



**Etude CNFPT - EUROPA
Les fonctions publiques locales en Europe**

- FINLANDE -

**Jean-Luc BODIGUEL
Directeur de recherche au CNRS,
Vice-Président du Conseil Scientifique d'EUROPA**

FINLANDE

- 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- Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques

La superficie de la Finlande est de 338 145 km².

- Données géographiques

Habitants	5 200 900 habitants en 2006 dont
Densité	17 hab / km ² (67 % de la population est urbaine)
Langue officielle	finnois, suédois (5,6% de la population est suédophone)
Religion	protestants luthériens (84,9 %), orthodoxes (1,1 %), autres (1 %), sans (13 %)
Principales villes	546 00 à Helsinki (1 100 000 avec l'agglomération), Espoo, Tampere, Turku

- Données économiques (PIB, autres, financement)

Population active	
PIB	149,7 Mds €
Taux de croissance (moyenne annuelle 1990-2002)	2,9 %, 2,9 % en 2005, 5,5 % en 2006
PNB/hab	29 807 € en 2005
Inflation	1,6 % en 2006, 0,9 % en 2005, 0,2 % en 2004
Dépenses publiques totales/PIB	50,7 %
Investissement public /PIB	
Dette publique/PIB	43,4 % en 2003, 41,9 % en 2004, et selon des données préliminaires 38,2 % en 2005 et 35,1 % en 2006 (mais 39,1 % selon les indicateurs économiques internationaux <i>Le Monde</i> /Eurostat)
Dette extérieure/PIB	
Monnaie locale	euro (€)

- Données politiques (régime, pluripartisme)

La Finlande est une République dont la Constitution combine un Parlement à chambre unique de 200 membres élus au scrutin proportionnel tous les 4 ans avec un Président élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans, renouvelable une seule fois (la dernière élection a eu lieu le 15 janvier 2006). Elle a acquis son indépendance en 1917 (6 décembre), après avoir appartenu à la Suède entre 1155 et 1809, date à laquelle la Suède la cède à la Russie. Elle devient à partir de cette date un Grand Duché autonome sous la domination de la Russie. Sa constitution actuelle date de 1919. Elle est devenue membre de l'organisation des Etats-Unis en 1955. Elle devient membre de l'Union européenne en 1995.

- **Données institutionnelles** (*unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui generis*)

C'est un Etat unitaire qui comprend une province autonome (l'île d'Aland, région autonome, démilitarisée et neutre dont le statut repose sur des accords internationaux) et 428 communes dont 96 sont des communes urbaines. Les îles d'Aland sont une région autonome, démilitarisée et neutre dont le statut repose sur des accords internationaux. Elle a 16 municipalités. La compétence législative dans les matières relevant de la compétence de l'autonomie est exercée par le parlement autonome (le *Lagting*). L'administration de l'Etat comprend outre l'administration centrale ; un niveau régional et un niveau local. Il existe 6 bureaux provinciaux, 15 centres de l'emploi et du développement économique, 13 centres régionaux pour l'environnement. L'administration des régions (*lääni* en finnois au nombre de 12) équivalent *grosso modo* aux départements français est dirigée par une préfecture ; Il existe aussi 90 districts locaux d'Etat au nombre desquels figurent les bureaux de l'emploi, des impôts, les districts de police, les bureaux de l'état civil.

Il existe aussi une administration d'Etat indirecte. La plus importante de ces administrations est l'organisme des assurances sociales de Finlande (*KELA*) qui dispose de 263 bureaux dans le pays.

- **Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.**

Une des plus importantes réformes constitutionnelles a été introduite dans le courant des années 1990 et concernant la réforme des droits fondamentaux (entrée en vigueur en août 1995).

1-1.2. Compétences étatiques

- **Compétences exercées par l'Etat**

Certaines tâches de caractère local sont cependant du ressort de l'Etat, qui dispose à cet effet d'unités locales propres. L'administration générale de l'Etat est représentée par des districts administratifs et judiciaires de 1^{er} niveau (*kihlakunta*) qui sont chargés des tâches administratives de la police, des procureurs, des huissiers de justice et de l'état civil. Parmi les autres unités d'administration locale représentant l'administration de l'Etat, on peut citer les bureaux des impôts, les agences pour l'emploi ainsi que les bureaux de la poste ou des chemins de fer.

- **Libéralisation sous l'effet du droit communautaire**

- **Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.**

I-2. Structures territoriales

La Finlande est un pays traditionnellement très décentralisé. L'autonomie locale trouve son origine dans deux lois de 1865 et 1873. Le suffrage universel direct a été introduit au niveau municipal en 1917.

Garantie par la Constitution, l'autonomie locale a été renforcée par une loi de 1976 et par la loi sur l'administration locale de 1995. Les principaux axes de la réforme de 1995 concernaient :

- La suppression du régime d'approbation a priori qui existait sur certains actes des communes ;
- Le renforcement des pouvoirs du conseil municipal en matière d'organisation interne de la commune ;
- La réduction du champ des compétences obligatoires au bénéfice des compétences générales non obligatoires.

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales

- **Données géographiques** (*nombre, taille, superficie, habitants, densité*)

La Finlande comprend un seul niveau de collectivités locales, les communes (*kunta*) au nombre de 428. Par ailleurs, en janvier 2005, une région a été créée à titre expérimental à Kainuu. Elle recouvre un territoire de 9 communes. L'expérience s'achèvera fin décembre 2012. La taille démographique moyenne des communes est de 12 000 habitants.

- **Données économiques et politiques** (*PIB, sources de financement, autres, autonomie*)

Le poids des impôts communaux représente 9 % du PIB en 2005 et 9,1 % en 2006 (selon des données provisoires). Seules les municipalités ont le droit de lever des impôts.

- **Données institutionnelles** (*organisation, structures, contrôle de l'Etat*)

Le **conseil communal** (*kunnanvaltuusto*), organe délibérant de la commune, comprend entre 17 et 85 conseillers municipaux selon la taille de la commune, élus tous les quatre ans à la représentation proportionnelle.

Le **comité exécutif** (*kunnanhallitus*) dont les membres sont désignés par le conseil municipal est responsable de la gestion financière et administrative de la commune.

Le « directeur communal » (*the Mayor*), nommé par le conseil municipal, pour une période déterminée ou indéterminée, dirige l'administration et prépare les décisions du comité exécutif. S'il est nommé pour une durée correspondant au mandat municipal, il peut être élu président du comité exécutif.

La **région de Kainuu** est administrée par une assemblée régionale composée de 39 membres désignés pour 4 ans au suffrage universel direct, à la proportionnelle. La première élection s'est tenue en octobre 2004.

- **Organisation et évolution, grandes réformes actuelles**

Le nombre de communes a diminué de manière sensible depuis les années 1950. Il est passé de 547 en 1955 à 428 en 2005. Cette diminution est le résultat de la conduite d'une politique incitative de fusions : les communes acceptant de fusionner bénéficient de dotations supplémentaires de l'Etat.

1-2.2. Compétences territoriales

- **Nature des compétences**

La Constitution accorde une compétence générale aux communes en matière d'affaires locales.

Les communes exercent deux types de compétences :

- des compétences générales, non obligatoires relevant du principe de libre administration locale (transports, publics, eau, etc.) ;
- des compétences spécifiques, rendues obligatoires par une législation spéciale (éducation, santé, action sociale).

-

Les compétences des communes sont particulièrement étendues dans deux domaines :

- en matière sanitaire et sociale : protection de l'enfance, gestion des maisons de retraite, des services sociaux aux handicapés, santé scolaire, soins dentaires, centres de soins médicaux généraux, gestion des hôpitaux ;

- en matière d'éducation : gestion des crèches, gestion des écoles primaires et secondaires (rémunération du personnel, construction et entretien des bâtiments), formation professionnelle

La région expérimentale de Kainuu exerce des responsabilités en matière de santé, de services sociaux, d'enseignement (enseignement secondaire et écoles professionnelles pour adultes), de développement économique et de planification régionale. Ces responsabilités ne seront plus exercées par les communes situées sur le territoire de la région pendant toute la durée de l'expérimentation.

- **Domaine des compétences.**

Secteurs/Décideurs	Commune
Etat civil	
Maintien de l'ordre public	
Foncier, urbanisme	X
Eau, assainissement	X
Déchets ménagers	X
Distribution de l'énergie	X
Transports urbains	X
Voirie	X
Espaces verts	X
Logement	
Santé	X
Services sociaux	X
Education	X
Culture et loisirs	X
Développement économique	x

- **Gestion des compétences** (*directes, indirectes - délégation contractuelle*)

Différentes formes de coopération communales (les fédérations de communes) sont possibles : exécution d'une tâche d'une commune par une autre commune, gestion d'un service commun à plusieurs communes par un organe commun de gestion ou d'une structure de coopération intercommunale. La participation à une structure de coopération est obligatoire pour certaines activités : développement régional, gestion des hôpitaux, aide aux personnes handicapés. Les structures intercommunale comprennent une assemblée délibérante dont les membres sont désignés pour 4 ans par les conseils des communes membres, et un comité exécutif. Leurs ressources viennent des contributions des communes car elles n'ont pas le pouvoir de lever l'impôt.

- **Finances locales** (recettes, recettes fiscales, dotations, autres recettes, emprunt local)

Les dépenses locales s'élèvent à 27,8 milliards d'euros en 2003 soit environ à 5 340 euros par habitant. En 2003, les dépenses locales d'investissement (2,6 milliards d'euros) représentent 64 % de l'ensemble des dépenses publiques d'investissement. La santé constitue le premier poste des dépenses communales (environ un tiers du total) suivie de l'éducation. Les dépenses publiques locales représentent 19,4 % du PIB, 38,1 % des dépenses publiques totales, les dépenses publiques locales d'investissement représentent 1,8 % du PIB et 9,4 % des dépenses locales.

Les recettes fiscales (fiscalité locale propre et transferts de fiscalité) atteignent 15,298 milliards d'euros en 2006, soit environ 50 % des recettes publiques locales hors emprunt et 21 % du montant total des impôts. Les impôts communaux représentent 9,1 % du PIB.

Les recettes fiscales propres

Les principaux impôts communaux sont **l'impôt communal sur le revenu des personnes physiques** (*kunnallisvero*) qui fournit aux communes 95 % de leurs recettes fiscales propres, et **la taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties** (*kiinteistövero*). Les communes fixent librement les taux d'imposition de ces deux impôts dans le cadre de fourchettes définies par la loi pour la taxe foncière : pour les résidences principales, les taux peuvent varier entre 0,22 et 0,5 % et pour les autres biens immobiliers entre 0,5 et 1 %. Les communes peuvent percevoir une taxe à caractère facultatif sur les chiens.

L'emprunt local

Les communes peuvent faire appel au crédit sans restriction pour financer leurs investissements. Elles peuvent emprunter sur le marché national ainsi qu'à l'étranger. Elles peuvent recourir à des émissions obligataires. Une loi exigeant des collectivités locales l'équilibre budgétaire sur une période de trois ans a été adoptée en 2001. Un déficit au cours d'une année peut être compensé par des excédents les années suivantes ou les années précédentes.

Les recettes fiscales transférées

En 2005, les communes ont reçu de l'Etat 2,26 % du produit de l'impôt national sur les entreprises. Le montant revenant à chaque commune dépend notamment des bénéficiaires et du nombre d'employés dans les entreprises présentes sur son territoire. Le pourcentage de l'impôt reversé aux communes a fortement diminué au cours de ces dernières années. Il était de 37 % en 2000. Le pourcentage est passé à 35,1 % en 2001, puis 23 % en 2002 et 19,75 % en 2003. Cette diminution a répondu à la

volonté du gouvernement de rendre les communes moins dépendantes des fluctuations dans le temps du produit de l'impôt national sur les sociétés. Elle a été compensée par la suppression du remboursement de la TVA par les communes à l'Etat et une augmentation du niveau des dotations de l'Etat. En 2005, cette tendance s'est inversée : le % de l'impôt sur les sociétés reversé aux communes est passé de 19,75 % à 22 % pour compenser l'impact financier pour les communes de la réforme de l'impôt sur les sociétés engagée en 2005.

Les dotations

Les communes bénéficient de dotations de l'Etat sous forme de dotations de fonctionnement et de dotations d'investissement.

Les **dotations de fonctionnement** comprennent :

- une dotation générale attribuée selon un ensemble de critères (nombre d'habitants, bilinguisme, présence d'îles, etc.)
 - des dotations sectorielles destinées à financer des compétences spécifiques (action sociale, éducation, culture) ;
 - des dotations spéciales destinées aux collectivités locales en situation économique difficile.
- Les communes en bénéficiant (95 communes fin 2003) sont obligées de prendre des mesures de restriction de leurs dépenses dans le cadre de négociations avec le ministère de l'Intérieur.

Les **dotations d'investissement** sont affectées à des projets d'investissement précis. La subvention représente entre 25 et 50 % du coût du projet.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

La mise en œuvre en 2004 d'une réforme de l'impôt sur le revenu s'est traduite pour les communes par des pertes de recettes de l'ordre de 360 millions d'euros. Ces pertes ont été compensées par une augmentation des dotations de l'Etat en faveur des dépenses courantes des services sociaux et des services de santé.

Il est question d'une réduction du nombre des communes qui pourrait passer de 432 à une centaine. Mais ce projet rencontre des résistances en particulier des petites communes de province car la mise en œuvre de cette réforme aboutirait à un abandon de pouvoir pour la plupart.

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

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

Le fonctionnement et la conduite de la fonction publique dépendent de la Constitution, du *State Civil Servant's Act*, de l'*Act and Decree on Collective Agreements for State Civil Servants*. Le département du personnel du ministère des Finances est compétent pour les fonctionnaires et les employés de l'Etat.

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi

Le système est fondé sur l'emploi mais celui-ci diffère de celui des autres secteurs de l'activité. Les conditions d'emploi des fonctionnaires et des employés des collectivités locales sont définies dans le cadre d'un système national de conventions collectives. Les droits et les devoirs sont précisés par le *State Civil Servants Act*. En 1986, il a été modifié au point qu'il n'y plus guère de différences de statut entre les fonctionnaires et les autres employés.

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux)

Année	Central	Local	% local/total
1991	211 000	479 000	69,4 %
2003	144 000	507 000	78 %
2005	124 000		

La proportion des femmes est beaucoup plus importante dans le secteur public que dans le secteur privé en raison de sa nature même et de la nature des branches d'activités.

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

Une loi du 6 novembre 1970 a mis en place un système de conventions collectives pour les fonctionnaires municipaux. Avant l'instauration des conventions collectives, chaque commune pouvait déterminer librement le traitement et les conditions d'emploi de ses agents ou se regrouper pour conclure des accords avec les syndicats. Les matières qui peuvent faire l'objet des conventions sont le traitement, la durée journalière du travail, les congés payés et le paiement des frais de mission. En sont écartées toutes les décisions portant sur les créations, réorganisations et suppressions d'emplois, les compétences des fonctionnaires, les obligations et la responsabilité des agents, la retraite. Les communes peuvent engager librement des contractuels pourvu que le budget le permette, en

revanche la création d'un emploi de fonctionnaire nécessite une décision du conseil municipal à la majorité qualifiée des deux tiers des voix. Les communes peuvent aussi recruter des agents temporaires pour une durée maximum d'un an. L'autonomie communale est sérieusement encadrée dans la mesure où dans un certain nombre de secteurs (santé, enseignement, social, etc.) elles sont tenues de créer certains emplois et que, d'autre part, les emplois dans ces secteurs étant en partie financés par l'Etat, elles ne peuvent se passer de l'autorisation de l'Etat pour créer de nouveaux emplois. Il existe des « nominations politiques cachées » au plus haut niveau des administrations centrales ainsi que dans les administrations municipales. Mais la situation des fonctionnaires ainsi nommés est la même que pour les autres fonctionnaires.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

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

Il existe deux catégories d'agents publics : des **fonctionnaires** ou « **agents publics** » qui représentent environ 56 % des agents communaux (alors qu'à l'Etat le pourcentage est plus élevé puisqu'en 1998, ils étaient 96 500), et des « **employés municipaux** » qui sont des contractuels sous un régime de droit privé, régis par la législation nationale du travail ; ils peuvent être mensualisés (c'est la majorité environ 34 %) ou à temps partiel (environ 10 %) ; ils sont alors payés à l'heure. Pratiquement 75 % des agents communaux sont des femmes et l'âge moyen est de 40 ans.

II-2.2. Recrutement et formation

L'article 86 de la Constitution « l'aptitude, la capacité et la vertu civique éprouvée forment les bases générales à la nomination aux fonctions publiques ». Le système de concours est inexistant. Le recrutement est basé sur des considérations d'opportunité. Ce sont donc les communes qui décident du recrutement ainsi que de la suppression des postes. Généralement, après déclaration de vacances et appel à candidatures (les intéressés ont un délai de 30 jours pour présenter leur candidature), les trois candidats les plus qualifiés sont présentés à l'autorité de nomination. Des observateurs ont depuis longtemps noté que « le système finlandais part toujours de l'idée que les candidats à un poste à remplir sont personnellement connus par l'autorité compétente à nommer, puisque la procédure de nomination est en grande mesure fondée sur le pouvoir discrétionnaire de cette autorité »¹. L'appui d'un parti politique joue donc un rôle important dans la pratique de nominations. Le recrutement directement après obtention d'un diplôme est rare. En général, il faut avoir fait un ou des stages dans l'administration avant de pouvoir postuler pour un poste permanent.

¹ Tore Modeen, « La fonction publique dans le monde carrière ou emploi ? La Finlande », *Revue française d'administration publique*, 25, janvier-mars 1983, p. 104-108.

Les postes ouverts sont annoncés publiquement et toute personne satisfaisant aux critères d'embauche peut poser sa candidature. Les autorités décident des méthodes de sélection. Les postes sont généralement permanents (sauf dans les emplois supérieurs pour lesquels le mandat a généralement une durée de cinq ans) mais les dernières réformes ont permis le recrutement à durée déterminée pour tous les agents dans la mesure où la nature des fonctions le permet. Tous les fonctionnaires peuvent assumer la même fonction jusqu'à leur retraite à moins de postuler pour un autre emploi.

Les fonctions d'administration générale (directeur communal, secrétaire, directeur des écoles, directeur social, etc. nécessitent généralement un diplôme d'enseignement supérieur ainsi qu'une expérience dans le secteur en question. Il y a une forte politisation des emplois communaux à tous les niveaux, les postes sont distribués parmi les candidats des partis politiques au pouvoir dans la commune. Bien que l'on ne puisse parler de « carrière » dans le sens français du terme, la plupart des agents reste toute leur vie professionnelle dans la même commune. Il existe 23 catégories d'agents, de l'employé non qualifié, au conseiller/chef de département (classification de A07 à A29).

11-2.3. Avancement, promotion et rémunération

Il n'y a pas de promotion automatique et l'agent est obligé de solliciter un poste libre sans aucune certitude de l'obtenir même s'il est le plus ancien et le plus diplômé. Après dix ans de service, le fonctionnaire touche un supplément d'ancienneté. La mobilité entre Etat et commune n'est pas favorisée car l'agent perd son supplément d'ancienneté lorsqu'il va de la commune pour l'Etat. Si mobilité il y a, l'intéressé reçoit une pension de retraite partielle de chaque système (étatique et communal, voire privé). La formation permanente peut être un atout dans la promotion mais n'est pas un élément clé du système de promotion.

Depuis 1970, les rémunérations antérieurement fixées de manière unilatérale sont fixées dans le cadre des conventions collectives qui ont permis un rapprochement avec les salaires du secteur privé. Au niveau municipal, les organisations les plus représentatives sont le syndicat des employés municipaux, la STTK-J et la confédération des employés municipaux salariés (TVK-V). Il arrive que les syndicats qui, en principe ne doivent pas intervenir dans le recrutement, émettent des protestations, voire font grève lorsqu'un agent non syndiqué est engagé. Leur partenaire employeur est la *Commission for Local Authority Employers* (KT).

Le traitement est composé du traitement de base (66%), d'une indemnité locale (5%) d'un supplément d'ancienneté (pouvant atteindre jusqu'à 25%), d'un supplément « extra » (3%) et d'autres éléments (11%). Comme ailleurs, il y a eu une politique de nivellement des rémunérations au détriment des hauts fonctionnaires. Au début des années 2000, le salaire minimum était de 1 200 euros par mois avec une moyenne de 2 600 euros pour l'ensemble des salariés. Chaque échelle de

le salaire est divisé en six niveaux d'ancienneté auxquels correspond un pourcentage d'augmentation du salaire de base :

Niveau	Années de services	% d'augmentation
1	3	5 %
2	5	5%
3	8	5%
4	11	4,5%
5	15	3,5%
6	18	2%

Il existe des augmentations en fonction du coût de la vie (6 ou 9 % du salaire de base) ainsi que des allocations pour conditions difficiles (régions froides et archipels). Le niveau des rémunérations varie suivant la féminisation et le pouvoir des syndicats, ainsi les bibliothécaires sont mal rémunérés et les ingénieurs bien payés. Les fonctionnaires de l'administration générale sont généralement mieux payés que leurs homologues de l'Etat mais la pratique des conventions collectives conclues en même temps par les mêmes fédérations de syndicats ont tendu à amenuiser les différences.

La retraite était financée par une contribution des agents de 4,7 % de leur traitement (pour les agents de l'Etat en 1998).

11-2.4. Droits et obligations

Les droits et obligations des agents publics qu'ils appartiennent à l'Etat ou aux communes sont identiques (*State Civil Servants Act*). En 1986, une loi a modifié le statut légal des fonctionnaires et l'a rapproché de celui des autres employés. La neutralité et impartialité vis à vis des administrés est exigée sous peine de sanction disciplinaire. En principe, les fonctionnaires ordinaires ne peuvent être licenciés sans raisons majeures. Mais la loi règle les conditions de licenciements en s'inspirant d'assez près de la loi sur le contrat de travail. La stabilité traditionnelle est mise à mal. En effet, dans les cas où la nomination était liée à la possession d'une qualification particulière, le licenciement peut intervenir si le résultat attendu n'a pas été atteint. Par ailleurs, un fonctionnaire peut aussi être licencié pour des raisons économiques et de productivité, les causes de licenciement individuel ou collectif étant les mêmes que pour les salariés privés. Un fonctionnaire peut être mis en chômage technique pour une durée de 90 jours au maximum. Le licenciement d'un fonctionnaire à durée indéterminée entraîne l'octroi d'une indemnité de départ, si en raison de son âge ou pour d'autres raisons, il lui est difficile de retrouver un nouvel emploi.

Les fonctionnaires ont obtenu le droit de grève en 1970 mais il ne peut être exercé qu'après d'assez longs délais, pendant lesquels doivent avoir lieu des négociations visant à trouver une solution amiable au conflit. Une commission spéciale a la tâche d'essayer de résoudre les différends qui touchent les administrations les plus sensibles. En même que le droit de conclure des conventions collectives. L'Etat comme les municipalités peuvent imposer le lock-out.

La loi ne prévoit pas explicitement l'obligation de fidélité et de loyauté. Une caractéristique particulière est que le fonctionnaire est responsable de ses décisions dans sa sphère de compétence. Il agit indépendamment de ses supérieurs et n'est lié que par la loi. Il n'est donc pas tenu d'appliquer les dispositions d'un décret en contradiction avec la loi.

La représentation du personnel est prévue par la loi 651 du 1er juillet 1988 qui reprend des dispositions de 1974. Les délégués sont en général élus par l'intermédiaire de leur syndicat. Les domaines de concertation sont ceux qui ne pas couverts par les conventions collectives, c'est-à-dire la gestion du personnel. Il existe également des délégués de la sécurité du travail. Les peines disciplinaires sont la réprimande écrite et la destitution. Le licenciement, la mise en chômage technique ainsi que les mesures disciplinaires sont du ressort de la Commission de la fonction publique. La Cour administrative suprême est compétente en dernier ressort. Les recours sur les questions de traitement relèvent de la Cour du travail. Jusqu'en 1974, les fautes commises par un agent étaient toutes considérées comme faute personnelle. Depuis la loi sur la responsabilité des dommages-intérêts du 31 mai 1974, le fonctionnaire ne reste responsable des dommages causés par sa faute de service que si celle-ci est grave. Cependant, même si l'agent est considéré comme responsable, l'Etat comme la commune peuvent renoncer à demander le remboursement des dommages-intérêts payés. Certains syndicats assurent leurs membres contre une telle responsabilité.

Il n'existe pas de droit à la formation. Cependant, depuis 1995, le ministère des Finances encourage la formation permanente mais à l'initiative de l'agent. L'employeur et l'employé sont responsables du niveau des compétences professionnelles.

Normalement, le fonctionnaire ne peut avoir d'activités extérieures mais il peut en recevoir l'autorisation si celles-ci ne mettent pas en cause son impartialité ou si elles ne nuisent pas à son activité principale. Le fonctionnaire peut introduire un recours devant le tribunal administratif pour refus d'exercer une activité supplémentaire ou privée. Les fonctionnaires peuvent se présenter aux élections et ils sont automatiquement libérés de leurs fonctions pour la durée de leur mandat. La corruption est punie de la révocation et d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à quatre ans.

Le fonctionnaire finlandais dispose des mêmes droits politiques que les autres citoyens et particulier celui d'exprimer ses opinions, sauf en ce qui concerne les informations dont il peut avoir connaissance à l'occasion de ses fonctions et qui sont couvertes par le secret, mais il doit le faire de manière

modérée. Il peut également informer l'opposition sauf en ce qui concerne les informations couvertes par le secret. Il peut adhérer à un parti et être membre d'un de ses organes. Il peut être élu et les incompatibilités sont du même type qu'ailleurs. On trouve, en raison du libéralisme de la loi, de nombreux agents communaux des catégories inférieures siégeant dans les conseils municipaux. Un agent communal peut garder ses fonctions tout en étant député, ce qui n'est pas possible pour un fonctionnaire d'Etat.

L'âge de la retraite est fixé à 65 ans et à 63 pour le personnel communal avec possibilité de retraite anticipée. La loi sur les pensions de 20 mai 1966 concernent aussi bien les fonctionnaires que les employés de droit privé de l'Etat et des communes (pour avoir une pension complète, il faut avoir 30 ans de fonction et rester dans le service jusqu'à 63 ans). La pension complète est de 60 % du traitement des quatre dernières années. Avant 1993, on pouvait partir en retraite à 63 ans avec une pension de 66 % du traitement mais le coût grandissant a conduit à aligner la retraite sur celle du secteur privé. Une retraite anticipée peut être prise à partir de 58 ans avec une réduction de 6 % par an. De même, alors qu'il s'agissait d'un système non contributif, une contribution a été instituée d'un montant de 4 % pour le fonctionnaire et de 19,5 % pour l'employeur. Une même personne peut toucher une pension de l'Etat, d'une commune et d'une entreprise privée.

11-3. Réformes en cours et tendances actuelles

La plus importante réforme dans le domaine des ressources humaines porte sur l'instauration d'un nouveau système de rémunération basé sur l'évaluation du poste de travail et la performance individuelle (1993). A la fin de novembre 2005, le nouveau système devait être en place. D'autres réformes seraient en préparation : programme d'accroissement de la productivité et de la compétitivité dans le secteur public, transfert de certaines activités au secteur privé comme les cantines. La réforme de l'administration de l'Etat et la question des retraites restent des problèmes à résoudre.

Sources

Ont été utilisés par défaut les ouvrages édités par DEXIA ainsi que les sources suivantes

- **Public Administration Country File**, Republic of Finland (United Nations) : édition d'avril 2006
- **Autorités locales du monde** : mise à jour 06-04-2006
- **Ministry of the Interior**, Development of public administration: 2007 :
- <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf>
- **Statistics Finland** – Economie publique :
- http://www.stat.fi/tup/suolul/suoluk_valtionalous_fr.html
- **Info-Finlande**, Le site francophone sur la Finlande :
- <http://info-finlande.fr/Accueil.1.0.html>
- **Diplomatie.gouv.fr** : Finlande : <http://www.diplomatie.gouv.fr/>
- **Legal status and employment conditions of publics officials in the member states of the Council of Europe** : réponse du gouvernement finlandais à un questionnaire du Conseil de l'Europe, 1998, 15 p.
- **Janson Roger** (1997), « Les îles d'Aland », *EIPASCOPE*, n° 2, p. 34-37

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

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

A l'instar de la plupart des pays nordiques, le système finlandais de protection sociale se base sur la résidence. Par conséquent, les prestations d'assurance maladie, de maternité, de vieillesse ou encore les prestations familiales sont versées à tous les résidents.

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

Le Ministère des Affaires Sociales et de la Santé est responsable de la sécurité sociale en Finlande. Les risques de sécurité sociale sont gérés par l'Institut d'Assurance Sociale (KELA) qui est financé par les cotisations versées par les employeurs (autorités locales à hauteur de 1,614% de la masse salariale pour la maladie et la maternité), par le travailleur (1,5% du revenu imposable) et par une aide de l'Etat à hauteur de 2,864% qui varie en fonction des risques.

La branche « accidents du travail » est gérée par des compagnies d'assurances privées. En matière de soins de santé, tous les résidents ont accès aux services de santé dispensés par des centres de santé qui sont sous la responsabilité des municipalités. Tous les résidents des municipalités ont accès aux soins de santé. Les services publics de santé sont complétés par le secteur privé.

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

Les agents publics locaux finlandais bénéficient de régimes propres pour leur pension.

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

Au début des années 1990, le régime d'assurance maladie finlandais a fait l'objet d'une importante réforme consistant à transférer la gestion et le financement des services publics sociaux et de santé (y compris hospitaliers) aux 446 municipalités. La carte hospitalière a été réaménagée pour une meilleure distribution des soins et les méthodes de gestion du privé ont été appliquées aux établissements publics pour en améliorer l'efficacité. Pour maîtriser les dépenses de santé, le gouvernement a souhaité responsabiliser le patient en développant notamment les médicaments génériques. Malgré un bilan positif de ces réformes, la qualité des soins dispensés reste inégale d'une région à une autre. Les listes d'attente restent longues et le développement de structures privées (centres de santé et hôpitaux) est mal perçu par la profession médicale.

En 2007, une réforme en profondeur de la sécurité sociale a été initiée en vue de simplifier le régime et de le rendre plus lisible. Cette réforme, qui porte également sur le financement, devrait être totalement réalisée en 2009.

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1. Maladie

L'originalité du système finlandais se caractérise par ses modes de financement notamment pour le risque « maladie ». En effet, le profit réalisé par les machines à sous et par le tabac contribuent au financement de du système de santé et favorise le développement de la protection sociale.

Prestations en nature :

Les prestations en nature de l'assurance maladie sont servies à toute personne résidant en Finlande. Les services de santé publics sont en grande partie financés par l'impôt.

Les centres médicaux offrent aux habitants de la commune des services de consultation, des soins dentaires, des analyses et examens ainsi que les radiographies. En général, ce sont les communes qui possèdent et gèrent tous les hôpitaux. En parallèle de l'offre publique, des hôpitaux privés offrent leurs services. Ce complément d'activités comprend les consultations externes, des hôpitaux spécialisés des établissements hospitaliers et de rééducation ainsi que les pharmacies autres que celles des hôpitaux. Chaque commune dispose de son propre système. Toutefois, les patients doivent respecter un parcours de soins pour toute visite chez un spécialiste.

L'Institut d'Assurances Sociales rembourse une partie des frais des médicaments approuvés par la commission des frais de médicaments, sous condition qu'ils aient été prescrits par un médecin dans le cadre d'un traitement. Le patient n'a pas à faire l'avance des frais, il règle simplement le montant qui reste à sa charge. Les médicaments sont remboursés selon trois catégories. Si la participation du patient pour les produits pharmaceutiques s'élève à plus de 616,72 € par an, l'excédant de 1,50 € par produit pharmaceutique prescrit est remboursé.

Prestations en espèces :

Les prestations en espèces visent les indemnités journalières de maladie versées à l'occasion d'un arrêt de travail et l'indemnité partielle de maladie introduite depuis le 1er janvier 2007 afin de permettre aux assurés en arrêt maladie de longue durée de retourner progressivement au travail.

Le versement des prestations en espèces n'est pas conditionné par une condition de stage. Les résidents en Finlande âgés de 16 à 67 ans peuvent y prétendre. Pour les salariés, l'employeur est tenu de verser le salaire pendant le délai de carence. Le montant journalier est déterminé en fonction du revenu annuel et/ou une fraction des revenus. Le montant minimum des indemnités est fixé à 15,20€ par jour si le congé n'excède pas 55 jours. La durée de versement ne peut excéder 300 jours ouvrables sur une période de deux ans.

Depuis le 1er janvier 2007 l'assurance maladie finlandaise a introduit une indemnité partielle de maladie versée en cas d'arrêt maladie de longue durée. Elle vise à encourager le retour à l'activité professionnelle après un congé de maladie de longue durée. Elle est attribuée pendant au moins 10 jours et au plus 72 jours ouvrables sur une période de deux ans.

III-2.2. Maternité et charges de famille

Les frais médicaux liés à la grossesse et à l'accouchement sont pris en charge dans le cadre de l'assurance maladie. Les indemnités journalières peuvent être versées indifféremment à la mère ou au père qui doivent justifier au moins 180 jours de résidence en Finlande avant la date présumée de l'accouchement. L'allocation de maternité est servie pendant 105 jours consécutifs. Le montant minimum de l'allocation est fixé à 15,20€ par jour. Pendant les 56 premiers jours ouvrables du congé de maternité, l'allocation est égale à 90% des revenus annuels dans la limite de 45 221€ ; au-delà de ce plafond annuel l'indemnité correspond à 32,5% du revenu annuel. Après l'accouchement, le père a droit à une allocation de paternité pendant 18 jours ouvrables. Le montant de l'allocation de paternité est égal à 75% des revenus annuels dans la limite de 45 221€ et est réduit à 32,5% des revenus annuels supérieurs à 45 221€.

Les allocations familiales sont versées jusqu'à l'âge de 17 ans pour chaque enfant à charge résidant en Finlande. Leur montant varie en fonction du nombre d'enfants : 100 € par mois (en 2007) pour le premier, 110,50 € par mois pour le deuxième, 131 € par mois pour le troisième, 151,50 € par mois pour le quatrième et enfin, 172 € par mois pour chaque enfant suivant. Le parent élevant seul un enfant bénéficie d'une majoration d'allocation familiale de 36,60 € par mois et par enfant.

Les parents peuvent également percevoir diverses allocations en supplément telles que l'allocation de naissance et d'adoption, l'allocation de garde d'enfant et l'allocation de soins pour enfant handicapé.

II-2.3. Risques professionnels

L'assurance accident du travail couvre l'accident survenu au cours et du fait de l'emploi ainsi que l'accident de trajet aller et retour entre le domicile et le lieu de travail. S'agissant des maladies professionnelles, la relation de cause à effet entre la maladie et le facteur ou l'agent responsable sur

le lieu de travail doit être suffisamment manifeste. En effet, l'assurance prend en charge toute maladie causée par des facteurs physiques, de substances chimiques ou des agents.

En cas d'incapacité temporaire, l'incapacité doit être au moins égale à 10 %. Durant les quatre premières semaines, le montant de l'indemnité est calculé de la même manière que l'allocation de maladie. A compter de la cinquième semaine, son montant est égal à 1/360^{ème} du gain annuel.

En cas d'incapacité permanente, si elle se prolonge au-delà d'une année et si elle est supérieure à 10 %, une rente est attribuée. Son montant représente 85 % du revenu. A l'expiration du paiement des indemnités journalières, une allocation de handicap peut être servie.

III-2.4. Vieillesse

L'assurance retraite comprend l'assurance pension nationale due au titre de la résidence et destinée à assurer la sécurité matérielle de base et l'assurance professionnelle basée sur les salaires.

Le régime de pension de base de la fonction publique finlandaise comprend le régime des agents de l'Etat (VEL) (les instituteurs sont inclus) et des employés des collectivités locales (KVTEL).

Bien que les règles applicables à ces régimes et les prestations servies par eux soient similaires, leur administration diffère. Ainsi, le Ministère des Finances gère le VEL (pour les employés de l'Etat) tandis que le *Local Government Pension Institute* (LGPI) gère le KVTEL (pour les employés des gouvernements locaux) sous la supervision du Ministère de l'Intérieur.

Le LGPI est l'institution de gestion des pensions la plus importante pour le personnel local avec 483 000 personnes assurées en juin 2007. Ces régimes se calquent sur les règles prévues pour le calcul de la pension basée sur l'emploi qui est également applicable aux travailleurs du secteur privé. Ainsi, la pension est calculée sur la durée de service et le salaire. L'indexation de la pension se fait sur le coût de la vie.

- Régime de retraite de base

L'assurance pension nationale (due au titre de la résidence) et l'assurance professionnelle (liée aux revenus) composent le premier niveau de pension finlandais.

L'assurance pension nationale est versée à tous les résidents qui justifient de 40 années de résidence et qui sont âgés de 65 ans. Elle fonctionne sur le mode de la répartition et est administrée par l'Institut d'Assurance Sociale (KELA). Ce régime est financé par le versement des cotisations par l'employeur (44% des recettes) et par des transferts du budget de l'Etat (39% des recettes) et des

communes (17% des recettes). Le taux moyen des cotisations de l'employeur est, par exemple, fixé à 2,40% en 2005.

Les agents publics locaux peuvent en bénéficier s'ils ne satisfont pas aux conditions requises par l'assurance professionnelle. Cette dernière se base sur les traitements perçus et les années de service effectuées par l'agent. L'agent doit avoir accompli 40 années de service et avoir atteint l'âge de 63 ans (pour les personnes entrées en service avant le 1^{er} janvier 1993). L'âge de départ à la retraite est fixé à 65 ans pour les personnes recrutées après cette date.

La pension est calculée sur la base du salaire moyen des 10 dernières années. La valeur de l'annuité représente 1,5% du traitement jusqu'à l'âge de 53 ans. Dans le cadre d'une politique de maintien des travailleurs après l'âge légal de la retraite, cette valeur est revalorisée entre 53 et 63 ans à 1,9% et à 4,5% après 63 ans. L'administration de l'assurance professionnelle est assurée par le KVTEL pour les agents publics locaux. Son financement est assuré par les cotisations versées par l'employeur (17,1 % du traitement) et par l'agent public local (4,6% du traitement pour les moins de 53 ans et 5,8% au-delà de 53 ans). Le régime est de nature mixte (répartition et capitalisation). La pension finale représente 60% environ du salaire.

- Régime de retraite complémentaire

Les retraites professionnelles n'existent pas pour les fonctionnaires en raison du caractère généreux de leur pension malgré un changement des règles de calcul moins favorables.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

Le gouvernement finlandais a entrepris des réformes dès les années 1990. Les réformes se sont traduites par un rééquilibrage des avantages des salariés du secteur privé et du secteur public. Ces réformes, qui ne devaient s'appliquer qu'aux nouveaux entrants dans la fonction publique, ont finalement été étendues en 1995 à toutes les personnes âgées de moins de 55 ans.

Les différences entre les régimes ont été supprimées entre les régimes en termes d'âge (65 ans pour tous), de taux de remplacement de la pension (60%) et de temps requis pour une pension pleine (40 ans). L'âge de départ à la retraite a été relevé de 2 ans et les règles de calcul de la pension ont été modifiées pour les personnes entrées en fonction après 1992. La Finlande a introduit plus de flexibilité dans le choix du départ à la retraite en supprimant l'âge légal. L'accès à la retraite anticipée est devenu plus strict et des minoration de pension ont été introduites (24% pour 5 années anticipées). Parallèlement, les autorités locales ont mis en place un programme « *healthy work-healthy municipalities* » pour maintenir leurs agents en poste le plus longtemps possible. Ce programme comprend, d'une part, des mesures relatives à la formation continue des agents tout au long de leur

carrière et, d'autre part, des mesures visant à intégrer dans d'autres services les agents ne pouvant être maintenus en poste pour des raisons de santé.

Le montant de la pension dépend des revenus servant de base aux cotisations et perçus au cours des 4 dernières années en 1987, des 10 dernières années en 1996 et de toute la durée de vie active depuis 2005. Ces réformes ont rendu le système de pension moins favorable pour les agents publics et, plus particulièrement, pour les instituteurs.

Actuellement, les prestations dans le secteur privé et le secteur public sont équivalentes depuis des réformes de fond de 1993 et 1995 qui ont été menées en vue de corriger les déséquilibres financiers dus au vieillissement de la population et à la précocité des départs effectifs à la retraite.

Les employeurs publics entendent attirer plus de main d'œuvre mais la pension n'est plus considérée comme un élément d'attractivité ou un avantage. Le gouvernement n'a pas annoncé de réformes sur les pensions des agents publics locaux ni dans le domaine de la protection sociale pour les fonctionnaires de manière générale. Les réformes entreprises dès le début de 2007 ont visé à simplifier le droit existant en unifiant les régimes de pension existants pour le secteur privé. En parallèle, le gouvernement a renforcé l'égalité entre les hommes pour leurs droits à pension.