



Etude CNFPT - EUROPA
Les fonctions publiques locales en Europe

- ESTONIE -

Christophe BONNOTTE
Maître de conférences en droit public, IPAG Limoges (OMIJ),
Secrétaire général adjoint d'EUROPA

ESTONIE

- Sommaire -

I - Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques.

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)
- Données économiques (PIB, autres, financement)
- Données politiques (*régime, pluripartisme*)
- Données institutionnelles (unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui générés)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...)
- Secteur monopolistique. (*activités*)
- Secteur concurrentiel, initiatives privées. (*activités*)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité)
- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)
- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.
- Domaine des compétences.
- Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)
- Finances locales
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

II - Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux).

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi).

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés.

II-2.2. Recrutement et formation.

II-2.3. Avancement et promotion.

II-2.4. Rémunération.

II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux).

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.

III - Système de protection sociale des agents publics locaux au Royaume-Uni.

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

III-1.1. Principes généraux de base et organisation.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique).

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie.

III-2.2 Maternité et charges de famille.

III-2.3 Risques professionnels.

III-2.4 Vieillesse.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

I – SYSTEME POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)

Superficie	45.227 km ²
Population	1,34 millions d'habitants
Densité	Habts / km ²
Capitale	Tallinn
Population active	nd

La superficie de l'Estonie est de 45 227 km² ; Elle possède 3794 km de côtes et 663 km de frontières terrestres (339 km avec la Lettonie et 294 km avec la Russie). Son territoire comprend 1521 îles (les plus importantes sont Saaremaa et Hiiumaa), et un nombre comparable de lacs. Dont le plus important, le lac Peipsi, est partagé entre l'Estonie et la Russie (1570 km² en Estonie et 3555 km² en Russie). Les rivières les plus longues sont la Vohandu (162 km), la Pärnu (144 km) et la Poltsamaa (135 km). Enfin, le point culminant atteint 318m, et est situé au sud du pays (Suur Munamägi).

- Habitants : 1 347 510 habitants
- Origine ethnique : Estoniens 65%, Russes 28%, Autres (Ukrainiens, Finlandais, Biélorusses) 7%.
- Langue officielle : estonien
- Autres langues pratiquées : russe, finnois, anglais
- Religion : Luthérienne principalement et orthodoxe russe, baptiste, catholique
- Principales villes
- Tallinn (capitale) : 396 010 hab.
- Tartu : 101 483 hab.
- Narva : 67 144 hab.
- Pärnu : 50 619 hab.

- Données économiques

Taux de chômage	5,9 %
Taux de croissance	9.3 %
PIB	13,09 milliards d'euros (France : 1.780 milliards d'euros en 2006)
PIB/hab. (euros)	9 755 euros (France : 28 088 en 2006)
PNB/hab.	6500 €
Taux d'inflation	4.1%
Dépenses publiques totales/PIB	37,3 %
Investissement public/PIB	3,6 %
Dette publique/ PIB	4,1%

- Données politiques**Présentation synthétique :**

Type : démocratie parlementaire.

Le Président de la République, Chef de l'État, est élu au premier tour de scrutin par le *Riigikogu* (parlement) et au second tour, si nécessaire, par un collège électoral.

Mandat : 5 ans. Depuis 2006, le Président estonien est M. Toomas Hendrik Ilves. Prochaines élections : septembre 2011.

Parlement : le *Riigikogu*, 101 députés. Législature : 4 ans. Les dernières élections du Riigikogu ont eu lieu le 2 mars 2003.

Chef du Gouvernement estonien : le Premier Ministre est M. Andrus Ansip (Parti de la Réforme)

Institution suprême de justice : La Cour de Justice.

Système électoral : représentation proportionnelle. Les députés du *Riigikogu* sont élus au suffrage universel direct pour 4 ans. Pour voter, il faut avoir 18 ans révolus et avoir la nationalité estonienne.

Elections municipales : Tous les résidents permanents ayant 18 ans révolus, citoyens ou non-citoyens, peuvent voter aux élections municipales. Législature : 4 ans.

Prochaines élections : octobre 2009.

L'Estonie est une démocratie parlementaire dotée d'institutions politiques et économiques stables et d'une constitution, adoptée en 1992 par référendum. Celle-ci prévoit l'élection au suffrage universel à la proportionnelle de 101 députés, pour une durée de quatre ans, constituant le Riigikogu (Parlement). Le Président est élu pour 5 ans par le Parlement ; Le gouvernement est constitué du Premier Ministre, nommé par le Président, et de douze Ministres. Il oriente les politiques nationale et extérieure.

- Données institutionnelles

▶ Les autorités centrales et déconcentrés

▶ L'évolution de la décentralisation

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

1-1.2. Les compétences étatiques : Types d'activités ; Secteur monopolistique ; Secteur concurrentiel

L'Estonie est passée d'une économie centralisée à un régime d'économie de marché (85 % du PIB est réalisé par le secteur privé). La croissance apparaît durable (en moyenne supérieure à 5 % entre 1996 et 2003) et s'est accélérée en 2004 pour atteindre 6,2 %. Cette situation a été rendue possible par les réformes structurelles entreprises et par la mise en œuvre d'une politique macroéconomique prudente et rigoureuse. Cette stabilité économique repose sur un secteur bancaire solide (détenu à 95 % par des investisseurs étrangers, dont 86 % par les banques suédoises), une monnaie stable, des finances publiques saines et un faible endettement. L'inflation est passée à 3 % en 2004 sous l'effet des hausses de prix résultant de l'adhésion à l'Union européenne et de l'augmentation des carburants. Le chômage a baissé de 10 % en 2003 à 8,5 % en 2004. L'exécution du budget 2004 s'est traduite par un excédent de 1,7 % du PIB.

- Organisation et évolution , grandes réformes actuelles

I-2. Structures territoriales

1-2.1. Caractéristiques générales

Le processus de décentralisation a été initié en 1989 avec le rétablissement, par la loi sur les collectivités locales, de l'autonomie locale et l'instauration de deux niveaux de collectivités locales (communes et comtés). Cependant, plusieurs lois adoptées entre 1993 et 1996 ont modifié le système local et les comtés ont perdu leur statut de collectivité locale pour devenir des échelons déconcentrés

de l'Etat. Aujourd'hui, il existe un seul niveau de collectivités locales, les communes, au nombre de 227 en 2006 (194 municipalités rurales et 33 villes), toutes dotées du même statut. qui sont généralement de petite taille (en moyenne 5 600 habitants). Elles sont, pour cette raison, encouragées à coopérer entre elles, soient sous forme d'une association, soit par la création d'une structure de coopération fonctionnant sur la base d'un contrat, soit par le biais d'une délégation de l'exercice d'une compétence particulière d'une collectivité à une autre. Plus de 90 % des communes sont impliquées dans des mécanismes de coopération. Les réflexions en cours portent notamment sur l'amélioration de l'efficacité de la gestion locale et la poursuite de la réduction du nombre des collectivités locales.

Le conseil municipal (volikogu), organe délibérant de la commune, est composé de 7 à 31 conseillers, en fonction de la taille démographique de la commune. Les conseillers sont élus au suffrage universel direct pour une période de trois ans. La durée du mandat est passé à quatre ans à compter des Elections d'octobre 2005.. Le conseil municipal élit en son sein son président (volikogu esimees) et son vice-président. Il est assisté dans ses fonctions par des commissions sectorielles (alaline/ajutine komosjon).

Le «gouvernement» constitue l'exécutif communal (valitsus). Il est composé du maire de la commune, nommé par le conseil municipal pour trois ans (linnapea dans les villes et vallavanem dans les municipalités rurales), ainsi que de membres nommés par ce dernier, après approbation du conseil. Les membres du gouvernement ne peuvent pas être membres du conseil municipal, et le maire ne peut pas être président du conseil municipal.

Le maire et le président du conseil peuvent être révoqués par une motion de censure votée par un quart des conseillers municipaux.

- Données géographiques

- Données économiques

- Données institutionnelles

► Les collectivités locales infra-régionales

► Les collectivités locales régionales

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

*1-2.2. Compétences : Nature des compétences ; Domaine des compétences :***► Les compétences des collectivités locales infra-régionales**

La loi de 1993 sur l'organisation des collectivités locales définit les blocs de compétences dévolues aux communes.

Les compétences locales ont été accrues au cours de ces dernières années. Les communes ont notamment reçu en 2000 la responsabilité du paiement des enseignants. Elles ont également reçu des compétences supplémentaires en matière d'action sociale (aide à l'enfance, aides en faveur des handicapés notamment). Elles devraient à compter de 2006 verser des allocations aux personnes prenant en charge des personnes âgées ou handicapées.

Cet accroissement des compétences locales a eu des répercussions sur les dépenses communales : elles ont augmenté en valeur de 63 % entre 2000 et 2004.

Compétences	Communes
État civil	
Maintien de l'ordre public	
Foncier - urbanisme	X
Eau - assainissement	X
Déchets ménagers	X
<u>Distribution d'énergie</u>	
Transports urbains	X
Voirie	X
Espaces verts	X
Logement	X
Santé*	X
Services sociaux**	X
Éducation***	X
Culture	
Sports et loisirs	X
Développement économique	

* Santé :

Les communes ont en charge la construction et l'entretien des hôpitaux municipaux. Elles assurent également la prise en charge médicale des personnes sans assurance sociale.

** Services sociaux :

Les communes sont responsables de l'assistance aux personnes âgées ou handicapées (notamment par le biais de la gestion de maisons de retraite), de l'aide pour le compte de l'État aux personnes en dessous du niveau de subsistance et des asiles pour les sans abris.

*** Éducation :

Les communes ont en charge la construction, la gestion et l'entretien des écoles maternelles et primaires ainsi que des établissements secondaires. Elles assurent la rémunération du personnel enseignant pour le compte de l'État depuis 2001.

► **Les compétences des collectivités régionales :**

- Gestion des compétences :

Gestion directe ou déléguée

- Finances locales

Finances locales

Dépenses publiques locales / PIB : 9,1 %

Dépenses publiques locales / dépenses publiques totales : 25,3 %

Dépenses publiques locales d'investissement / PIB : 1,5 %

Dépenses publiques locales d'investissement/dépenses publiques locales : 16,3%

En 2003, les dépenses locales s'élèvent à 729 millions d'euros, soit environ 540 euros par habitant. Les dépenses d'investissement représentent 119 millions d'euros, soit 43% de l'ensemble des dépenses publiques d'investissement.

Le premier poste de dépenses est de loin celui de l'éducation (46% des dépenses en 2004), en forte augmentation, suite au transfert en 2000 aux communes de la rémunération du personnel enseignant pour le compte de l'Etat.

*Les recettes**Recettes fiscales*

Les recettes fiscales (fiscalité propre et recettes fiscales transférées) s'élèvent en 2003 à 348 millions d'euros. Elles procurent aux collectivités locales une part importante de leurs recettes hors emprunt (50 %). Toutefois, la part des impôts dont elles peuvent fixer le taux d'imposition ne représente que 5 % de leurs recettes hors emprunt.

Les recettes fiscales propres :

Les impôts pour lesquels les communes disposent d'une marge de manœuvre sur le taux comprennent une taxe obligatoire et huit impôts facultatifs.

La taxe foncière (maamaks) est qualifiée d'impôt "d'Etat" car il s'agit d'une imposition dont la mise en œuvre est rendue obligatoire par la loi. Elle a en 2004 procuré aux communes 4,2% de leurs recettes hors emprunt.

Les impôts facultatifs comprennent :

- la taxe sur les ventes ;
- la taxe sur les véhicules ;
- la taxe sur les bateaux ;
- la taxe sur les spectacles et activités de loisirs ;
- l'impôt sur les animaux domestiques ;
- la taxe sur l'utilisation privative des voies publiques ;
- la taxe sur la publicité ;
- la taxe sur les parkings (instituée en 2003).

Toutefois, plus de la moitié des communes ne lèvent aucun impôt local, et les sommes collectées au titre de ces impôts n'a en 2004 représenté que 0,7% des recettes communales hors emprunt.

Les recettes fiscales transférées :

Les communes reçoivent 11,6 % du revenu imposable à l'impôt national sur le revenu (tulumaks füüsilistelt isikutelt), avant exemptions et déductions. Cette recette constitue la principale source de financement des budgets locaux : en 2001, les sommes redistribuées aux communes (252 millions d'euros) représentaient 90 % de leurs recettes fiscales et 43 % de leurs recettes totales hors emprunt. Toutefois, le niveau des sommes reçues est très variable d'une région à l'autre, compte tenu des disparités locales importantes en termes de revenus. Par exemple, Tallin, qui regroupe environ 28 % des habitants, recevait en 2001 environ 40 % des recettes de l'impôt sur le revenu.

Les dotations de l'Etat :

Les communes reçoivent à la fois des dotations générales et des dotations affectées attribuées par les différents ministères. Ces dotations ont en 2004 représenté 36 % des recettes locales hors emprunt.

Les dotations générales

Elles sont de trois types :

- le fonds de support aux budgets des communes rurales et des villes (60,7 millions d'euros en 2005)
- le fonds d'aide régionale destiné, d'une part, à aider les communes situées sur une île (6,6 millions d'euros en 2005);
- un fonds destiné à " stimuler " les collectivités locales (6,4 millions d'euros en 2005).

Les dotations affectées

Elles comprennent :

- une dotation pour l'éducation, qui sert à accompagner le transfert aux communes de la rémunération du personnel enseignant (158,4 millions d'euros en 2005) ;
- des aides pour communes disposant de personnes en situation sociale difficile (25,3 millions d'euros en 2005) ;
- des aides pour couvrir le coût de la restauration scolaire (6,6 millions d'euros en 2005)
- d'autres dotations spécifiques des ministères (ministère de l'environnement, ministère de l'éducation nationale et ministère de la culture notamment), dont le montant et la nature varient d'une année à l'autre. Une partie des fonds provient des aides régionales européennes.

L'emprunt local :

Les collectivités locales peuvent recourir au crédit sous forme d'emprunt ou d'émission obligataire, auprès de l'établissement de leur choix pour financer les seules dépenses d'investissement. La décision de recourir au crédit est prise par le conseil municipal qui doit présenter un plan montrant le besoin de l'emprunt.

Le recours à l'emprunt est assujéti au respect des règles prudentielles suivantes :

- l'endettement (une fois déduit le montant des dotations spécifiques) ne doit pas dépasser 60 % des ressources nettes de l'année ;
- le service annuel de la dette (une fois déduit le montant des dotations spécifiques) ne doit pas dépasser 20 % des ressources nettes de l'année.

Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

- Organisation et évolution , grandes réformes actuelles

II. SYSTEME(S) DE FONCTION(S) PUBLIQUE(S)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi

Le modèle de fonction publique adopté par l'Estonie est proche du modèle nordique. Les agents des collectivités locales dépendent de la loi sur la fonction publique adoptée en 1996. Cette loi organise une fonction publique fondée sur un système d'emploi : au niveau central comme au niveau local, ne sont concernés par un système de statut que les agents remplissant des fonctions clefs, soit environ 3% de la population active.

Les agents publics locaux se répartissent en trois catégories : les cadres, les adjoints, les employés ne faisant pas partie du personnel ordinaire.

I-1.2. Effectifs des agents publics : Tableau page suivante

Actuellement il y a environ 28.000 fonctionnaires (au 31.12.2005), formant 4 % de la population active totale du pays.

1. Gouvernement central - 19292 fonctionnaires, y compris

*11 ministères – 2884 fonctionnaires

* 35 conseils et inspections et plusieurs autres institutions dans le secteur de
Gouvernement d'autorités gouvernementales – 14857 fonctionnaires

* 6 institutions constitutionnelles (plus les Archives nationales) – 820 fonctionnaires

* 15 gouvernements de comté - 731 fonctionnaires

2. Personnel militaire professionnel - 4352 fonctionnaires

3. Municipalités - environ 4500 fonctionnaires (dans 227 administrations locales)

À la différence de beaucoup de pays, la fonction publique ne couvre pas le personnel médical, les enseignants et le personnel universitaire. Les conditions de travail générales de ces derniers sont réglées en application de l'Acte sur les Contrats d'Emploi.

		Périodes				
		Décembre 2003	Décembre 2004	Décembre 2005	Décembre 2006	
Niveau d'administration	Etat	37.978,4	37.809,1	42.313,6	38.338,7	
	Collectivités territoriales	Niveau 1	3.871	4.047	4.190,9	4.289,8
		Niveau 2	/	/	/	/
		Niveau 3	/	/	/	/
	TOTAL	148.481,1	150.177,7	152.370,6	153.496,1	

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale

- ▶ **Au niveau local**
- ▶ **Au niveau régional.**
- ▶ **Au niveau national**

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1 Différentes catégories d'agents publics locaux rencontrés

Le statut des fonctionnaires estoniens est organisé par l'Acte sur le service public de 1996. Les membres du corps diplomatique, de la police, du pouvoir judiciaire et de l'armée, relèvent d'un statut spécial. L'Acte de Service public sur le service public est complété par des dispositions relatives à la déontologie du fonctionnaire.

En vertu de ces dispositions, il existe trois catégories de fonctionnaires :

1. La haute fonction publique / senior (directeurs, managers, les chefs d'unités et conseillers)
2. Fonction publique de catégorie moyenne (analystes, experts, consultants, spécialistes etc.)
3. Fonction publique junior (aides, employés de bureau etc.)

Malgré une telle classification, le service public Estonien est qualifié de système ouvert, où les candidats, en fonction de leurs compétences peuvent accéder à l'un quelconque des de l'une de ces trois catégories de fonctionnaires.

Les caractéristiques clefs du service public

* Age : Les fonctionnaires estoniens sont relativement jeunes, plus de la moitié (52 %) d'entre eux ont moins de 40 ans (un quart d'entre eux à moins de 30 ans)

* Répartition Homme-Femmes : 62 % de fonctionnaires sont des femmes. Ces dernière sont majoritaires dans tous les groupes de fonctionnaires, y compris dans la haute fonction publique.

* Formation : 54 % des agents de la fonction publique, toutes catégories confondues, et 91 % de hauts fonctionnaires sont diplômés de l'enseignement supérieur.

* Recrutement : de plus en plus les fonctionnaires sont recrutés par concours (pour la haute fonction il s'agit même d'une exigence législative). Le nombre de concours est passé de 461 en 2003 à 1223 en 2005.

* Formation : 2,7 % du montant total de la masse salariale (soit 90 millions de kroons) d'état et des agences d'administration locale ont été utilisés pour la formation des fonctionnaires en 2005. La durée moyenne de formation était de 2 semaines par fonctionnaire.

II-2.2. Recrutement et formation

Le candidat doit remplir plusieurs conditions pour devenir un agent public local : diplômes, maîtrise de la langue estonienne, possession des droits civiques, âge minimum de 21 ans pour les emplois supérieurs. Les postes sont ouverts aux ressortissants de l'Union européenne, à l'exception des postes relevant de l'exercice de l'autorité publique et de la protection de l'intérêt général. Un Code Ethique a été adopté en 1999, sous forme d'un appendice à la loi sur la fonction publique de 1996. Le recrutement se fait soit par concours soit par entretien. Le concours est obligatoire pour les seniors.

La formation est un droit des agents publics locaux. Elle est financée par les autorités locales. Le Centre national d'administration publique est chargé de la formation des cadres de l'administration générale et locale. Mais les collectivités locales peuvent également s'adresser à d'autres organismes.

II-2.3. Avancement, promotion et formation

Le système de promotion estonien fonctionne exclusivement au mérite. La tendance à mener une évaluation annuelle des agents se généralise.

II-2.4 Rémunération

La rémunération est déterminée par la loi. Elle se compose d'un traitement de base, assorti de primes liées aux diplômes.

II-2.5 Droits et obligations

Les fonctionnaires estoniens jouissent du droit syndical mais ne disposent pas du droit de grève. Ceci a donné lieu à une controverse initiée par les syndicats au cours de l'année 2004. Les syndicats ont demandé de modifier la législation pour accorder un droit de grève aux personnels techniques et aux personnels sous contrat à durée déterminée. Ces amendements ont été rejetés. La question du droit de grève des fonctionnaires demeure encore irrésolue, mais elle devrait être traitée dans le cadre de la réforme législative prévue pour 2007. Le Comité Européen des droits sociaux a souligné que la situation actuelle va à l'encontre des principes énoncés dans la Charte sociale européenne.

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles

Depuis les dernières élections en 2003, une stratégie globale concernant le service public a été dessinée. Ainsi, le « *Framework Document for Public Service Development* », élaboré en 2004, définit les principes à suivre prioritairement : flexibilité en matière de management, compétence des fonctionnaires, système de rémunération basé sur la performance, déréglementation en matière d'emploi. Ce plan ayant été approuvé, une nouvelle loi sur la fonction publique devrait être très prochainement adoptée (prévue pour 2007).

Une nouvelle stratégie en matière de lutte contre la corruption, approuvée par le gouvernement en février 2004, devrait également être mise en place.

III. SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN ESTONIE

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

C'est en 1924 que l'Estonie a mis en place son premier système de protection sociale. Après son étatisation pendant l'époque communiste, il a été réformé en 1991 par une loi relative à l'assurance santé.

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

Le régime estonien de protection sociale couvre toutes les branches de sécurité sociale. Il est géré par deux agences gouvernementales : le Conseil des affaires sociales et le Conseil du marché du travail mais également par deux organismes publics : le Fonds estonien d'assurance maladie et le Fonds d'assurance chômage. Ces institutions sont placées sous la tutelle du Ministère des affaires sociales dont le rôle comprend le suivi des politiques et la rédaction des lois.

Le Fonds Assurance santé gère le régime d'assurance santé, dont font partie les services médicaux, les remboursements de médicaments ainsi que les prestations en espèces (maladie, maternité et soins). Les autorités locales sont en charge de certains domaines de la protection sociale parmi lesquels figurent les prestations d'aide sociale, la petite enfance, la gestion des caisses de maladie ainsi que les hôpitaux.

Le financement est assuré par les cotisations employeurs uniquement sur la base d'un impôt dit « impôt social », par les cotisations dues au titre de l'assurance chômage et par les subventions de l'Etat. L'impôt social et les cotisations sont versés sur la totalité du salaire non plafonné.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun.

En Estonie, il n'existe pas de régimes particuliers pour les agents publics locaux qui sont soumis au régime général pour leur protection sociale.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique).

Depuis 1991, le système de sécurité sociale estonien n'a pas été modifié en substance. En 2001, des textes ont amendé les dispositions existantes en matière d'organisation des soins de santé, les spécialités médicales, la situation des infirmières, l'enregistrement des professionnels de santé ou

encore les soins d'urgence. En effet, tout individu se trouvant sur le territoire estonien a accès aux soins d'urgence.

Dans le domaine de la politique sociale, trois principaux événements ont eu lieu depuis 2004 : la mise en oeuvre de la loi sur les prestations parentales, la demande de prestations parentales en ligne et l'introduction du « Concept de service social ».

- La loi sur les prestations parentales est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. L'objectif de cette prestation est de compenser la perte de revenus qu'induit l'éducation d'un enfant et de permettre de concilier plus facilement la vie familiale et la vie professionnelle. Les prestations parentales sont financées par le budget de l'Etat. Lorsque la mère de l'enfant n'a pas droit aux indemnités de maternité, elle peut prétendre aux indemnités parentales dès le jour de la naissance de l'enfant. Le montant de ces indemnités est déterminé en fonction d'une formule complexe obtenue par la cotisation sociale moyenne, la cotisation sociale de l'Etat, le nombre des jours de maladie et les revenus de la personne.

- Depuis février 2004, les données sociales relatives à tout individu sont désormais informatisées et accessibles. Leur recoupement doit faciliter un meilleur calcul des prestations. Désormais toute personne peut effectuer ses demandes de prestations en ligne.

- Le Ministère des affaires sociales a introduit le « concept de service social » qui servira de base aux futurs amendements à la loi. Selon l'Etat, il doit contribuer à convaincre la population que les dépenses sociales ne grèvent pas le budget et sont rentables. En effet, elles sont considérées comme un investissement au profit des citoyens, bénéfique tant pour la population que l'État à long terme.

Une approche plus individualiste est désormais recherchée par l'Etat ; les citoyens doivent avoir accès aux services et prestations qui soutiennent leur qualité de vie et leur permettent de pourvoir à leurs besoins de manière autonome. Pour ce faire, une coopération est prévue entre les structures d'emploi et les autorités locales. Cette coopération avec les structures pour l'emploi vise à supprimer tous les obstacles qui empêchent les ressortissants de participer au marché du travail. L'emploi doit assurer une meilleure qualité de vie en lieu et place des prestations servies.

L'effectivité d'une telle mesure dépend des possibilités et de la motivation des autorités locales et, à cet égard, de leur responsabilité dans l'organisation des services sociaux. À l'heure actuelle, les possibilités offertes aux autorités locales sont très diverses et les ressources publiques sont relativement limitées.

Dans le secteur de la santé, les professionnels de santé revendiquent une plus grande participation financière de l'Etat soit 6,3% du PIB au lieu de 5,3% actuellement. En effet, selon eux la qualité des services de santé et le bien être des patients ne pourrait qu'en être améliorée. L'Estonie a d'ailleurs la

plus faible espérance de vie dans l'Union européenne. L'émigration du personnel médical est importante en Estonie. Les professions médicales proposent une augmentation de leurs revenus pour limiter cette fuite du personnel médical. Au 25 janvier 2007, un accord a prévu une augmentation de 25% mais les négociations n'ont pas abouti.

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie

L'Estonie a introduit un système de santé concurrentiel. L'affiliation est obligatoire pour toute la population active. Une assurance minimale doit être souscrite par les employeurs qui financent seuls la sécurité sociale par le versement d'une contribution d'un montant de 33%.

Prestations en nature :

Les médicaments, dont le prix est fixé par l'Etat, ne sont pris en charge par l'assurance maladie à 100% que dans certains cas précis (tuberculose, VIH, par exemple). La différence entre le paiement du patient et le prix des soins est compensée auprès des pharmacies par la Caisse d'assurance maladie. En 1997, l'Estonie a mis en place des médecins de famille. Chaque patient a le libre choix de son médecin généraliste et paie entre 25 et 50 couronnes estoniennes (EEK) (environ 1,60 et 3,20 euros) lors de chaque visite lorsque le médecin est employé par le service public ou quand il est sous contrat avec les caisses d'assurance locale.

Prestations en espèces :

Les indemnités de maladie en espèces sont versées à compter du jour calendaire suivant la date du certificat de congé maladie soit après un délai de carence de 1 jour. Elles sont versées par la caisse d'assurance santé jusqu'à la fin du congé de maladie dans la limite de 182 jours. Des exceptions existent pour certaines catégories de maladie telles que la tuberculose. Les indemnités de maladie ainsi que les prestations pour soins sont soumises à l'impôt sur le revenu. Le montant des prestations servies est fixé à 80% du salaire de référence (moyenne des salaires bruts perçus au cours de l'année) en cas de maladie et à 100% du même salaire en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Des prestations en espèces peuvent également être accordées aux personnes prenant soin d'un membre de la famille pendant 14 jours au maximum.

III-2.2 Maternité et charges de famille

Des allocations de maternité sont versées aux assurées en cas d'incapacité temporaire de travail pour raison de grossesse à partir de la 12^{ème} semaine ou de l'accouchement. Elles sont versées avant et après l'accouchement pour une durée ne pouvant excéder 154 jours. En cas d'adoption, les prestations peuvent être également versées pendant 70 jours après l'adoption. Le montant des prestations équivaut à 100 % des revenus de référence.

Les allocations pour charge de famille sont très diverses puisqu'elles recouvrent 10 catégories de prestations différentes parmi lesquelles figurent les allocations de garde, des allocations de naissance ainsi que des allocations pour les appelés militaires. Ces prestations sont servies indépendamment des revenus des parents ; elles sont donc universelles et financées par l'Etat. L'allocation pour enfant est payée pour chaque enfant de la famille, dans la limite de deux fois le taux d'allocation pour enfant, fixé en 2004 à 150 EEK ou 9,59 EUR par enfant, soit 300 EEK (19 EUR). Le montant des prestations ne varie pas en fonction du nombre d'enfants. La limite d'âge est fixée à 16 ans.

III-2.3 Risques professionnels

Il n'existe pas d'assurance spécifique pour les accidents du travail et les maladies professionnelles. La protection sociale dans les cas d'accidents du travail et de maladie professionnelle ne forme pas un régime distinct en Estonie. Ces risques sont couverts dans le cadre des prestations de soins de santé, de maladie et d'invalidité et par une assurance complémentaire souscrite par l'employeur. Une liste des maladies professionnelles est établie par le Ministère des Affaires sociales. Les dépenses de santé couvertes et les indemnités de maladie en espèces relèvent du régime d'assurance santé. Les prestations de longue durée sont couvertes par l'assurance des pensions.

III-2.4 Vieillesse

En 1997, le gouvernement estonien a adopté un système d'assurance vieillesse à trois niveaux.

- Régime de retraite de base

Le régime vieillesse de base est de nature obligatoire. Il est géré par l'Etat. Deux systèmes de pension coexistent, le premier comprend un régime universel d'assurance sociale qui garantit des pensions liées à la durée de la période d'activité jusqu'en 1998 et le second régime est lié aux cotisations depuis 1999. Ce régime est financé par les contributions des employeurs et des employés à hauteur de 33% des revenus bruts. La durée d'affiliation minimum est de 15 ans.

L'âge de départ à la retraite est fixé à 63 ans pour les hommes et à 58 ans pour les femmes (63 ans d'ici à 2016). Ce premier niveau de pension englobe également un régime basé sur la résidence. Il verse des prestations aux personnes qui n'ont pas le droit de bénéficier de la pension liée à l'emploi. Il est financé par l'impôt. Actuellement, ce premier niveau de pension représente 80% des revenus du retraité. Le taux de remplacement est, quant à lui, fixé à 40% des revenus de référence.

Le montant minimal de la pension mensuelle est fixé à 1269 EEK (81 EUR). La valeur attribuée pour chaque année de travail est de 48,51 EEK (3 EUR) en 2007. La pension de vieillesse n'est jamais inférieure à ce montant. Elle équivaut au minimum vieillesse.

Les pensions font l'objet d'une indexation qui est fonction de l'augmentation des prix à la consommation et des revenus provenant des cotisations sociales. Il n'existe pas de pension maximale. L'assurance vieillesse est administrée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse qui est également compétente pour les allocations familiales et les indemnités de décès.

Les estoniens ont la possibilité de liquider leurs droits à pension de manière anticipée dans la limite de trois ans avant l'âge légal de la retraite. Toutefois ce départ anticipé s'accompagne d'une réduction de la pension de 0,4% pour chaque mois d'anticipation. Il est possible de proroger la liquidation de sa pension sans limite d'âge. Son montant est alors augmenté de 0,9% par mois supplémentaire.

Enfin, depuis peu, certaines périodes peuvent donner lieu à une période de service ouvrant droit à pension. Il s'agit du congé maternité, du service militaire et des périodes de chômage officiel.

- Régime de retraite complémentaire

Une réforme de 2001, applicable en juillet 2002, a introduit un second pilier de retraite individuelle par capitalisation. Il ne sera cependant actif qu'en 2009. L'adhésion est facultative pour les employés en fonction. Il est de nature obligatoire pour les nouveaux entrants sur le marché du travail. Le système est financé par une cotisation répartie entre l'employeur et le salarié, respectivement de 4% et de 2%. Ce deuxième niveau est géré par des institutions privées (fonds de gestion affiliés à des banques, compagnies d'assurance) et est entièrement provisionné. Il est placé sous l'Autorité de Surveillance Financière subordonné à la Banque d'Estonie.

Le versement d'une rente est la règle générale, mais le paiement d'une somme forfaitaire est possible dans certains cas.

Un troisième niveau de pension a été mis en place par des incitations fiscales sous la forme de fonds de pension régi par une loi du 14 avril 2004, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004. Ils sont facultatifs pour les travailleurs actuels et ne sont obligatoires que pour les personnes nées avant le 1^{er} janvier

1983. Chaque individu est libre de cotiser au régime de pension complémentaire par capitalisation. Le montant des cotisations n'est pas fixé par l'Etat.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

L'augmentation de l'âge de départ à la retraite a été la mesure principale des réformes de retraites. Dans le même temps, les possibilités d'anticiper ou de différer les départs en retraite ont permis d'introduire plus de flexibilité dans le choix de la date de liquidation des droits à pension. Afin de compenser les départs anticipés à la retraite, le gouvernement souhaite introduire des ajustements automatiques dans la formule de calcul des pensions.

Au courant des années 1990 et plus particulièrement en 1999, le gouvernement a lancé une vaste campagne d'information (Internet) sur les droits à pension de base mais également complémentaire. Cette action a eu pour effet d'informer les estoniens sur leurs droits et de les sensibiliser au mode de fonctionnement et de financement des systèmes de pensions. Actuellement, une réflexion est menée pour supprimer les dispositions spéciales de retraites pour certaines catégories de personnel telles que les fonctionnaires. Cette suppression est justifiée par la solidarité intergénérationnelle. Si l'objectif du gouvernement est clair, le calendrier de réforme n'a pas encore été établi.