le pacte de stabilité et de croissance. Après la très forte récession économique qui s'est produite pendant deux ans, une croissance économique modérée a débuté en 2010, et s'est accélérée en 2011. Globalement, au cours de ces deux années, l'économie a connu une croissance de 10,1 %. Comme les évolutions du marché du travail reflètent avec retard la tendance du PIB<sup>1</sup>, le chômage a atteint son plus haut niveau en 2011, alors que l'on pouvait déjà constater une augmentation modérée du PIB. En 2011, le taux de chômage a aussi diminué par rapport à l'année précédente, pour passer de 16,9 % à 12,5 %.

Une politique d'équilibre budgétaire ne doit pas obligatoirement être, ni dans l'absolu ni en termes relatifs, synonyme de faibles dépenses de protection sociale (c'est là le sens de l'expérience des pays scandinaves, qui se sont efforcés de maintenir un large réseau de protection sociale tout en appliquant une politique d'équilibre budgétaire). Cependant il est généralement normal que pour les pays récemment passés à l'économie de marché, la mise en œuvre d'une protection sociale de grande ampleur aille de pair avec la possibilité d'un déficit budgétaire élevé. L'une des explications de ce phénomène est peut-être la faiblesse des institutions et la transformation des dépenses sociales en instruments politiques, avec le risque politique important que cela comporte pour la coalition gouvernementale, si celle-ci, en cas de récession économique ou de pronostics trop optimistes, procède aux réductions nécessaires pour équilibrer le budget. De cette logique, il résulte que la politique budgétaire de l'Estonie et sa protection sociale d'ampleur relativement modeste sont soumises à des influences contradictoires qui sont elles-mêmes liées au faible niveau général des recettes. Le tableau 1 reprend les indicateurs économiques fondamentaux de l'Estonie pour les cinq dernières années.

Tableau 1. Indicateurs économiques pour l'Estonie, 2007-2011.

Indicateur	2007	2008	2009	2010	2011
PIB, aux prix courants, en milliards d'euros	16,1	16,3	13,8	14,3	16,0
PIB, croissance réelle par rapport à l'année précédente, en %	7,5	-3,7	-14,3	2,3	7,6
Formation brute de capital fixe, en % du PIB	35,6	29,7	21,5	18,8	21,5
Part des exportations dans le PIB (biens et services), en %	67,0	70,8	64,7	79,4	92,7
Croissance des exportations par rapport à l'année précédente, en %	3,7	0,6	-18,6	22,5	24,9
Indice des prix à la consommation	6,6	10,4	-0,1	3,0	5,0
Emploi (en milliers de travailleurs)	655,3	656,5	595,8	570,9	609,1
Chômage, en %	4,7	5,5	13,8	16,9	12,5
Excédents (+) ou déficits (-) publics, en % du PIB	2,3	-2,9	-2,0	0,3	1,0
Part des dépenses de protection sociale dans le PIB, en %	12,1	14,9	19,2	...	...

Source. Service estonien de la statistique

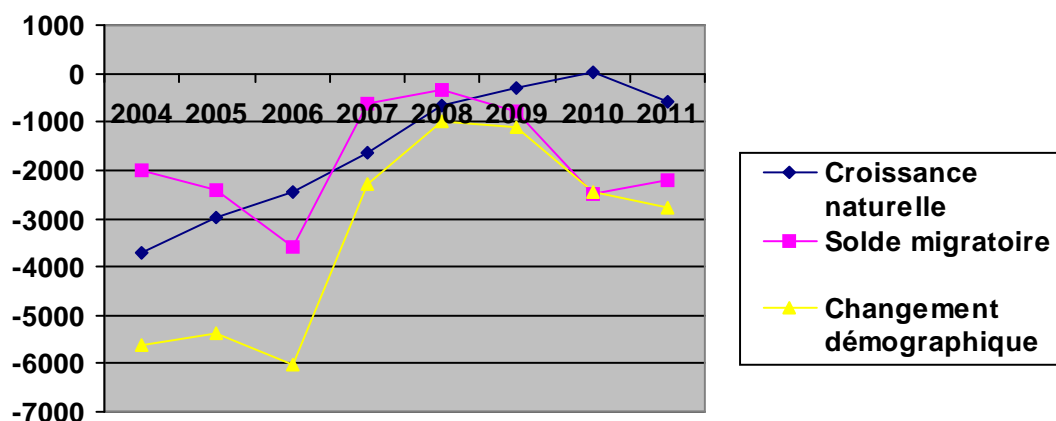
Nous nous concentrons sur cette période parce que nous nous intéressons avant tout au passage de la croissance à la crise économique, et au mouvement concomitant qui mène de cette crise vers une nouvelle croissance. Bien que ceci ne soit qu'une partie relativement petite des évolutions économiques de l'Estonie au cours des vingt dernières années, il n'en est pas moins nécessaire de se concentrer sur cette période parce que des changements de première importance ont été réalisés dans l'organisation à la fois des institutions du marché du travail et de la protection sociale précisément pendant ces années, et parce que ces tendances

<sup>1</sup> Voir à ce sujet Reinhart et Rogoff, 2009.

permettent de comprendre le contexte des changements en question. En même temps, il est possible d'évaluer la gravité des problèmes qui accompagnent la crise économique, en en raisonnant à partir de la capacité des institutions concernées à réagir aux différents problèmes et à introduire des changements en cas de besoin. Dans les chapitres qui suivent nous présentons des données plus détaillées concernant les changements les plus concrets intervenus en matière de développement du marché du travail et en matière de protection sociale.

## 2. État général de l'économie et évolutions du marché de la main-d'œuvre

Les facteurs qui ont une incidence sur l'utilisation de la main-d'œuvre sont les changements intervenant dans la pyramide des âges de la population, la répartition de la population en main-d'œuvre (population active) et population non active, et la répartition, ensuite, de la main-d'œuvre en salariés et chômeurs. L'accroissement naturel et les migrations influent sur la pyramide des âges de la population. Dans le cas de l'Estonie, l'accroissement naturel a été négatif à partir du début des années 90, mais au cours des dernières années, les naissances et les décès se sont presque équilibrés. L'émigration, dans les années 2000, a été constamment quelque peu supérieure à l'immigration. En même temps, un élément qui influe aussi sur l'importance de la population active est le déplacement vers les marchés du travail d'autres pays; or, cet élément ne se reflète pas dans les indicateurs de migration. Par exemple, les salariés estoniens du bâtiment et des transports qui travaillent en Finlande doivent, pour une grande part, continuer à avoir leur résidence en Estonie et une partie d'entre eux se déplacent chaque semaine pour aller travailler en Finlande. Les données fournies par les études sur le marché du travail évaluent le nombre de ces personnes à 20 000, ce qui représente environ 3 % des salariés estoniens (Viilmann, Soosaar, 2012). Le tableau 1 représente les modifications de la population qui sont liées, pour l'Estonie, à l'accroissement naturel et aux migrations. L'accroissement naturel a été négatif pendant toute la période considérée, sauf en 2010. L'émigration a aussi été plus importante que l'immigration, et la population a diminué. Pendant la période de crise, le solde migratoire s'est quelque peu amélioré, mais au cours des deux dernières années, il s'est encore détérioré, précisément à cause d'une augmentation de l'émigration.



Source. Service estonien de la statistique

Figure 1. Croissance naturelle, solde migratoire et changement démographique pour les années 2004-2011.

Le tableau 2 présente des données générales concernant le marché du travail en Estonie. Ces données permettent de constater que la population des 15-74 ans a quelque peu diminué en nombre, que la diminution du nombre des non-actifs a été encore plus importante et que la main d'œuvre, en période de récession économique, est restée relativement stable. Il est permis d'en conclure qu'une certaine partie des non-actifs ont rejoint le marché du travail pendant la période de crise, puisque la diminution du nombre des non-actifs a été plus importante, numériquement, que la diminution de la population, dans la catégorie d'âge des 15 - 74 ans. Parmi la population active, le nombre des actifs occupés a très fortement chuté et le nombre des chômeurs a augmenté. Le chômage des hommes a été relativement plus important avant la crise, et cela a continué également pendant la période de crise et au cours des deux années d'expansion économique.

Le taux de participation de la main-d'œuvre, en Estonie, est relativement élevé par rapport aux autres pays de l'UE, et l'Estonie n'est devancée en cela que par les pays scandinaves. Par comparaison avec les autres pays, les données concernent la catégorie d'âge des 15 - 64 ans<sup>2</sup>. Le pourcentage de participation de cette catégorie d'âge à la main-d'œuvre en Estonie a été, en 2011, de 74,7 % (78,1 % pour les hommes et 71,5 % pour les femmes). Ce chiffre est quelque peu supérieur à la moyenne de l'UE-27 pour la même année, qui était de 71,2 % (77,6 % pour les hommes et 64,9 % pour les femmes). Ainsi, la participation des femmes à la main-d'œuvre a été relativement élevée par rapport à la moyenne de l'UE-27. Les indicateurs de l'Estonie ont été relativement proches de ceux de la Finlande, pays pour lequel la moyenne était à 74,9 % (77,2 % pour les hommes et 72,7 % pour les femmes).

Tableau 2 Le marché du travail en Estonie, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Population âgée de 15 à 74 ans (en milliers)	1046,4	1042,8	1038,8	1034,8	1029,8
Non-actifs âgés de 15 à 74 ans (en milliers)	359,0	347,9	348,0	348,0	333,8
Hommes	140,3	136,7	139,7	143,1	136,0
Femmes	218,7	211,2	208,3	204,8	197,8
Main d'œuvre	687,4	694,3	690,8	686,8	696,0
Employés (en milliers)	655,3	656,5	595,8	570,9	609,1
Hommes	330,0	330,9	288,1	275,1	301,4
Femmes	325,4	325,6	307,7	295,8	307,7
Chômeurs (en milliers)	32,0	38,4	95,1	115,9	86,8
Hommes	18,9	20,2	58,5	66,5	45,6
Femmes	13,1	18,1	36,6	49,4	41,2
Taux de participation de la main d'œuvre <sup>3</sup> (15-74 ans), en %	65,7	66,6	66,5	66,4	67,6
Hommes	71,3	72,0	71,3	70,5	71,8
Femmes	60,7	61,9	62,3	62,8	63,8
Taux de chômage, en %	4,7	5,5	13,8	16,9	12,5
Hommes	5,4	5,8	16,9	19,5	13,1
Femmes	3,9	5,3	10,6	14,3	11,8

Sources. Service estonien de la statistique, *Évolution du secteur du travail en Estonie, 2010-2011*, Tallinn, ministère des Affaires sociales de la République d'Estonie, 2012.

Le taux de participation de la main-d'œuvre en Estonie n'a été devancé que par les taux de participation les plus élevés de l'UE-27, c'est-à-dire ceux de pays tels que la Suède et le Danemark, où respectivement 80,2 % et 79,3 % de la population, dans la catégorie d'âge des 15 - 64 ans, participent à la main-d'œuvre. À cet égard, la différence était plus importante dans la participation des femmes au marché du travail (les deux indicateurs correspondants donnaient, en 2011, pour ces pays, respectivement 77,7 % et 76,1 %). Pour ce qui concerne le chômage, le taux de l'Estonie a augmenté très fortement et il était en 2010 l'un des plus élevés de l'UE. En même temps, les mouvements de chômeurs vers le marché du travail ont été d'une ampleur relativement importante en 2011, ce qui s'est traduit aussi par une forte diminution du pourcentage de demandeurs d'emploi. Cependant, au cours de la même période, le nombre des chômeurs de longue durée a augmenté, ce qui montre qu'un certain nombre de catégories de population ont des problèmes pour retourner sur le marché du travail lorsqu'elles en sont écartées, même lorsque la situation générale de l'économie s'améliore.

Les indicateurs de la flexibilité du marché du travail sont notamment celui qui mesure avec quelle rapidité les personnes ayant perdu leur emploi en trouvent un nouveau et celui qui mesure la mobilité de la main-d'œuvre entre entreprises et entre secteurs d'activité. Pendant la période de crise, la mobilité de la main-d'œuvre a fortement diminué. Alors que pendant les années d'expansion économique, 9 % des salariés changeaient d'emploi, ce chiffre est tombé à 6 % pendant la période de crise. Pendant les années de croissance, 60 % des chômeurs

<sup>2</sup> Statistiques provenant de la base de données:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/introduction).

<sup>3</sup>

Le taux de participation de la main d'œuvre est la part de la population active (salariés et demandeurs d'emploi) dans la population âgée de 15 à 74 ans.

trouvaient un emploi, mais pendant la première année de la crise, c'est-à-dire en 2009, ce chiffre est tombé à 40 %. (Meriküll, 2011). Ces chiffres confirment que le marché du travail n'a pas particulièrement réussi à faire reculer le chômage, et cela est confirmé aussi par l'augmentation du nombre de chômeurs de longue durée.

### 3. Catégories de population en situation critique sur le marché du travail: chômage de longue durée, chômage des jeunes et des personnes âgées, différences régionales et emploi des Estoniens et des non-Estoniens

#### 3.1 *Chômage de longue durée*

Est considéré comme chômeur de longue durée une personne qui a été en dehors du marché du travail pendant au moins 12 mois. Le tableau 3 montre qu'environ la moitié des personnes qui se sont trouvées au chômage pendant les années 2008 et 2009 de crise économique sont passées du groupe des chômeurs de courte durée au groupe des chômeurs de longue durée (l'autre moitié a trouvé un nouveau travail en l'espace de moins d'une année). En 2011, les chômeurs de longue durée représentaient 57 % du nombre total de chômeurs. Ainsi, le nombre des chômeurs de longue durée

Tableau 3. *Chômage de longue durée (en milliers de personnes).*

	2007	2008	2009	2010	2011
Moins de 6 mois	13,4	20,3	49,3	38,0	26,5
6-11 mois	2,8	6,2	19,7	25,3	11,0
Au moins 12 mois, dont au moins 24 mois	15,8 8,9	11,8 6,2	26,1 9,0	52,6 19,3	49,3 27,5
Total	32,0	38,4	95,1	115,9	86,8

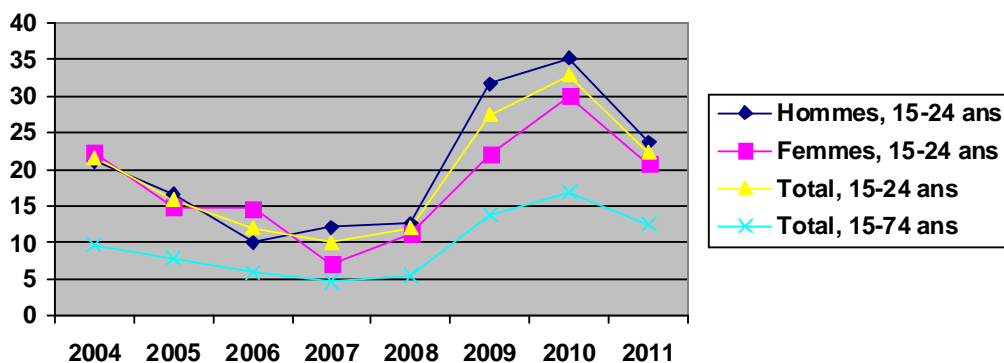
Sources. *Service estonien de la statistique*

a moins diminué que le nombre total de chômeurs. La proportion de chômeurs de longue durée a été la plus importante dans la catégorie d'âge des 50 à 74 ans, où ces chômeurs de longue durée représentaient 67 % de la totalité des chômeurs. La proportion de chômeurs de longue durée était en 2011 de plus de 50 % aussi dans les autres catégories d'âge, sauf chez les jeunes de 15 à 24 ans. Le chômage de longue durée était en rapport avec le niveau d'éducation des travailleurs, la part la plus importante de chômeurs de longue durée se trouvant dans la catégorie des travailleurs qui possédaient un niveau d'enseignement de niveau I et II (Põldis, 2012). Nous approfondissons cette analyse ci-après en la complétant par l'observation d'autres groupes vulnérables.

#### 3.2 *Chômage des jeunes*

En 2011, les jeunes de la catégorie d'âge des 15-24 ans étaient, au total, au nombre de 180 000, dont 60 % étaient des non-actifs. Parmi les principaux facteurs qui expliquent ce phénomène se trouvent: le fait de poursuivre des études (87 % des non-actifs), puis après cela, la grossesse, la naissance d'un enfant ou un congé parental (4,5 %) et le service militaire (2,2 %)⁴. Le chômage des jeunes a été plus important que le chômage général pendant toute la période considérée, mais pendant l'année de grand chômage, qu'a été 2010, le chômage des jeunes était le double du chômage général. Dans le même temps, avec la reprise de la croissance économique, la diminution du chômage qui est intervenue a été particulièrement importante précisément dans la catégorie des jeunes, où le chômage est passé de 32,9 % en 2010 à 22,9 % en 2011. Le taux général de chômage a diminué la même année, pour passer de 16,9 % à 12,5 %. Le chômage des jeunes était plus important chez les hommes, ce qui s'explique notamment par le fait qu'en période de crise, l'emploi a surtout diminué dans le secteur du bâtiment, où un nombre relativement important d'hommes jeunes étaient employés. Le niveau d'éducation est un facteur qui a eu une incidence importante sur l'ampleur du chômage des jeunes; parmi les jeunes ayant un niveau d'éducation de niveau I, le taux de chômage était en 2011 de 30,9 %, alors que parmi les jeunes ayant acquis une éducation de niveau supérieur, le taux de chômage était de 15 %. De même, le chômage était plus important parmi les jeunes non-Estoniens que parmi les jeunes estoniens.

<sup>4</sup> Données sur l'évolution du monde du travail 2011-2012.

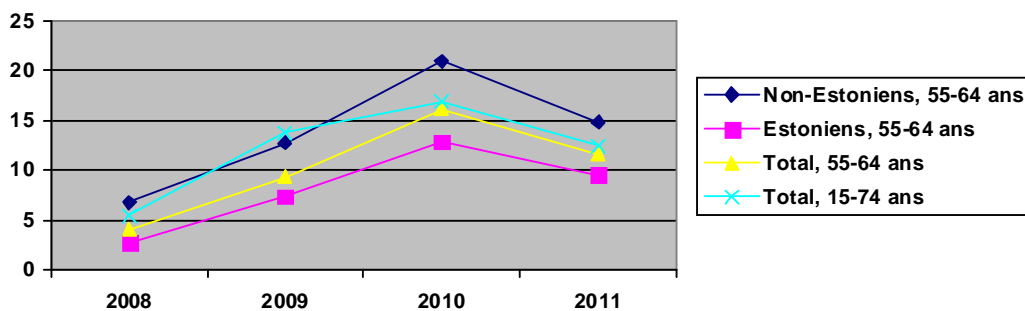


Source: Service estonien de la statistique

Figure 2. Chômage dans la catégorie des 15-24 ans et par rapport au chômage général pour les années 2004-2011, en %.

### 3.3 Chômage des personnes âgées

En Estonie, en 2011, l'âge de la retraite était de 63 ans pour les hommes et de 61,5 ans pour les femmes<sup>5</sup>. Les personnes de la tranche d'âge des 55-64 ans entrent dans la catégorie des personnes âgées, de telle sorte que dans une certaine mesure, le choix du moment de départ à la retraite aussi influe sur le nombre des travailleurs âgés<sup>6</sup>. En 2011, les personnes âgées se trouvant dans la tranche d'âge des 55-64 ans représentaient 164 600 personnes, dont 57 % occupaient un emploi, 7,5 % étaient au chômage et 35 % étaient des non-actifs (retraités et personnes ne faisant pas partie de la population active pour des raisons de maladie ou de handicap). Le chômage des personnes âgées était même quelque peu inférieur au chômage général. De même, il existait une différence relativement importante entre Estoniens et non-Estoniens. Le chômage des personnes âgées parmi les non-Estoniens était le plus important en 2010, avec 21 %, tandis que sur la même période, le chômage général des personnes âgées était de 16,2 %, et que le taux moyen de chômage pour toutes les tranches d'âge était de 16,9 %.



Source: Service estonien de la statistique

Figure 3. Chômage dans la catégorie des 55-64 ans et par rapport au chômage général pour les années 2008-2011, en %.

### 3.4 Différences régionales

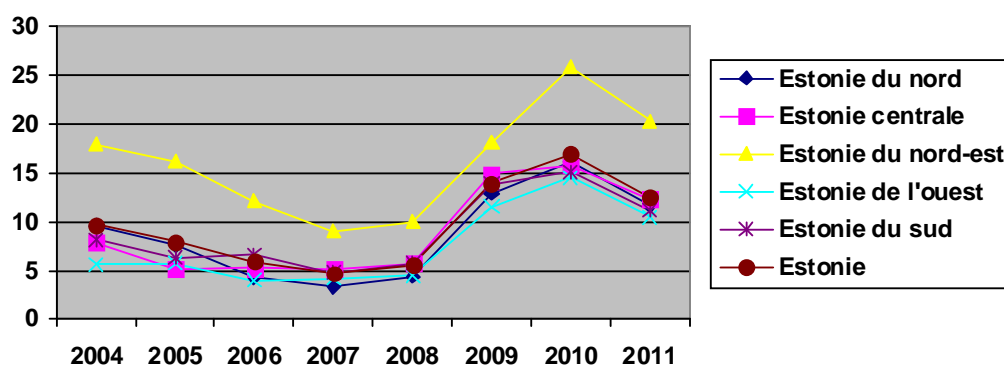
Au plan régional, le nord-est de l'Estonie se distingue par un chômage très important. Dans cette région, le chômage était proche de 10 % même dans les années de croissance économique rapide, alors que dans le reste de l'Estonie, il était de l'ordre de 4 à 6 %. Le chômage, dans le nord-est de l'Estonie, atteignait 25,8 % en 2010, et en 2011, il avait diminué

<sup>5</sup> L'âge de la retraite pour les femmes doit être porté à 63 ans d'ici à 2016.

<sup>6</sup> Il est possible de partir en retraite soit plus tôt, soit plus tard que l'âge de la retraite. Dans ce cas, la prestation mensuelle de retraite qui est due est respectivement diminuée ou augmentée en conséquence. Ce sujet est traité plus en détail en liaison avec la question de l'assurance sociale.



pour se situer à 20,3 %, alors que la même année, la moyenne pour l'Estonie était de 12,5 %. L'explication de cette particularité du nord-est de l'Estonie réside dans l'importante proportion de non-Estoniens (dans la plus grande ville de la région, c'est-à-dire Narva, les non-Estoniens représentent 97 % de la population totale).



Source: Service estonien de la statistique

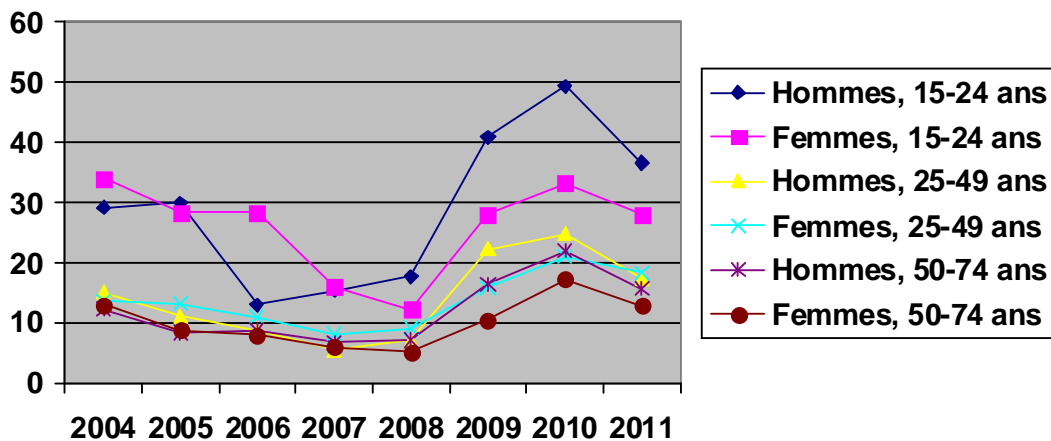
Figure 4. Chômage par région, pour les années 2004-2011

Une part importante des non-Estoniens ne maîtrise par d'autres langues que le russe, ce qui ne permet pas de trouver facilement un emploi dans les autres régions de l'Estonie et dans les entreprises internationales. De plus, les changements structurels ont réduit l'importance économique de l'industrie manufacturière, où la proportion de non-Estoniens est relativement plus importante que dans les autres domaines d'activité.

### 3.5 Emploi des non-Estoniens

D'une manière générale, chez les non-Estoniens, le taux d'emploi est moindre et le chômage est plus élevé que parmi les Estoniens. Le tableau 5 présente les taux de chômage des non-Estoniens par sexe et par tranche d'âge, pour mettre en évidence la situation de l'emploi des catégories de population qui se trouvent dans la situation la plus critique. Il est particulièrement évident que le taux de chômage des jeunes non-Estoniens est élevé. Nous avons examiné plus haut le chômage des jeunes dans son ensemble et nous avons établi que dans cette catégorie d'âge, le chômage est plus élevé que dans les autres. En intégrant dans cette analyse la distinction entre Estoniens et non-Estoniens, ainsi que la distinction par sexe, nous sommes amenés à conclure que pendant les années de croissance économique qui ont suivi l'adhésion à l'UE, le chômage des jeunes non estoniens a été à peu près deux fois plus élevé que le taux de chômage des jeunes Estoniens. En 2008, lorsque la crise a commencé, mais que cela n'avait pas d'incidence très importante sur l'emploi, le taux de chômage était assez semblable parmi les hommes et les femmes estoniens et parmi les femmes non estoniennes dans la tranche d'âge des 15-24 ans (respectivement 10,1 %, 10,9 % et 12,2 %). Le chômage des jeunes hommes parmi les non-Estoniens était passablement plus élevé, atteignant 17,7 %. Pendant les années de crise, le chômage des trois catégories que nous venons d'évoquer a augmenté de façon relativement similaire et a atteint son plus haut niveau en 2010, avec respectivement 29,4 %, 28,6 % et 33,2 %. Le chômage des jeunes hommes parmi les non-Estoniens a augmenté la même année pour atteindre 49,6 %. La reprise de la croissance économique a fait diminuer en 2011 le taux de chômage des jeunes femmes estoniennes, qui est passé à 17,1 %, et à 16,5 % pour les hommes, tandis que pour les jeunes femmes non estoniennes, ce taux est passé en 2011 à 28,1 %, et pour les hommes à 36,6 %. Dans les autres catégories d'âge, l'on ne constate pas de différences aussi importantes pour ce qui concerne le chômage des non-Estoniens; les taux pour les tranches d'âge des 25-49 ans et des 50-74 ans (hommes et femmes) se sont abaissés pour arriver à un niveau inférieur à ce qu'il était pour les jeunes Estoniens, mais il était de quelques pour cent plus élevé que pour les catégories d'âge correspondantes parmi les Estoniens. Une question intéressante qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure le chômage des non-Estoniens est lié à des différences régionales en matière d'emploi.

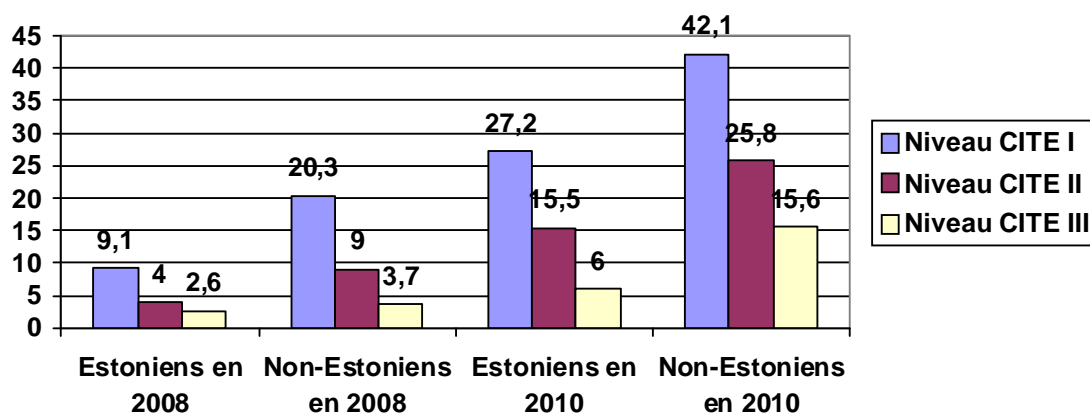




Source: Service estonien de la statistique

Figure 5. Chômage des non-Estoniens par catégorie d'âge et par sexe, pour les années 2004-2011, en %.

Indiscutablement, le taux élevé de chômage dans le nord-est de l'Estonie est lié à la présence importante de non-Estoniens dans cette région. En même temps, à peu près la moitié des non-Estoniens résident dans d'autres régions de l'Estonie, surtout à Tallinn, la capitale, qui fait partie de l'Estonie du nord. Ainsi, l'aspect régional et l'aspect démographique ne coïncident pas, et en l'occurrence, l'environnement économique offre plutôt davantage de possibilités aussi pour les non-Estoniens. Nous évaluons au point suivant l'ampleur et l'efficacité des moyens à mobiliser pour traiter les problèmes critiques de l'emploi.



Source: Évolution du secteur du travail en 2010-2011.

Figure 6. Chômage des Estoniens et des non-Estoniens par niveau d'éducation, pour les années 2008 et 2010, en %.

Le niveau d'éducation est un facteur qui influe dans une mesure importante sur le chômage. Pendant la période de croissance économique et au tout début de la crise, en 2008, alors que celle-ci n'avait pas encore eu d'effet sur l'emploi, on a constaté une différence notable en matière de chômage des Estoniens et des non-Estoniens uniquement pour ce qui concerne les travailleurs n'ayant qu'un faible niveau d'éducation (niveau CITE I); pour ce qui est des autres niveaux d'éducation, le chômage des Estoniens était effectivement moins élevé, mais la différence n'était pas aussi marquée. En temps de crise, le chômage a augmenté pour les travailleurs quel que soit leur niveau d'éducation, mais ce chômage a été relativement modéré uniquement pour les Estoniens ayant un niveau d'éducation supérieure (éducation de niveau III). En période de crise, le chômage a particulièrement frappé la catégorie de travailleurs ayant le niveau d'éducation le moins élevé, et ce, spécialement parmi les non-Estoniens. Dans une perspective relative, on observe que le chômage des non-Estoniens a atteint son niveau le plus élevé par rapport aux Estoniens ayant le même niveau d'éducation

dans la catégorie des détenteurs d'une formation supérieure (niveau CITE III): dans ce cas, le rapport est de deux fois et demie. Pour expliquer ce phénomène, l'on peut dire que parmi le groupe des non-Estoniens ayant une formation supérieure, il y a une catégorie relativement nombreuse de personnes dont la formation qui remonte à des décennies ne correspond plus aux exigences d'un marché du travail qui a changé, et c'est pourquoi il est compliqué pour ces personnes de trouver du travail. Il y a un nombre relativement important de personnes qui ont une formation technique supérieure, qui ne sont pas Estoniens et dont l'emploi a aussi subi l'effet de la disparition de grandes entreprises industrielles, laquelle a elle-même entraîné la perte d'emplois nécessitant la formation qui était la leur. En termes de secteurs d'activité, les non-Estoniens continuent d'être employés surtout dans l'industrie manufacturière (25,9 %), suivie par le commerce de gros et de détail et la réparation des véhicules à moteur (13,6 %), ainsi que les transports et la manutention (10,5 %). Les non-Estoniens sont relativement moins représentés dans le secteur primaire et dans le secteur des services (Põldis, 2012a).

#### 4. Institutions du marché du travail, réglementations, mesures passives et actives du marché du travail

Pour le traitement des problèmes d'emploi, les fonctions de l'ancien Service du marché du travail ont été transférées en 2009 à un organisme central, la Caisse estonienne de chômage. Cette caisse possède un bureau local dans chaque département. En même temps, plusieurs services du ministère des Affaires sociales sont compétents en matière de problèmes de marché du travail (services du marché du travail, du développement de la vie professionnelle, de l'information et de l'analyse de la politique de l'emploi). Une inspection du travail s'occupe de la surveillance et de la résolution des conflits. Au niveau national, intervient un conciliateur national, à qui s'adressent, par exemple, les parties à un conflit lié à la conclusion d'une convention collective. De même, des juridictions du travail sont actives en ce domaine, juridictions auxquelles s'adressent les travailleurs pour chercher de l'aide spécialisée et de l'assistance juridique et qui émettent des recommandations pour la résolution de conflits de travail.

La Caisse de chômage verse les aides aux demandeurs d'emploi et l'indemnité d'assurance-chômage, en cas de licenciement et d'insolvabilité de l'employeur. La Caisse de chômage offre également divers services de placement sur le marché du travail, services que nous décrivons ci-dessous. Le cadre juridique qui régit l'emploi a été révisé et complété en 2009. Le 1<sup>er</sup> juillet 2009, est entrée en vigueur une nouvelle loi sur les contrats de travail, qui a rassemblé les résultats de négociations ayant duré plusieurs années entre les différents partenaires (travailleurs et employeurs, ainsi que le gouvernement). La notion de flexicurité du marché du travail, dont l'exemple était venu en premier lieu du Danemark et des Pays-Bas, sous-tendait cette loi. Étant donné que cette année-là, la crise économique avait commencé et que le gouvernement connaissait des problèmes considérables pour contenir le déficit budgétaire à l'intérieur des limites fixées par le pacte de stabilité et de croissance, la coalition gouvernementale qui a présenté au Parlement la version finale de la loi réussit effectivement à inscrire dans la loi la partie concernant la flexibilité, mais l'application de la garantie sociale génératrice de stabilité fut reportée à une date ultérieure.<sup>7</sup> Les autres lois importantes à cet égard sont la loi sur les services et les aides du marché du travail et la loi sur l'assurance-chômage.

##### 4.1 *Contrats de travail, travail à temps partiel et travail à temps plein*

Un contrat de travail entre un travailleur et un employeur peut être conclu pour une durée déterminée ou pour une durée indéterminée. La date d'expiration du contrat de travail peut être fixée dans le contrat, par accord verbal, ou bien elle peut être établie d'une autre manière

<sup>7</sup> Le rapport de l'OCDE pour 2010 contenait à ce sujet le commentaire suivant: Inspirée par le débat international sur la flexicurité, l'Estonie a mis en place, au milieu de l'année 2009, une nouvelle loi sur les contrats de travail, qui a simplifié de nombreuses règles et libéralisé les dispositions obligatoires concernant la protection de l'emploi. Si on le mesure par les méthodes d'évaluation de l'OCDE, le degré de protection de l'emploi mise en œuvre en Estonie était précédemment similaire à la moyenne européenne, mais un peu moins flexible que la moyenne de l'OCDE; cette protection est maintenant plus flexible que la moyenne de l'OCDE et se rapproche de la situation des pays anglophones. La réforme, adoptée après une décennie de discussions entre les pouvoirs publics, les organisations syndicales et les employeurs avait été conçue en tant qu'élément d'un train de mesures relatives à la flexicurité, allant de pair avec les améliorations prévues (que l'on a déjà évoquées plus haut) concernant la générosité des indemnités de chômage, améliorations été retardé jusqu'à 2013. De fait, la partie "flexibilité" du train de mesures a été mise en œuvre, mais la partie "sécurité" ne l'a pas été (OCDE Reviews ... 2010, page 14, en anglais.) Voir aussi Eamets (2010).

(par exemple en cas de travail saisonnier ou bien par l'installation d'un autre travailleur sur le poste de travail considéré). Selon les chiffres du Service de la statistique, au cours de l'année 2011, 4,5 % seulement des travailleurs rémunérés occupaient un emploi à durée déterminée, le reste des contrats étant des contrats à durée indéterminée.

En cas de travail à temps partiel, le temps de travail est inférieur à la durée prévue par la norme correspondante. Pour le travailleur, l'activité à temps partiel est considérée comme une possibilité de mieux réconcilier la vie professionnelle et la vie personnelle (pour étudier, s'occuper des enfants et éduquer les enfants). La possibilité de travailler à temps partiel est, entre autres, considérée comme un instrument important pour ce qui est de faire augmenter l'emploi des femmes. Le tableau 4 reprend les données relatives au travail à temps partiel en l'Estonie.

Tableau 4. Proportion de travailleurs à temps partiel par rapport à l'ensemble des salariés, pour les années 2008-2011, en %

	2008	2009	2010	2011
Hommes	3,3	6,1	6,2	4,3
Femmes	9,7	13,1	13,8	14,8
15-24 ans	12,4	17	21	16,2
25-49 ans	4,1	7,1	6,5	6,3
50-74 ans	9,4	12,9	14,5	14,6
Total	6,6	9,9	10,2	9,8

Source: Service de la statistique, *Évolution du secteur du travail en 2010-2011*.

La part du temps partiel a augmenté pendant la crise, notamment pour ce qui concerne le travail des femmes. Par catégorie d'âge, ce sont surtout les personnes entre 15 et 24 ans qui ont travaillé à temps partiel. L'une des raisons pour lesquelles l'usage du travail à temps partiel s'est davantage répandu a été la volonté des entreprises de conserver les travailleurs en cas de diminution du carnet de commandes. L'augmentation de la part des travailleurs à temps partiel parmi les personnes d'âge plus avancé est, dans le même temps, à rapprocher, pour une part, de la tendance des travailleurs à temps plein à évoluer pendant la crise vers le travail à temps partiel. Pendant la période de crise, le nombre d'actifs n'a pratiquement pas diminué, ce qui est partiellement lié au fait que les personnes ayant l'âge de la retraite ont, elles aussi, préféré conserver une possibilité de travailler, possibilité dont une des formes est le travail à temps partiel. L'une des raisons expliquant ce phénomène est le faible niveau des retraites.

Le télétravail, qui consiste pour le travailleur à travailler à distance, à l'extérieur des locaux habituels de l'employeur, en étant, la plupart de temps relié à l'entreprise au moyen de technologies de l'information et des télécommunications, a été une autre forme novatrice de travail. Le télétravail a représenté, en 2011, 6,1 % des travailleurs salariés et, professionnellement, ce mode de travail a été passablement plus répandu parmi les cadres (les télétravailleurs représentaient 18,9 % d'entre eux) et les experts de haut niveau (12 %). Par secteur, c'est dans les domaines de l'informatique, de la communication, de la science et des techniques que l'on trouve le plus de praticiens du télétravail (Malk, 2012).

La nouvelle loi sur les contrats de travail, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2009, a rendu plus facile et moins coûteux le licenciement des travailleurs. La période de préavis a été réduite de ce qui était antérieurement de deux à quatre mois à une période de 0,5 à trois mois (15 jours calendrier pour les personnes employées depuis moins d'un an, 30 jours pour les travailleurs ayant entre une et cinq années d'ancienneté, 60 jours pour les personnes ayant entre cinq et dix ans d'ancienneté, et 90 jours pour ceux qui avaient travaillé 10 ans ou davantage). L'indemnité de licenciement a été réduite, dans la mesure où l'employeur n'est redevable, selon la nouvelle loi, que d'un mois de salaire. À cela viennent s'ajouter un mois supplémentaire versé par la Caisse de chômage pour les personnes ayant de cinq à dix ans d'ancienneté dans l'entreprise et deux mois de salaire pour ceux qui ont une ancienneté de plus de dix ans<sup>8</sup>. Les contrats de travail à durée déterminée sont autorisés si des raisons particulières le justifient, telles que le caractère saisonnier du travail, et la durée du contrat de

<sup>8</sup> Pour les salariés ayant plus de 20 années d'ancienneté dans l'entreprise considérée, les dispositions en matière d'indemnité de licenciement prévues par l'ancienne loi s'appliquent jusqu'en 2015, ce qui leur permet de recevoir un mois de salaire supplémentaire par rapport aux conditions fixées dans la nouvelle loi (ces salariés perçoivent ainsi, au total, l'équivalent de quatre mois de salaire en indemnités de licenciement).

travail ne peut excéder cinq ans. Mais l'employeur a l'obligation, dans le cas où le contrat du travailleur finit plus tôt que prévu, de lui verser son salaire jusqu'à la fin de la période inscrite au contrat. Cette condition ne s'applique pas en cas de faillite de l'entreprise. La nouvelle loi définit aussi la notion de travail temporaire et oblige l'employeur à communiquer l'information pertinente au travailleur. Les nouvelles dispositions sur le contrat de travail annulent les exigences relatives à certaines pratiques administratives, telles que les livrets de travail, qui récapitulaient le parcours professionnel des travailleurs, ainsi que les dossiers personnels. De même, a été abolie l'obligation d'obtenir l'accord de l'inspection de la protection du travail en cas de recours temporaire à du travail à temps partiel, ainsi qu'en cas de licenciement collectif<sup>9</sup>.

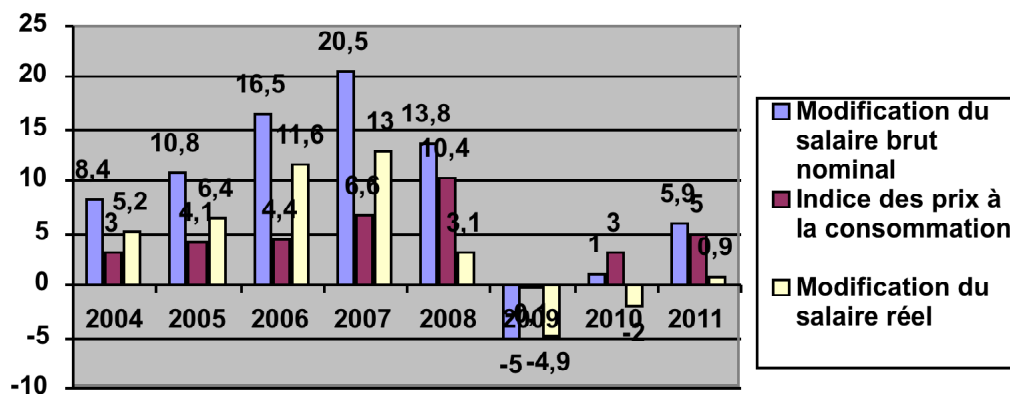
#### 4.2 *Politique salariale*

Le salaire minimum a eu aussi, dans une certaine mesure, des conséquences pour la flexibilité du marché du travail. Il existe en Estonie un salaire minimum qui, en 2012, était de 290 euros par mois et de 1,80 euros de l'heure. L'objectif de l'accord sur un salaire minimum était d'éviter que les travailleurs ne reçoivent des salaires indécents et d'influer sur la formation du salaire, de telle sorte que celui-ci garantisse que le revenu d'une activité professionnelle couvre les charges de la vie quotidienne. Le salaire minimum est considéré comme un élément rigide qui défavorise l'emploi, lorsque le salaire minimum outrepassé le salaire de marché, qui équilibre la demande et l'offre. L'un des problèmes que pose le fait de rendre contraignant le salaire minimum est peut-être que le salaire d'équilibre diffère en fonction des secteurs d'activité et en fonction des régions, mais aussi que pour des raisons politiques, il est pratiquement impossible d'introduire une différenciation dans le salaire minimum. En Estonie, les salaires minima n'ont eu qu'une influence très limitée sur l'emploi.

Avant la crise économique, jusqu'en 2008, on a constaté en Estonie une croissance très rapide des salaires. Ainsi, le salaire brut nominal moyen a augmenté en 2006 de 16,5 %, en 2007 de 20,5 % et en 2008 de 13,8 %. Le salaire réel a augmenté, au cours des mêmes années, respectivement de 11,6 %, 13 % et 3,1 %. Avant la crise, la stabilité économique de l'Estonie était sérieusement perturbée par l'augmentation des salaires réels, fortement supérieure à celle de la productivité, et par l'augmentation rapide des prêts qui avait provoqué une bulle des prix dans le secteur de l'immobilier, ce qui était aussi l'une des causes de l'inflation générale. En raison d'un cours de change fixe, l'augmentation nominale des salaires accroissait dans les mêmes proportions la demande de produits importés, ce qui se manifestait par le déficit extérieur. Le déficit de la balance des opérations courantes en 2007 s'élevait à 17,4 % du PIB. Dans les discussions sur la politique économique de l'Estonie, on a fait constamment intervenir le thème de la flexibilité du marché du travail en rapport avec la capacité à absorber les chocs économiques extérieurs. Cela est particulièrement important pour l'équilibre de l'économie, en raison du fait qu'en cas de taux de changes fixe et de marché des capitaux ouvert, il n'est pas possible de recourir à d'autres instruments (par exemple à une dévaluation du taux de change). Les années de crise économique ont montré que dans une certaine mesure, il se produit une adaptation du marché du travail de cette nature, bien que l'on soit en droit de se demander si l'ampleur de cette "dévaluation interne" a été suffisante pour restaurer la compétitivité de l'économie estonienne.

Dans le tableau 7, on a représenté le salaire brut nominal en Estonie, l'indice des prix à la consommation et l'évolution du salaire réel sur la période 2004 - 2011. Pendant la période de crise, l'augmentation des prix a brièvement accusé un coup de frein en 2009, les salaires nominaux n'ont chuté qu'en 2009 seulement, et aussi en 2010, leur augmentation a été très faible. L'augmentation des salaires intervenue en 2011 a permis toutefois de revenir au niveau du salaire nominal moyen d'avant la crise, c'est-à-dire à celui de 2008, bien qu'en raison de la réduction du nombre des salariés, la demande globale ait été moins importante. Le salaire réel a aussi diminué en 2010, et en 2009, la croissance du salaire réel n'a été que de 0,9 %.

<sup>9</sup> Loi sur l'assurance-chômage (RT I, 21.12.2011, 23).



Source: Service estonien de la statistique.

Figure 6. Modification du salaire brut nominal, du salaire réel et de l'indice des prix à la consommation pour la période 2004-2011, en %.

Par secteurs d'activité, en 2009, le salaire nominal brut a le plus diminué dans le bâtiment (-13,2 %), dans l'industrie extractive (-7,9 %), dans l'administration publique et la Défense nationale (-7,5 %), dans le secteur artistique et dans les secteurs du divertissement (-7,2 %). À cet égard, il ne faut pas perdre non plus de vue le fait que l'indicateur du salaire décrit la diminution de salaire pour le travail à temps plein. Étant donné que le nombre de travailleurs à temps partiel a également augmenté, les revenus ont, de fait, davantage diminué. Les salaires et traitements des employés de l'État ont été gelés pour 2009, et dans les autres secteurs est intervenue une réduction des salaires par accord individuel mutuel entre les employeurs et les travailleurs.

#### 4.3 Le financement de l'assurance-chômage et les aides et indemnités payables aux chômeurs

Le système d'assurance-chômage est financé par la cotisation d'assurance-chômage, dont le taux était en 2012 de 4,2 %, sur lesquels le l'employeur payait 1,4 % et le travailleur 2,8 %. Les taux ont été augmentés pour arriver à ce niveau en 2009, au début de la crise économique. Par la suite, aussi bien les employeurs que les travailleurs ont demandé au gouvernement d'abaisser ces taux, mais compte tenu de la nécessité de stabiliser le budget, le gouvernement a refusé cette diminution (les taux de cotisation, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les contrats de travail, au milieu de l'année 2009, étaient de 0,5 % pour l'employeur et de 1 % pour le travailleur).

Les demandeurs d'emploi enregistrés ont droit à l'aide aux demandeurs d'emploi ou à l'indemnité d'assurance-chômage<sup>10</sup>. Si l'on compare le taux de chômage général au taux de chômeurs enregistrés, l'on constate qu'environ un tiers des demandeurs d'emploi ne sont pas affiliés à la Caisse de chômage, ce qui fait qu'ils se trouvent sans droit à percevoir des indemnités ou des aides. Par exemple, pendant le premier trimestre de l'année 2010, lorsque que le chômage en Estonie a atteint son niveau le plus haut, le taux de chômage général était de 20,7 %, et le chômage enregistré de 14,4 %. Les raisons principales qui expliquent le fait de ne pas s'affilier à la Caisse de chômage sont: la capacité à assurer soi-même sa subsistance (34 %), l'absence de droit à apercevoir une indemnité d'assurance-chômage ou une aide aux demandeurs d'emploi (31 %), ainsi que l'absence de capacité de la Caisse de chômage à proposer un emploi satisfaisant (25 %) Põldis, 1012b).

Les demandeurs d'emploi enregistrés ont le droit de percevoir soit une indemnité d'assurance-chômage, soit une aide aux demandeurs d'emploi. A droit à l'indemnité d'assurance-chômage le demandeur d'emploi qui possède une ancienneté de cotisation à l'assurance-chômage d'au

<sup>10</sup> Pour la réalisation d'études sur la main-d'œuvre, le Service de la statistique utilise la définition du demandeur d'emploi donnée par l'OIT, selon laquelle le demandeur d'emploi est une personne qui est sans emploi, qui cherche activement du travail et qui est prête à commencer à occuper un emploi dans l'espace de deux semaines. Le demandeur d'emploi enregistré est une personne qui travaille et qui s'est enregistrée en temps que demandeur d'emploi auprès de la Caisse estonienne de chômage.

moins 12 mois pendant trois années précédant son inscription au chômage et dont la dernière relation de travail ne s'est pas terminée de sa propre initiative ou par accord entre les parties<sup>11</sup>. Pendant les 100 premiers jours, l'indemnité représente 50 % du dernier salaire préalable à la période de chômage et, de ce fait, 40 % du salaire moyen. La période maximum de versement de l'indemnité est de 360 jours, mais ceci vaut si le travailleur a payé une cotisation d'assurance-chômage pendant au moins 110 mois avant le début du chômage. Avant l'adoption de la loi sur les contrats de travail, les partenaires sociaux avaient convenu d'indemnités représentant 70 % du salaire pendant les 100 premiers jours et 50 % dans la période qui suivait, mais le paiement d'indemnités de ce niveau a été dans le même temps reporté à l'année 2013. De même a été reporté le versement d'une indemnité dans le cas où le travailleur a été licencié à sa demande ou par accord avec l'employeur. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, la prestation minimum d'assurance-chômage est fixée au niveau de la moitié du salaire minimum, et la prestation mensuelle moyenne était en 2011 de 257 euros.

A droit à l'aide aux demandeurs d'emploi le chômeur qui, pendant les 12 mois précédant l'inscription au chômage, a été employé au moins 180 jours dans une activité salariée ou dans une activité équivalant à un emploi<sup>12</sup>. Le montant de l'aide aux demandeurs d'emploi est de 64 euros par mois, ce qui représente 8 % du salaire moyen et 23 % du salaire minimum, soit un montant sensiblement inférieur au seuil de pauvreté, ce qui ouvre le droit au versement d'une allocation de subsistance complémentaire. L'aide est versée pendant une durée allant jusqu'à 270 jours: parmi les demandeurs d'emploi enregistrés, en moyenne 12 000 personnes (soit 22 % des demandeurs d'emploi enregistrés) ont perçu en 2011 des indemnités d'assurance-chômage pour l'année, et 10 300 personnes (soit 19 % des demandeurs d'emploi enregistrés) ont perçu l'aide aux demandeurs d'emploi. Globalement, les bénéficiaires de ces deux sources de financement ont représenté 41 % des demandeurs d'emploi enregistrés, soit 26 % de l'ensemble de la totalité des demandeurs d'emploi. On notera à cet égard que 64 500 personnes n'ont reçu aucune aide, mais les mesures actives du marché du travail ont pu être étendues à leur cas. L'enregistrement au chômage permettait aux demandeurs d'emploi de bénéficier d'une couverture d'assurance-maladie de la Caisse estonienne de maladie. Si le travailleur s'était lui-même chargé de contracter une assurance-maladie volontaire, il aurait alors à payer l'assurance-maladie conformément à la loi, soit 13 % du salaire mensuel brut de la première année calendrier. En 2011, cette prestation mensuelle serait de 103 euros par an, ce qui représentait 37 % du salaire minimum et dépasserait sensiblement le montant de 64 euros d'aide aux demandeurs d'emploi. Ainsi, pour le demandeur d'emploi, l'allocation perçue sous forme de prestation d'assurance-maladie était plus importante que la valeur de l'aide directe. Pendant les cinq premiers mois d'affiliation au chômage, les demandeurs d'emploi ont le droit de refuser un emploi qui ne correspond pas à leur formation, à leur expérience professionnelle antérieure ou à leur salaire antérieur. Après cela, lorsqu'ils ont été chômeurs pendant cinq mois, ils sont tenus d'accepter tout emploi pour lequel le salaire versé est plus important que l'indemnité d'assurance-chômage ou le salaire minimum.

#### 4.4 *Mesures actives du marché du travail*

L'une des fonctions de la Caisse de chômage est de trouver un emploi satisfaisant au chômeur en recherche d'emploi et de trouver un travailleur satisfaisant pour l'employeur. Pour cela, sont recueillies des données concernant les emplois vacants dans des entreprises et l'on s'efforce, sur base de la demande et des souhaits exprimés, d'orienter les demandeurs d'emploi vers des emplois satisfaisants. Le système n'a pas été très efficace; en 2010, sur 155 922 chômeurs inscrits, 58 550, soit 37,5 %, ont trouvé un emploi; en 2011, sur 122 117 chômeurs, 49 274 ont trouvé un emploi, soit 40 % du total (Põldis, 2012b). Cela signifie que moins de la moitié des demandeurs d'emploi ont trouvé la même année une place sur le marché du travail. La nouvelle base de données utilisée permet aux demandeurs d'emploi de chercher des emplois qui leur conviennent, et dans le même temps, les employeurs ont accès à cette base de données afin de trouver des travailleurs qui conviennent pour occuper des emplois vacants.

La prestation de services du marché du travail se réalise dans le cadre de la loi sur les services du marché du travail et les aides du marché du travail, ainsi que dans le cadre du programme "Augmentation de l'offre de main-d'œuvre qualifiée 2007 - 2013" du Fonds social européen.

<sup>11</sup> Loi sur l'assurance-chômage (RT I, 21.12.2011, 23).

<sup>12</sup> Loi sur les services du marché du travail et les aides du marché du travail (RT I, 23.12.2011,10).

Un plan individuel de recherche d'emploi est élaboré pour le travailleur. Parmi les services offerts figurent la consultance en matière de carrière, la formation au marché du travail, la formation à la recherche de travail, des stages et une aide publique au travail. Il est également offert une assistance au démarrage d'entreprises. En 2010, la part des aides salariales a fortement augmenté, puisque des aides ont été apportées aux entreprises qui avaient embauché des demandeurs d'emploi. Au total, les dépenses de politique du travail ont représenté, en 2008, 0,16 % du PIB, mais elles ont augmenté pour passer en 2009 à 0,51 % du PIB et en 2010 à 0,57 % du PIB. En 2011, ces dépenses ont quelque peu diminué en raison de la diminution du nombre des demandeurs d'emploi et ont représenté 0,485 % du PIB. Au cours de toutes les années considérées, environ deux tiers des dépenses sont allées à des mesures actives du marché du travail et un tiers des dépenses à des mesures passives du marché du travail.

## 5. La contribution des partenaires sociaux et des collectivités locales

Les évolutions intervenues sur le marché du travail ont exercé une influence importante sur les consultations tripartites entre employeurs, travailleurs et pouvoirs publics. En Estonie, des coalitions de centre-droit ont été au pouvoir pendant pratiquement la totalité des vingt années de retour à l'indépendance, ce qui se reflète aussi de manière assez considérable dans l'organisation du marché du travail. Cela pourrait laisser supposer qu'il est relativement facile pour les pouvoirs publics et les employeurs de coopérer entre eux et que les intérêts des travailleurs sont moins protégés. Pour une grande part, la politique du travail et la politique sociale ont été dans une très large mesure liées à l'utilisation du marché. La crise économique a fait ressurgir la question de la protection sociale des travailleurs et a compliqué les relations des partenaires de la coopération tripartite.

### 5.1 *Les partenaires sociaux*

Du côté des employeurs, l'organisation la plus influente est l'Union centrale des employeurs, qui regroupe 24 organisations sectorielles et 60 grandes entreprises. Globalement, environ 1 500 entreprises sont affiliées à cette organisation, entreprises qui emploient environ 35 % des salariés du secteur privé. Les deux autres organisations importantes liées au monde de l'entreprise sont la Chambre de commerce et d'industrie d'Estonie et l'Association estonienne des petites et moyennes entreprises (EVEA).

Environ 10 % des travailleurs sont syndiqués, et les organisations syndicales les plus influentes sont l'Union centrale des syndicats d'Estonie (AKL), qui regroupe des organisations sectorielles telles que, notamment, le syndicat des travailleurs des transports et des travaux publics, et surtout le syndicat des fonctionnaires (TALO), qui regroupe les salariés des secteurs de l'enseignement et de la recherche. Ce qui distingue ces deux organisations est davantage la différence entre les domaines d'activité qu'elles recouvrent que les motivations idéologiques. La faible syndicalisation des travailleurs est quelque peu paradoxale, étant donné qu'une partie non négligeable des entreprises étrangères en Estonie est contrôlée par des capitaux scandinaves et que 70 à 80 % des travailleurs des sociétés-mères sont syndiqués dans le pays du siège. Cependant, les syndicats sont plus présents dans les entreprises assez importantes; par exemple dans les entreprises de plus de 250 salariés, le taux de syndicalisation est de 48 %, et il est de 40 % dans les institutions des collectivités territoriales et de l'État (Viilmann, Soosaar, 2012).

C'est cette situation qui est cause du faible nombre de conventions collectives et du fait que la plus grande partie des salaires se décident par la voie de négociations directes entre employeurs et travailleurs. Cependant, la fréquence des conventions collectives est plus importante que le taux de syndicalisation. En Estonie, il est possible d'adhérer à des conventions collectives de deux manières. Si un syndicat est présent dans une entreprise, c'est lui qui conclut la convention collective avec l'employeur au nom des salariés. En l'absence de syndicats, l'assemblée générale des salariés choisit une personne de confiance qui représente les salariés lors de la conclusion de la convention collective. En Estonie, les conventions collectives s'appliquent dans les entreprises de plus de cinq salariés, ce qui veut dire à peu près le tiers des salariés. Parmi les sujets sur lesquels portent les conventions collectives, on trouve les questions d'organisation du travail, de sécurité au travail et de santé. En matière salariale, les trois quarts des travailleurs estiment que les conditions doivent être convenues



individuellement, tandis que 20 % sont d'avis que le salaire devrait être convenu conjointement avec les autres travailleurs (Espenberg, Jaakson, Kallaste, Nurmela, 2012).

En Estonie, l'on observait avant 2009 une coopération considérable des trois partenaires (pouvoirs publics, employeurs et travailleurs) pour les travaux préparatoires à la nouvelle loi sur les contrats de travail. Mais l'adoption de la loi est intervenue au printemps 2009, lorsque la crise économique avait atteint l'Estonie et la situation du budget de l'État était très tendue. Le gouvernement estonien s'est efforcé, en vue de l'adhésion à l'euro, de maintenir le déficit budgétaire dans la limite de 3 % du PIB. C'est pour cette raison que furent effectivement adoptées dans la loi les mesures prévues pour accroître la flexibilité des règles applicables sur le marché du travail, mais l'adoption des mesures destinées à garantir et à renforcer la protection des travailleurs a été reportée; or, il s'agissait notamment de l'augmentation de l'indemnité d'assurance-chômage et de l'aide aux demandeurs d'emploi. L'adoption de ces modifications ne fut pas particulièrement facile pour les représentants des travailleurs, mais dans la situation de crise de l'époque, un accord fut néanmoins obtenu. Cependant, en 2011, s'est déclaré un conflit important à propos de la proposition de réduire la cotisation d'assurance-chômage pour la faire passer de 4,2 % à 3 % (la part des salariés étant alors de 1,8 % et celle des employeurs de 1,2 %), proposition que soutenaient aussi bien les employeurs que les travailleurs. Mais le gouvernement a décidé de maintenir au même niveau les cotisations d'assurance-chômage, justifiant cela par la nécessité de disposer de réserves générales. Le gouvernement a également placé sous la responsabilité du Trésor public la gestion des ressources financières de la Caisse de chômage, en justifiant ce choix par la nécessité de consolider l'activité financière de l'État. Étant donné que c'est le Parlement qui adopte les mesures fiscales et que la coalition y dispose au Parlement d'une majorité suffisante, les propositions des travailleurs et des employeurs au gouvernement ont valeur de recommandations, mais elles ne sont pas à obligatoires. Pendant le conflit, les employeurs et les salariés ont retiré leurs représentants de la commission des négociations tripartites et à l'été 2012, il n'y avait toujours pas de reprise de la coopération.

## 5.2 *Les collectivités locales*

L'Estonie possède un système de collectivités territoriales à deux niveaux, qui comporte 15 départements et 226 collectivités locales, et parmi ces dernières, on compte 33 villes et 193 communes. La Caisse de chômage a des succursales départementales auprès desquelles s'inscrivent les demandeurs d'emploi et où sont offerts les services du marché du travail. Dans le domaine de la sécurité sociale, la mission des collectivités locales est d'organiser l'aide sociale et le bien-être des seniors, des handicapés et des autres personnes ayant besoin d'assistance, et aussi d'organiser l'entretien des maisons de retraite, des centres d'accueil pour les femmes et des autres établissements d'assistance sociale. Les collectivités locales sont chargées de payer certaines allocations de subsistance au moyen de ressources qui proviennent du budget de l'État. Dans le domaine de la santé, les collectivités locales sont chargées de fournir le premier niveau de services de santé (par exemple des médecins de famille) et d'organiser aussi le remboursement des dépenses de santé des personnes qui ne possèdent pas d'assurance-maladie. Généralement, les collectivités locales sont, pour une part importante, des collectivités de petite dimension; la moitié d'entre elles ont moins de 2 000 habitants et leur capacité à fournir des services sociaux sont limitées. La plus grande part de leurs recettes provient de la collecte de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour l'administration des impôts et des douanes; la partie de ces recettes qui est allées aux collectivités locales en 2010 est de 11,4 % (globalement, le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques était de 21 %), et cela représentait 46 % du total des recettes des collectivités locales (Sannik ..., 2011).

## 6. Le système de protection sociale et l'adaptation à la crise économique

Nous donnons ici une description de certaines caractéristiques du système estonien de protection sociale, dans la mesure précise où les services concernés et leur financement dépendent des évolutions qui interviennent sur le marché du travail. Nous présenterons l'image la plus générale de ce secteur, et parmi les réformes adoptées en période de crise, nous examinons aussi celles qui sont liées au système de protection sociale.

### 6.1 *L'assurance sociale et le système des retraites*

Le système de retraite en vigueur en Estonie est un système à trois piliers, dont le premier pilier est un régime par répartition financé par une cotisation sociale, dont 20 % servent au paiement des retraites dans les cas où une personne n'est affiliée qu'au premier pilier. Le deuxième pilier est un système à "capitalisation préalable", et ce sont 4 % de la cotisation sociale qui servent à le financer, à condition que l'intéressé lui-même paie un complément de 2 % de cotisation sociale (dans le financement du premier pilier, la part de l'intéressé se trouve ainsi réduite, pour passer de 20 % à 16 %). Le troisième pilier est un système "à financement préalable", et il est financé par des cotisations de la personne concernée au fonds de pension de son choix, et en l'occurrence, des avantages fiscaux sont applicables, à raison aussi bien des prestations que des cotisations. Les prestations de retraite sont calculées en fonction à la fois de l'ancienneté au travail et du salaire sur lequel est prélevée la cotisation sociale. La pension-vieillesse individuelle découle de ses trois piliers. En outre, il existe une retraite de base (pour les personnes qui ne possèdent pas l'ancienneté minimum requise de 15 années de travail pour pouvoir bénéficier de la pension-vieillesse), une pension d'incapacité de travail et une pension de réversion. La pension-vieillesse moyenne était d'environ 40 % du salaire net moyen. On applique une exemption fiscale complémentaire au revenu de la pension-vieillesse, et cette disposition s'applique pratiquement à toutes les pensions-vieillesse. De même, il n'y a pas de prélèvement de cotisations sociales sur la pension-vieillesse.

## 6.2 *Le système d'assurance-maladie*

En Estonie, comme dans la majorité des États membres de l'UE, s'applique le principe de l'assurance-maladie, en vertu duquel un tiers, à savoir la caisse-maladie, offre une couverture financière pour les services fournis par des établissements médicaux. Le système d'assurance-maladie est financé par la cotisation sociale, dont 13 % sont consacrés à l'assurance-maladie (au total la cotisation sociale est de 33 %). C'est au moyen de cette cotisation que sont financées les dépenses de santé, l'aide à l'achat de médicaments et les prestations pour les jours de travail non effectués en raison d'une incapacité de travail temporaire. L'assurance-maladie est obligatoire, sa couverture est générale et l'accès à cette assurance est fonction du besoin. Outre la caisse-maladie, une partie des dépenses de santé est financée par la fiscalité générale qui alimente le budget de l'État et ceux des collectivités locales, par exemple pour les dépenses de traitement des personnes qui ne sont pas assurées. En Estonie, il existe aussi des assurances privées qui offrent une assurance-maladie, mais leur part est marginale. La caisse-maladie a couvert la plus grande partie des dépenses de santé: 66 % en 2008; les pouvoirs publics 8,5 %, les patients 20,6 % et les assurances privées 1,5 % (Dépenses totales de santé ..., 2011). À cet égard, on notera que la part revenant au patient lui-même n'a fait qu'augmenter avec le temps, alors qu'elle n'était encore en 1999 que de 14 %.

En Estonie, le système de santé est essentiellement financé par l'assurance-maladie et la plupart des services sont soumis à des normes. Ce système a jusqu'à présent fonctionné de manière relativement harmonieuse dans des conditions de croissance économique rapide. L'élargissement de la base de cotisation a garanti un flux de ressources et a aplani les imperfections du système. La récession économique, la diminution des recettes fiscales et l'éventuelle réduction des services, en même temps que l'allongement des délais, ont été des manifestations de la crise. De la même façon, le problème qui se pose aussi pour le système de retraite est celui d'une dépendance accrue, étant donné qu'environ 40 % des bénéficiaires des services financés par la caisse-maladie ne financent pas ce système (les enfants et les seniors). Pour résoudre le problème de financement, l'on finance de plus en plus de services au moyen de la fiscalité générale et l'on augmente la part de financement à charge des patients. Il a été proposé d'étendre l'assiette fiscale, par exemple en taxant les pensions. Les problèmes de financement mettent aussi en évidence une tension par rapport à la croissance du système des assurances privées, qui suscite le problème du "choix désavantageux"; cela signifie que le départ des meilleurs clients vers les assurances privées rend moins durable l'ensemble du système. Dans le programme de crise, l'on s'est concentré sur des choix informés en matière de traitement et de médicaments, ainsi que sur une offre plus restreinte de certains services (Caisse-maladie estonienne, 2011)

## 6.3 *Les prestations d'aide sociale et les aides aux familles avec enfants*

L'allocation de subsistance est accordée dans le but d'assurer un revenu minimal et le calcul du montant de cette allocation se fonde sur la courbe des revenus et sur les revenus déclarés par les ménages, dont on déduit les dépenses de logement. Le niveau de revenu exigé est de

64 euros par adulte et de 51 euros par membre supplémentaire du ménage. Comme l'on déduit les dépenses de logement pour effectuer le calcul de l'allocation de subsistance, il peut arriver que soient remboursées toutes les dépenses liées à l'utilisation du logement et au chauffage, jusqu'à concurrence d'une limite qui est définie par la collectivité locale. L'allocation de subsistance est octroyée aussi en supplément aux bénéficiaires de l'assurance-chômage et de l'aide aux demandeurs d'emploi.

L'aide la plus importante est l'allocation familiale; l'assurance-maladie la verse pendant 140 jours au cours de la grossesse et après la naissance; et de surcroît, est versée pendant 435 jours (environ 15 mois) une aide d'un montant qui correspond au salaire moyen de l'année qui précède, mais qui ne peut être supérieure au salaire moyen des trois années précédentes. Si le bénéficiaire n'a pas travaillé précédemment, le montant octroyé est de 230 euros par mois.

Les autres aides mensuelles sont de 19 euros pour le premier et le deuxième enfant, et de 58 euros pour chaque enfant supplémentaire jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 16 ans ou jusqu'à la fin de la scolarité de l'enfant, l'année où celui-ci atteint l'âge de 19 ans. Pour chaque enfant est payé un montant destiné à l'éducation des enfants, à raison de 45 euros par enfant jusqu'à ce que l'enfant atteigne sa première année et de 38 euros entre les âges de un et deux ans, puis de 19 euros entre les âges de trois et huit ans, si la famille a encore un autre enfant de moins de trois ans ou si la famille a trois enfants ou plus. Certaines aides sont versées une seule fois, à savoir 320 euros à la naissance d'un enfant, et de même 320 euro en cas d'adoption, ainsi qu'une aide de 383 euros en cas de prise en charge d'un enfant se trouvant dans un orphelinat. De plus, le montant du revenu non imposable est relevé de 144 euros pour chaque enfant, à partir du deuxième enfant. Une comparaison permet de constater que les allocations familiales, et plus particulièrement le salaire parental, sont en fait des allocations uniques qui améliorent dans une proportion considérable le niveau de vie des bénéficiaires. Pour ce qui concerne les enfants, l'aide se concentre sur les deux premières années de la vie de l'enfant, et elle est conçue comme étant simplement un revenu de substitution au salaire des parents.

#### 6.4 *Le système éducatif*

En Estonie, l'État finance l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire, tandis que dans le cas de l'enseignement supérieur, on applique un modèle en vertu duquel l'État "commande" aux établissements d'enseignement supérieur de droit public un certain nombre de diplômés par discipline, et de surcroît, les établissements d'enseignement supérieur ont la possibilité, sur base de leurs propres évaluations, d'accueillir des étudiants sur des places qui ne sont pas financées par le budget de l'État. En outre, des établissements privés d'enseignement supérieur offrent des possibilités d'enseignement dans les domaines des affaires et des sciences juridiques, et dans ce cas, l'enseignement est financé essentiellement par des droits de scolarité que paient les étudiants. Un tel système donne aux jeunes d'assez grandes possibilités de choisir un domaine spécialisé, mais ce système pose aussi des problèmes tels que celui de l'accès à l'enseignement, et étant donné que très peu d'étudiants bénéficient pendant leurs études de bourses d'études et d'assistance sociale, un sujet qui revient constamment dans le débat politique est celui du rapport entre la demande de diplômés que présente l'État et les besoins du marché du travail. En augmentant la liberté de choix, on a fait augmenter le nombre des étudiants dans les domaines des sciences sociales, des études commerciales et du droit, tandis que l'intérêt pour les sciences de l'ingénieur et les sciences de la nature fait l'objet d'un intérêt relativement stable, bien que l'on constate, par exemple, un grand intérêt pour l'enseignement des technologies de l'information et pour l'enseignement médical.

Un autre sujet essentiel qui touche directement au marché du travail est celui des proportions de l'enseignement supérieur et de l'enseignement professionnel académiques et appliqués. Aussi bien les établissements d'enseignement supérieur que le système d'enseignement professionnel ont investi au cours des cinq dernières années des sommes considérables dans les infrastructures, notamment en utilisant les moyens des Fonds structurels de l'UE. Les entreprises ont investi davantage dans les infrastructures d'enseignement professionnel, en mettant davantage l'accent sur le lien entre l'enseignement et la pratique, et les ressources de financement aussi bien des établissements d'enseignement que des entreprises ont augmenté de manière considérable pendant la période d'expansion économique. Les évolutions qui se sont produites pendant la crise économique ont provoqué des tensions aussi dans le système d'enseignement, qui subit aussi les répercussions des tendances qui se manifestent sur le

marché du travail. Les taux de chômage évoqués plus haut confirment que d'une manière générale, le niveau d'éducation a un effet assez déterminant sur l'emploi. En même temps, il existe aussi un problème de marché du travail qui est dû au système d'enseignement, du point de vue de la scolarisation des catégories les plus vulnérables et par rapport au cas des étudiants qui sortent sans diplôme du système d'éducation. Le recyclage et la formation continue ainsi que le rapport avec les mesures actives du marché du travail sont bien de première importance, mais par exemple, les ressources investies dans une politique active du marché du travail sont maigres en Estonie, non seulement en pourcentage du PIB, mais aussi par comparaison avec les dépenses d'éducation.

Par rapport aux autres pays de l'UE, les indicateurs du niveau d'éducation en Estonie sont un peu supérieurs à la moyenne. Dans la partie de la population âgée de 25 à 64 ans, au moins 82 % des personnes possédaient en 2006 au moins un niveau d'enseignement secondaire, alors que la moyenne de l'UE-27 était de 77,8 %. En 2010, la proportion de jeunes possédant un niveau d'enseignement supérieur (niveau CITE III) était en Estonie de 40 %, alors que la moyenne de l'UE-27 était de 38 % (Annuaire statistique de l'Estonie, 2012). La baisse de la population et essentiellement des naissances dans les années 1990 et le fait que des cohortes réduites de 25 % aient fréquenté des établissements d'enseignement de différents niveaux ont obligé ces derniers à s'adapter.

De fait, au cours des trois dernières années, le nombre des étudiants étrangers en Estonie a augmenté de 15 à 20 % par an. Des programmes d'aide ont contribué à l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers, tels que par exemple, les études de doctorat financées par le Fonds social européen pendant la période 2007 - 2013 et le programme de promotion internationale intitulé "DoRa".

#### 6.5 Les dépenses totales de protection sociale

Les dépenses totales de protection sociale comprennent les retraites, les dépenses de santé et les allocations familiales. De même, entrent dans cette catégorie, les dépenses liées au chômage. Le tableau 7 présente la tendance des cinq dernières années dans certains pays de l'UE et en Estonie.

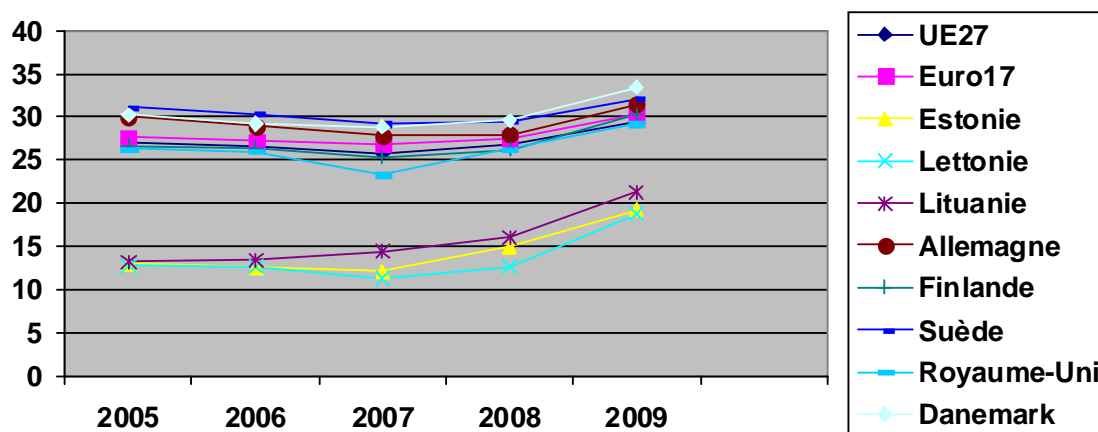


Figure 7. Dépenses totales de protection sociale dans l'UE27, en Estonie et dans quelques États-membres de l'UE, pour les années 2005-2009, en % du PIB.

Les dépenses de protection sociale de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, qui étaient en 2009 respectivement de 19,2 %, 18,8 % et 21,3 %, ont été notablement moins importantes que la moyenne de l'UE-27, qui était de 29,5 %. Les deux pays où les dépenses ont été les plus importantes sont le Danemark (33,4 %), la Suède (32,1 %) et l'Allemagne (31,4 %). Pour la Finlande, ce taux s'élève à 30,3 %, et en Grande-Bretagne, il atteint 29,2 %. Surtout, la faiblesse des chiffres des pays baltes en matière de protection sociale a été liée au faible niveau des retraites par rapport au le salaire moyen.

Les dépenses de protection sociale ont augmenté en 2009 dans tous les États membres, principalement en raison du ralentissement de la croissance économique et de l'augmentation

des dépenses liées à la crise (indemnités de chômage). En Estonie, un élément qui a contribué considérablement à l'augmentation de ce chiffre relatif a été la chute de la croissance du PIB: - 14,3 % en 2009. Les retraites ont été augmentées de 5 % à partir du 1<sup>er</sup> avril de la même année, en conséquence de l'indexation, ce qui explique pour moitié la hausse des dépenses sociales. En outre, les dépenses liées au chômage ont augmenté dans des proportions très importantes: le faible niveau des dépenses de protection sociale s'explique en partie par le faible niveau des recettes générales, et en partie par le résultat d'un choix délibéré de politique économique qui se caractérise par une imposition (relativement) peu élevée et par des dépenses qui ont été relativement modérées, mais qui, par comparaison en valeur absolue avec la moyenne de l'UE et aussi avec les pays d'Europe orientale les plus développés (surtout la Slovaquie et la Tchéquie), ont été très faibles.

## 7. Mesures appliquées en période de crise économique et enseignements liés à la crise

### 7.1 *Les mesures*

En 2009, année de crise économique, le gouvernement estonien a adopté une série de mesures qui visaient à parvenir à l'équilibre budgétaire. Les mesures qui ont eu la plus forte influence sur le budget ont été les mesures de politique fiscale. La TVA a été relevée de 18 % à 20 %, et le taux de TVA réduit a été augmenté, pour passer de 5 % à 9 %.

Nous avons décrit plus haut un certain nombre de mesures dans le contexte de la nouvelle loi sur le contrat de travail, dont l'application a été reportée à l'année 2013. Des modifications relativement importantes ont été apportées au système des retraites, dans la mesure où le gouvernement a modifié l'indexation des retraites versées, de telle sorte qu'au lieu de l'augmentation originelle de 14 %, les retraites n'ont augmenté en 2009 que de 5 %. En outre, les contributions du gouvernement au deuxième pilier des retraites ont été retardées jusqu'à la fin de l'année 2012. De surcroît, il a été prévu par voie de législation qu'après l'année 2016, année où pour les femmes aussi l'âge de la retraite augmentera pour passer à 63 ans, l'âge de la retraite continuera d'augmenter jusqu'à 65 ans; ainsi, tous les quatre ans, l'âge de la retraite augmente d'une année.

En matière d'assurance-maladie, la loi a été modifiée de telle sorte qu'au lieu de l'ancien système, en vertu duquel à partir du deuxième jour de maladie, la caisse maladie remboursait 80 % du salaire pour les jours de congé- maladie, les trois premiers jours étaient dorénavant sans remboursement; du quatrième au huitième jour, le paiement incombait à l'employeur, et à partir du neuvième jour, la caisse maladie rembourse. Ces décisions ont, bien sûr, porté tort à la fiabilité du système de sécurité sociale, mais elles ont permis à moyen terme de contenir les budgets en évitant un déficit excessif.

Les budgets collectivités territoriales se sont trouvés soumis à un régime de contrôle strict: la dette brute ne doit pas excéder 60 % du PIB, et le secteur public n'a le droit, généralement, de procéder à des investissements qu'à hauteur du cofinancement des programmes de l'UE.

### 7.2 *Enseignements*

L'Estonie a mené à bien en période de crise une entreprise politique de première importance qui a été l'adhésion à l'Union monétaire, le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Cela a renforcé la stabilité financière du pays, mais a en même temps créé aussi des obligations financières supplémentaires, liées à la participation aux programmes d'aide et aux mécanismes de financement de l'UE.

La crise a été importante en partie en tant que test de la capacité des différents niveaux d'organisation administrative du pays. Le gouvernement a atteint ses objectifs de politique budgétaire au moyen de mesures assez strictes, qui ont fait du tort à la coopération entre partenaires sociaux.

La politique budgétaire de l'Estonie a été d'une manière générale pro-cyclique, elle a bien soutenu la croissance économique, mais en temps de crise, elle a amplifié la récession économique, parce qu'il a manqué dans la pratique les éléments susceptibles d'avoir un effet stabilisateur sur la demande globale.

Le système de gestion du marché du travail a été soumis à une forte pression, cela a fait apparaître le caractère insuffisant, en période de chômage de masse, des mécanismes existants et des ressources financières. L'analyse des catégories vulnérables sur le marché du travail a permis de mettre au jour une partie des problèmes concrets.

La flexibilité du marché du travail ne s'est pas révélée suffisante pour pouvoir absorber le chômage. Le fait que des Estoniens partent travailler à l'étranger a contribué à réduire le chômage, mais dans une vue de long terme, cela réduit les perspectives d'emploi en Estonie et exerce une influence négative sur le potentiel économique.

La participation au marché du travail (la population active) est relativement importante en Estonie, mais des possibilités supplémentaires de travail à temps partiel, de recyclage, pourraient améliorer encore l'emploi, et faire notamment participer aussi davantage les catégories vulnérables au marché du travail.

Les ressources consacrées à des mesures passives et actives du marché du travail sont très faibles, aussi bien en valeur relative qu'en valeur absolue, puisque ces mesures sont financées à hauteur de 40 % par des ressources du Fonds social de l'UE. Il faut noter un problème important, à savoir qu'une part considérable des chômeurs, soit 64 000 personnes en 2010, n'ont perçu ni indemnités de l'assurance chômage ni aide aux demandeurs d'emploi. La manière dont ces personnes peuvent se tirer d'affaire est une question à laquelle il faut s'attaquer. Cela supposerait aussi de disposer d'informations plus précises concernant les sources de revenus de ces personnes, et notamment les revenus illégaux; se pose aussi la question de savoir dans quelle mesure les prestations sociales donneraient la possibilité de réduire les activités illégales.

L'augmentation du nombre des chômeurs de longue durée dans une période de reprise de la croissance économique s'explique d'une manière générale par des tendances qui révèlent que les évolutions du marché du travail sont en retard par rapport au cycle économique. En même temps, l'augmentation de ce type de chômage montre aussi que dans certains segments du marché du travail et pour ce qui concerne les catégories vulnérables, les mesures actives du marché du travail n'ont que peu d'effet. De même, les moyens financiers investis en ce domaine sont maigres si on les compare à ceux d'autres pays de l'UE, aussi bien en termes absolus qu'en termes relatifs.

Le système social estonien tend fortement à soutenir les familles avec enfants, l'objectif étant de relever le taux de natalité. Le système d'aide aux familles demande manifestement à être encore développé et élargi. Des enfants d'âge plus avancé devraient donner droit à des aides plus importantes, au lieu que ces aides soient limitées aux deux premières années de la vie de l'enfant.

La situation des seniors demande à être améliorée dans la mesure où, en l'occurrence, ce qui importe n'est pas seulement d'augmenter les retraites, mais aussi de créer un système qui offre de nombreux services de natures différentes, plus diversifiés (des maisons de retraite, des maisons de santé, des centres de loisirs pour les seniors).

## Bibliographie

Eamets, Raul, "Tööturg, tööturu paindlikkus ja majanduskriis Balti riikides" (Le marché du travail, la flexibilité du marché du travail et la crise économique dans les pays baltes), *Eesti Inimarengu Aruanne* (Rapport sur le développement des ressources humaines) 2010/2011. *Inimarengu Balti rajad, muutuste kaks aastakümnet* (Les chemins du développement des ressources humaines dans les pays baltes, deux décennies de changements), Eesti Koostöö Koda (Chambre estonienne de coopération), Tallinn, 2011, lk. 75-82.

*Eesti Haigekassa arengukava 2011-2014* (Le plan de développement de la Caisse estonienne de maladie pour 2011-2014), Tallinn, 2011

*Eesti Statistika Aastaraamat 2012* (Annuaire statistique de l'Estonie), Tallinn, Eesti Statistikaamet (Service estonien de la statistique), 2012.

Espenberg, Kerly, Krista Jaakson, Epp Kallaste, Kristi Nurmela, "Kollektiivlepingute roll Eesti Töösuhetes" (Le rôle des conventions collectives dans les relations de travail en Estonie), *Sotsiaalministeeriumi Toimetised* (Documents de travail du ministère des Affaires sociales), Nr. 1, 2012.

*Estonian Social Survey (ESS)* (Passage en revue de la situation sociale en Estonie), (2011), Statistics Estonia, Tallinn

*Health, Labor and Social Life in Estonia, 2000-2008* (Santé, travail et vie sociale en Estonie, 2000-2008). (2009), Ministry of Social Affairs, Republic of Estonia (ministère des Affaires sociales, République d'Estonie), Tallinn.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_social\\_policy\\_equality/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/introduction)

Malk, Liina, "Töökorraldus ja töö tasustamine" (Organisation du travail et rémunération du travail), *Kogumikus Töövaldkonna areng* (Recueil, évolution du secteur du travail) 2010-2011 (Ülle Marksoo, éditeur), ministère des Affaires sociales, République d'Estonie, pages 18-26, 2012.

Meriküll, Jaanika, "Labor Market Mobility During a Recession: The Case of Estonia" (La mobilité du marché du travail en période de récession: le cas de l'Estonie), *The Bank of Estonia* (Banque d'Estonie), *The Working Paper Series* (Série de documents de travail), 1/2011.

*OECD Reviews of Labour Market and Social Policies. Estonia*. (Études de l'OCDE sur les politiques du marché du travail et les politiques sociales. Estonie.) OCDE, 2010

*Rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020. Examen annuel de la croissance 2012*. (2011), CE, 23 novembre.

Põldis, Eva, "Riskirühmad tööturul" (Les groupes vulnérables sur le marché du travail), *Kogumikus Töövaldkonna areng* (Recueil, évolution du secteur du travail) 2010-2011 (Ülle Marksoo, éditeur), ministère des Affaires sociales, République d'Estonie, pages 27-39 2012a.

Põldis, Eva, "Registreeritud töötus ja tööturupoliitika" (Le chômage enregistré et la politique du marché du travail), *Kogumikus Töövaldkonna areng 2010-2011* (Ülle Marksoo, éditeur), ministère des Affaires sociales, République d'Estonie, pages 40-49 2012b.

Reinhart, Carmen M. & Kenneth S. Rogoff, *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly* (Cette fois, ce n'est pas pareil. Huit siècles d'inconséquence financière), Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2009.

Sannik, Kristi, Andrus Jõgi, *Kohalike omavalitsuste 1010. Aasta eelarve täitmise tulude, kulude ja finantseerimistehingute analüüs (ülevaade)* (Analyse de l'exécution du budget de l'année, des recettes, des dépenses et des opérations de financement (aperçu)), EV RM, Tallinn, 2011.

Tööturuteenuste ja -toetuste seadus (Loi sur les services du marché du travail et les aides du marché du travail), *Riigi Teataja* (Journal officiel de la République d'Estonie) I, 23.12.2011,10.

Tervishoiu kogukulud Eestis (Dépenses totales de santé en Estonie). *Tervise Arengu Instituut* (Institut de développement de la santé), <http://www.tai.ee>.

Töötuskindlustusseadus (Loi sur l'assurance-chômage), *Riigi Teataja I* (Journal officiel de la République d'Estonie I), 21.12.2011, 23.

Viilmann, Natalja, Orsolya Soosaar, *Eesti Tööturu Ülevaade* (Aperçu du marché du travail en Estonie), Banque d'Estonie, 1/2012.



## Membres du Groupe des travailleurs représentant l'Estonie

---



**Carr Liina**

Secrétaire pour les relations extérieures de la Confédération des syndicats estoniens (EAKL)

INT, REX, TEN



**Viies Mare**

Chercheuse au Centre de recherches économiques de l'université polytechnique de Tallinn, Confédération estonienne des syndicats de salariés (TALO)

ECO, INT, SOC



**Comité économique et social européen**

**Groupe des travailleurs  
Rue Belliard 99  
B – 1040 BRUXELLES**



**Secrétariat du Groupe des travailleurs  
Téléphone : +32 2 546 99 32  
Fax : +32 2 546 97 55  
Courriel: [gr2@eesc.europa.eu](mailto:gr2@eesc.europa.eu)  
Internet: <http://www.eesc.europa.eu/gr2>**

**FR**