

Résumé de la vue d'ensemble des choix de politique migratoire préparé par l'Office national d'audit d'Estonie

Les besoins de l'économie estonienne peuvent être supportés en combinant des réformes nationales avec une politique migratoire raisonnée

TALLINN, le 17 juin 2015 – L'Office national d'audit a préparé une vue d'ensemble des choix de politique migratoires auxquels l'Estonie fait face, qui indique que l'État peut à la fois utiliser des réformes de l'emploi et d'autres réformes nationales ainsi que la migration intelligemment et en des proportions appropriées comme leviers pour améliorer les perspectives de son développement économique. Le but est d'avoir suffisamment de personnes avec les compétences et les connaissances requises pour le développement économique de notre État. Si l'Estonie veut réussir dans la compétition internationale pour attirer les personnes qui possèdent la capacité de générer des revenus, elle doit garantir à ces personnes un environnement de travail et un cadre de vie appropriés qui découlent d'une vision large du monde.

Selon les prévisions, le nombre de personnes en âge de travailler ou les 20-64 ans en Estonie diminuera d'environ 50 000 au cours des cinq prochaines années, c.-à-d. en 2020, et d'autant que 165 000 en 2040. En même temps, le nombre des 65 ans et plus augmentera d'environ 24 000 en 2020 et de plus de 88 000 en 2040.

Comme quelqu'un doit maintenir nos systèmes de retraite et d'assurance maladie ainsi que notre État et société dans son ensemble, nous devons résoudre la question de comment générer les revenus qui peuvent être utilisés pour répondre aux demandes de la société afin de préserver le niveau de vie et de garantir le développement économique de l'Estonie. La mise en œuvre de réformes rendra possible d'amener une plus grande part de la fraction inactive de la population sur le marché du travail et d'augmenter la productivité, mais le lancement de réformes dans un proche avenir ne générera de résultats que dans un avenir lointain et leur impact pourrait ne pas être suffisant. Cela signifie que bien qu'une part plutôt importante des besoins de l'État vis-à-vis de la main-d'œuvre peut être couverte intérieurement en Estonie, il est peu plausible que les sources domestiques puissent fournir l'entière main-d'œuvre nécessaire pour le développement de l'économie estonienne.

Un autre moyen d'augmenter les revenus de l'État et de la société en plus des réformes internes est d'utiliser intelligemment les compétences et les connaissances qui peuvent être offertes par les personnes qui viennent travailler et vivre en Estonie d'autres parties du monde. La vue d'ensemble de l'Office national d'audit indique que l'Estonie a besoin d'une approche plus active et fructueuse dans ce domaine.

La majorité des immigrants provenant hors de l'Union européenne viennent en Estonie dans le cadre familial et de l'apprentissage de la mobilité. Selon le Registre de la population estonien et le Bureau de la Police et des Gardes-Frontières, 39 000 personnes ont immigré en Estonie durant 2005-2013, dont 14 000 étaient majoritairement des citoyens estoniens revenant chez eux et environ 25 000 étaient des étrangers. La part de migration de retour et de citoyens de l'UE dans l'immigration a augmenté ces dernières années et la part de pays tiers a respectivement diminué.

Les personnes qui immigreront en Estonie sont principalement jeunes. En 2013, environ 65 % des immigrants étaient plus jeunes que 35 ans et environ 45 % de tous les immigrants tombent dans le groupe d'âge 20-34 ans. L'âge moyen des immigrants est resté aux alentours de 30-31 ans en 2005-2013.

Alors que les raisons pour lesquelles les immigrés de l'Union européenne ont décidé d'immigrer en Estonie sont inconnues, la moitié des immigrés des pays tiers sont venus ici dans le but de migration familiale, un tiers est venu ici pour travailler et un sixième pour étudier ici.

Cela signifie que la majorité des immigrés sont des migrants familiaux et pour étude, qui n'entrent pas sur le marché du travail. La majorité des immigrés viennent en Estonie dans le but de migration familiale, c.-à-d. pour rejoindre leurs membres familiaux qui vivent en Estonie. 33 % des immigrés familiaux en âge de travailler travaillent régulièrement.

Afin d'intégrer les migrants familiaux comme immigrés qui n'ont pas été choisis sur la base de leurs compétences, l'objectif central est de fournir un accès aux emplois qui nécessitent un niveau de compétences moyen et ne requérant pas de hautes qualifications (académiques) mais de l'expérience et une formation professionnelle. Comme l'Estonie a besoin à la fois de travailleurs hautement qualifiés ainsi que de personnes avec un ensemble de compétences moins développées, les immigrés qui ne sont pas employés peuvent être regardés comme une source inutilisée. Bien que trouver du travail soit aussi l'une des conditions préalables à l'immigration, l'État n'a pas accordé une attention particulière à l'emploi des migrants familiaux, alors que développer un programme séparé pour eux pourrait être bénéfique. À l'heure actuelle, les migrants familiaux ont uniquement accès aux mêmes services du marché du travail que le reste de la population.

En même temps, le nombre d'étudiants étrangers qui viennent étudier en Estonie a augmenté et un cinquième d'entre eux restent en Estonie pour travailler de façon permanente (ils ont travaillé en Estonie pour plus de la moitié durant les 18 mois suivant la fin de leurs études).

Le plus grand nombre de personnes qui commencent à travailler en Estonie sont de pays voisins avec des contextes culturels similaires (Lettonie et Lituanie). La position des étudiants de pays tiers sur le marché du travail est à bien des égards pire que les étudiants de l'UE (moins d'entre eux trouvent un travail, ils travaillent pour des périodes plus courtes et gagnent moins aussi).

Bien qu'un travail significatif ait été réalisé pour attirer les étudiants étrangers en Estonie, et leur nombre ait considérablement augmenté, il est nécessaire de penser systématiquement aux moyens d'encourager les étudiants avec les compétences et les connaissances nécessaires à l'Estonie à entrer sur le marché du travail. On pourrait leur offrir plus d'occasions de stage lors de leurs études pour leur permettre de se familiariser avec le marché du travail estonien et donner aux employeurs locaux l'expérience de travailler avec des étrangers.

Un étudiant étranger peut aussi être avantageux pour l'Estonie après avoir obtenu son diplôme et avoir quitté l'Estonie s'il conserve ses contacts et les développe davantage.

Les immigrés actuels ne sont pas un fardeau pour le système social estonien, c.-à-d. nous n'avons pas de tourisme social. L'utilisation abusive de prestations sociales est souvent regardée comme une menace associée à l'immigration ; cela n'est pas le cas en Estonie. En moyenne, les immigrés reçoivent moins des prestations que la population locale.

Par exemple, une allocation de subsistance était versée à 2,7 % de la population estonienne en 2013 et seulement à 1,5 % des immigrés. La part des étrangers enregistrés comme sans-emploi qui recevaient des allocations chômage (allocation d'assurance-chômage ou allocation chômage) était considérablement plus petite que celle des Estoniens. Un peu plus d'un tiers des étrangers enregistrés comme sans emploi de 2010 à 2013 ont reçu des allocations chômage. Près de la moitié de toutes les personnes inscrites au chômage en Estonie ont reçu des allocations chômage sur la même période. La majorité des prestations sociales versées aux immigrés (77 %) sont liées aux enfants et à la famille, pas pour faire face aux problèmes.

Les données de l'OCDE confirment aussi les résultats de l'analyse de l'Office national d'audit de l'utilisation des prestations sociales et des allocations chômage par les étrangers en

comparaison avec la population locale. L'OCDE a découvert que les personnes d'origine étrangère ont tendance à recevoir moins de soutien social en Estonie que les personnes locales. La moyenne de l'OCDE pour la comparaison des indicateurs était de 2,0 mais le même indicateur en Estonie était de 0,8, c.-à-d. plus de deux fois moins.

L'État préférerait plutôt voir les travailleurs avec un haut niveau de compétences et de connaissances venir en Estonie, mais très peu d'entre eux ont déménagé ici à cause de l'organisation actuelle de l'immigration. L'objectif fixé par l'État pour lui-même ces dernières années est l'immigration des meilleurs spécialistes mais les personnes qui sont arrivées en Estonie de pays tiers dans le cadre de la mobilité de la main-d'œuvre pour 2005-2013 étaient principalement des ouvriers qualifiés. Environ un tiers des travailleurs migrants commencent à travailler dans des secteurs nécessitant de hautes qualifications en Estonie. Le fait que les travailleurs migrants entrent surtout sur des secteurs qui nécessitent des bas niveaux de compétences, où les salaires sont aussi plus bas, est aussi confirmé par les données sur les salaires. Selon le critère de salaire en vigueur depuis 2013, les meilleurs spécialistes qui viennent en Estonie dans le cadre de la migration de la main-d'œuvre doivent être payés des salaires au moins égaux à deux fois le salaire moyen en Estonie. L'analyse par l'Office national d'audit indiquait que moins de 16 % des travailleurs migrants ont gagné au moins autant sur 2005-2013. Cela signifie que la majorité des travailleurs migrants ne viennent pas ici pour des emplois fortement rémunérés qui requièrent un haut niveau de connaissances et de compétences.

Si l'État veut que les travailleurs migrants qui viennent ici soient principalement les meilleurs spécialistes, il doit décider quelles mesures internationales utilisées favorisant la migration de la main-d'œuvre pourraient être employées en Estonie, comment attirer les personnes avec les compétences nécessaires en Estonie et comment garantir leur adaptation.

Un système pour analyser le marché du travail doit être créé pour évaluer quelles compétences sont absentes du marché du travail et combien de personnes avec de telles compétences sont nécessaires. Compte tenu de la vitesse à laquelle l'environnement économique et la société changent, les besoins en spécialistes peuvent être principalement prévus pour le court terme ou dans certains cas, à moyen terme. Une coordination de la surveillance et de la prévision des besoins en main-d'œuvre et pour développer les compétences est en train d'être développée sous la direction du Ministère de l'éducation et de la recherche, mais sa période de lancement estimé est 2014-2020, ce qui explique pourquoi aucun résultat n'est attendu au cours des prochaines années.

La pratique actuelle indique que la capacité de la société et de l'État estonien à recevoir, adapter et intégrer les immigrés est manquante. L'accès limité aux informations et aux services publics dans des langues étrangères entraîne des difficultés pour les immigrés, tout comme la préparation insuffisante des crèches et des écoles, et l'attitude de la société et des employeurs envers les personnes d'origine étrangère. Ces facteurs rendent l'Estonie moins attractive auprès des ouvriers qualifiés.

La majorité des crèches et des écoles d'enseignement général ne sont pas suffisamment préparées pour s'occuper des enfants des nouveaux immigrés. Les parents ont connu la réticence et le refus des écoles à admettre des élèves venant de pays étrangers. 10-15 % des enfants des personnes qui ont pris part à l'enquête sur la performance et les opportunités d'éducation de nouveaux immigrés hors de l'Union européenne ont reçu différentes mesures de soutien (p.ex. classe de préparation, enseignant assistant, personne de soutien, matériaux pédagogiques spéciaux, assistance individuelle avec les études). Cependant, les élèves tout comme les enseignants confirment que quatre cinquièmes des nouveaux immigrés ont besoin d'un soutien supplémentaire dans leurs études.

Le rôle passif ou pratiquement non-existant des autorités locales dans la fourniture de services aux étrangers a également été souligné. Le principal obstacle est le manque d'informations à propos des services en anglais. Les autorités locales coopèrent aussi très peu avec les autres institutions (universités, entrepreneurs, autorités de l'État, etc.).

Dans le contexte estonien, l'accessibilité aux informations pertinentes, à jours et objectives et aux contacts est particulièrement importante, car près de la moitié de la population russophone de l'Estonie est entièrement enfermée dans un champ d'information en russe. En même temps, un nombre considérable de nouveaux immigrants parlent russe, ce qui signifie qu'un piètre accès aux informations pourrait amener à une communication et des contacts faibles avec l'État. Cela à son tour rend l'adaptation et l'intégration moins susceptibles de réussir.

L'État a créé un portail d'information pour les immigrants le printemps dernier ; il est encore à ses débuts. Il y a aussi des plans de créer un programme d'adaptation en 2015, mais on ne sait toujours pas comment ces mesures peuvent être mises en œuvre en réalité et quels résultats ils donneront.

Lorsque le programme d'adaptation est développé, il doit être gardé à l'esprit qu'il devrait être aussi pratique que possible pour tous les immigrants. Il est ainsi important d'observer comment les personnes qui arrivent ici dans le cadre des différents types de migration devraient être traités : les travailleurs migrants hautement qualifiés et moins qualifiés, les migrants étudiants, les migrants familiaux y compris les époux et les enfants de travailleurs migrants. Un autre aspect qui doit être pris en considération est comment utiliser le programme pour garantir la connexion la plus efficace avec la société de sorte que l'intégration ne resterait pas une question théorique, mais couvrirait aussi le côté pratique (p.ex. comment établir des contacts avec les réseaux locaux ou le marché du travail).

Une enquête commandée par le Fonds d'assurance chômage a été réalisée en 2011 pour évaluer l'intérêt des employeurs dans la main-d'œuvre étrangère. Les résultats ont indiqué que 6 % des entreprises avaient utilisé des travailleurs étrangers au moment de l'enquête. Les résultats ont indiqué aussi que 12 % des entreprises étaient intéressées à embaucher des travailleurs étrangers à l'avenir. Cela signifie que la part d'entreprises estoniennes qui considèrent utiliser une main-d'œuvre étrangère est relativement petite. Les raisons pour le manque d'intérêt mises en avant par les entreprises incluent l'absence de besoin de travailleurs étrangers, les différences culturelles (y compris la barrière de la langue, l'attitude vis-à-vis du travail), les attentes salariales élevées des étrangers, la faible préparation de la société à amener des travailleurs étrangers et le manque d'information sur comment recruter des étrangers.

L'attitude globale de la société envers les immigrants détermine aussi souvent la préparation et l'intérêt des employeurs à embaucher des travailleurs étrangers. Comparées aux autres pays, les attitudes prédominantes parmi les Estoniens sont considérablement plus négatives.

L'index de tolérance de l'OCDE des minorités est le plus bas en Estonie : la moyenne dans les pays de l'OCDE est de plus de 60 %, mais en Estonie, l'index est juste de 27 %. La faible tolérance générale des Estoniens est aussi reflétée dans la faible tolérance des immigrants : les résultats de l'enquête sociale européenne a indiqué que les Estoniens sont considérablement moins tolérants envers les immigrants (24 %) que les Européens en moyenne (38 %). La tolérance est encore plus basse qu'en Estonie dans trois pays (Slovénie, Lituanie, Grèce) tandis qu'en Finlande, 67 % des personnes tenaient une position tolérante.

L'attitude de la société peut soutenir ou entraver l'adaptation des immigrants, c'est pourquoi des démarches supplémentaires doivent être prises pour promouvoir le traitement égal et la tolérance. Le nombre des problèmes est le plus élevé dans le domaine du travail, mais il y a aussi beaucoup de place pour le développement dans la couverture médiatique ainsi que dans la conscience et les compétences des fonctionnaires et des éducateurs à aborder le sujet.

Les personnes qui émigrent d'Estonie ont tendance à être jeunes, avec des bas salaires et sans emploi permanent. Il n'y a pas de forte émigration des personnes avec une éducation supérieure.

Selon le Registre de la population, environ 60 000 personnes ont émigré d'Estonie sur 2005-2013, ce qui est environ 21 000 personnes de plus que celles ayant immigré. La piètre qualité et le manque de données sur l'émigration de beaucoup de personnes doivent être pris en considération lorsque l'émigration est étudiée.

L'analyse des données indique que les jeunes et les personnes en âge de travailler émigrent le plus. Par exemple, les personnes en âge d'être en retraite composaient 2-3 % des émigrés en 2013 ; le reste était en âge de travailler ou des enfants. Les 20-39 ans se démarquent clairement avec leur niveau élevé d'émigration lorsque les émigrés sont comparés à la composition par âge de la population entière.

L'analyse de l'Office national d'audit a indiqué que trois quarts des émigrés n'avaient pas reçu un revenu régulier du travail au cours de l'année précédent leur départ. Ceux qui gagnaient un revenu recevaient considérablement moins que la moyenne estonienne. Par exemple, le revenu brut moyen en Estonie en 2013 selon le Bureau des Impôts et des Douanes était de 730 euros, mais le même indicateur parmi les émigrés était 453 euros. Le taux de chômage était aussi plus élevé parmi les émigrés que la moyenne en Estonie. 11 % des émigrés avaient une éducation supérieure.

Tandis que le solde migratoire dans la plupart des pays européens est positif, c.-à-d. il y a plus d'immigrés que d'émigrés, dans le cas de l'Estonie, il a été négatif à travers les années – l'Estonie a conservé son statut de pays donateur. Les données de Statistiques Estonie indiquent un changement dans la tendance du solde migratoire ces dernières années, c.-à-d. la différence entre les nombres d'émigrés et d'immigrés est devenue plus petite. Alors que 2 639 personnes ont immigré en Estonie et 6 321 ont émigrés en 2012, et donc le solde migratoire était -3 682, les chiffres en 2014 étaient 3 904 immigrés et 4 637 émigrés, avec un solde de - 733. L'émigration en 2014 était environ 30 % plus faible que les années précédentes.

L'État n'a pas de leviers efficaces pour maîtriser l'émigration, et la libre circulation des personnes est aussi l'une des libertés fondamentales en Union européenne. Cela signifie que réduire l'émigration requiert de traiter ses raisons. L'émigration est principalement liée à aux meilleurs niveaux de vie, conditions de travail et possibilités de carrière hors de l'Estonie. Réduire l'impact de ces facteurs requiert un développement considérable de l'économie et la société estoniennes, et une plus large convergence avec les autres membres de l'Union européenne. Il est donc nécessaire de se concentrer sur les réformes générales internes qui améliorent le niveau de vie.

Il est aussi nécessaire de décider comment augmenter la migration de retour et de faciliter aux migrants de retour l'adaptation à la vie en Estonie. L'État peut aussi développer une politique de diaspora pour maintenir le contact avec les émigrés et promouvoir les relations économiques et commerciales de l'État avec leur aide si possible.

Contexte

L'Office national d'audit a préparé une vue d'ensemble de la contribution de la politique migratoire actuelle estonienne à trouver les travailleurs nécessaires du point de vue de l'économie et de la main-d'œuvre, pour souligner le besoin de prendre des décisions et pour donner un résumé des choix possibles aux décideurs.

La politique d'asile et la question de l'immigration illégale n'ont pas été discutées dans cette vue d'ensemble.

Toomas Mattson

Chef du Service de communication, Office national d'audit

+372 640 0777

+372 513 4900

toomas.mattson@riigikontroll.ee

press@riigikontroll.ee

www.riigikontroll.ee