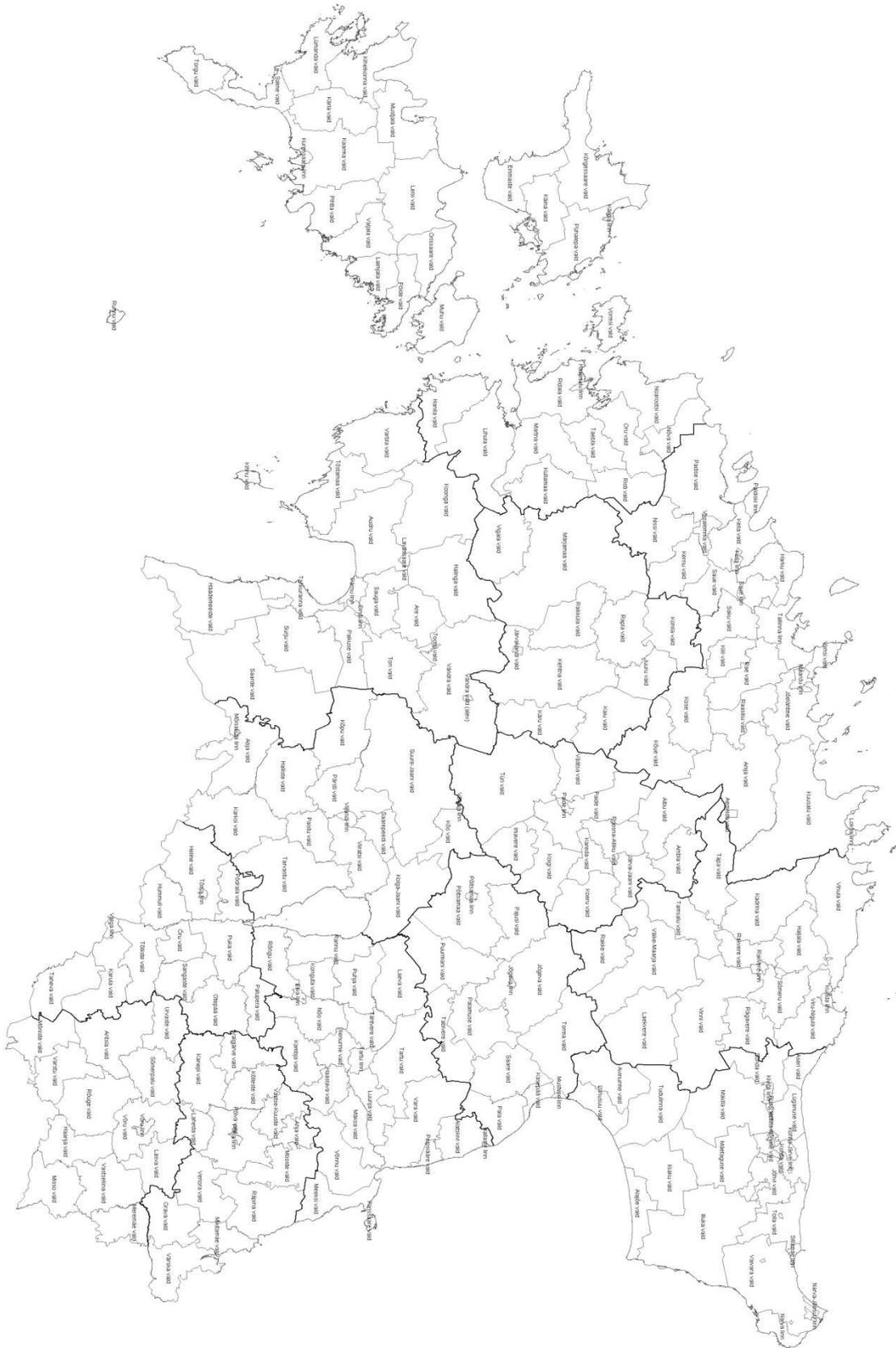




STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

Estonie

Situation en 2011



0 50 100 km

STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

Estonie

Situation en 2011

*Rapport préparé en coopération avec le Ministère de l'Intérieur de l'Estonie,
adopté par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale
le 7 octobre 2011*

Edition anglaise :

Structure and operation of local and regional democracy: Estonie

Etudes éditées dans la série « Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale » :

1^{re} édition

1992 : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse.*

1993 : *Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie.*

2^e édition

La 2^e édition a commencé en 1996. Elle comprendra une étude individuelle pour chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Déjà parus : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.*

3^e édition (série brochure)

La 3^e édition a commencé en 2004. Les études individuelles pour chacun des Etats membres ne sont plus publiées avec un ISBN.

2004 : *République tchèque ; Hongrie*

2006 : *Belgique, Islande, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal,*

2007 : *Luxembourg, Slovénie, Suède*

2008 : *Denmark, Italie, Pays-Bas*

2009 : *Finlande, Roumanie, Turquie*

2010 : *République tchèque, Ukraine*

2011 : *Estonie*

Pour toute information complémentaire, contacter :
Direction des institutions démocratiques
Direction Générale de la démocratie et des affaires politiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tél. : +33 (0)3 88 41 24 14
Fax : +33 (0)3 88 41 27 84
e-mail : siobhan.montgomery@coe.int

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, octobre 2011
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIERES

	Page
1. CADRE JURIDIQUE	1
1.1. Dispositions constitutionnelles	1
1.2. Principaux texte législatifs.....	2
2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES	3
2.1. Principales subdivisions.....	3
2.2. Données statistiques.....	6
2.3. Réglementation en matière de modification des structures municipales.....	7
2.4. Services généraux de l'administration centrale au niveau local/regional	7
3. ORGANES DE CHAQUE CATEGORIE DE COLLECTIVITES LOCALES OU REGIONALES	7
3.1. Conseil municipal.....	7
3.2. Administration municipale	9
3.3. Responsable politique.....	10
3.4. Responsable administratif.....	10
3.5. Répartition des pouvoirs concernant les structures internes des collectivités locales.....	10
4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISION	11
5. STATUT DES ELUS LOCAUX	11
5.1. Conditions requises pour être candidat aux élections locales et restrictions s'appliquant aux activités des élus	11
5.2. Financement des campagnes électorales	12
5.3. Devoirs et responsabilités des élus locaux.....	12
5.4. Représentation des sexes dans les collectivités locales	13
6. REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES	13
6.1. Négociations conduites dans le cadre de l'Assemblée de coopération des Associations de collectivités locales	13
7. COOPERATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES	17
7.1. Coopération pour l'exécution de tâches d'intérêt commun	17
7.2. Associations régionales de communes	17
7.3. Coopération internationale et nationale.....	18
7.4. Associations nationales de collectivités locales.....	18
7.5. Relations internationales.....	18

8.	FINANCES	19
8.1.	Impôts.....	20
8.2.	Subventions accordées par les instances supérieures et péréquation financière	23
8.3.	Autres sources de revenus	24
8.4.	Emprunts	25
9.	CONTROLE EXERCE SUR LES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES	26
10.	RECOURS DES PARTICULIERS CONTRE LES DECISIONS DES COLLECTIVITES LOCALES	27
11.	PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL/REGIONAL	27
12.	REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS	28

1. CADRE JURIDIQUE¹

1.1. Dispositions constitutionnelles

Les dispositions fondamentales relatives aux collectivités locales figurent au chapitre XIV de la Constitution estonienne (adoptée en 1992) :

Article 154

1. Toute question d'ordre local sera résolue et traitée par les collectivités locales, qui agiront en toute indépendance conformément à la loi.
2. Ne pourront être imposées à l'administration locale que les obligations prévues par la loi ou découlant d'un accord conclu avec la collectivité locale concernée. Les dépenses liées aux obligations imposées aux collectivités locales par l'Etat aux termes des lois en vigueur seront financées sur le budget de l'Etat.

Article 155

Les unités de l'administration locale sont les municipalités rurales et les villes. D'autres unités peuvent être créées au niveau de l'administration locale dans le cadre de et conformément à la procédure prévue par la loi.

Article 156

1. L'organe représentatif de la collectivité locale est le conseil, élu pour quatre ans à l'issue d'élections libres. Les élections sont générales, uniformes et directes. Le vote se déroule à bulletins secrets.
2. Pour ce qui concerne l'élection des conseils locaux, toute personne résidant en permanence sur le territoire de la collectivité locale et âgée de 18 ans au moins a le droit de prendre part au scrutin, sous réserve des conditions prévues par la loi.

Article 157

1. Les collectivités locales disposeront de budgets indépendants dont le cadre et la procédure d'élaboration seront fixés par la loi.
2. Une collectivité locale a le droit, aux termes de la loi en vigueur, de lever et recouvrer des impôts, ainsi que d'imposer des taxes.

Article 158

Il ne pourra être procédé au redécoupage des unités locales sans tenir compte de l'avis des collectivités concernées.

Article 159

Les collectivités locales ont le droit de constituer des syndicats et des organes paritaires avec d'autres collectivités locales.

Article 160

Les principes régissant l'administration des collectivités locales et le contrôle de leurs activités sont fixés par la loi.

¹ Les articles cités ci-après figurent également sur le site Internet du Centre estonien de traduction et de soutien juridique accessible sous : <http://www.legaltext.ee>.

1.2. Principaux textes législatifs

Les activités des autorités locales sont réglementées par les lois suivantes:

- La Charte européenne d'autonomie locale (adoptée par le Parlement le 28 septembre 1994), qui définit les grands principes démocratiques relatifs à l'organisation des collectivités locales. Le *Riigikogu* (parlement) a ratifié l'intégralité de la Charte sans réserves;
- La loi relative à l'organisation des collectivités locales (adoptée par le Parlement le 2 juin 1993). Cette loi précise les fonctions, les attributions et le mode d'organisation des collectivités locales, ainsi que les relations des organes locaux entre eux et avec les institutions centrales. Elle établit aussi, entre autres, le cadre de la participation aux activités économiques, la procédure à appliquer pour constituer les districts ruraux et les districts urbains, la structure générale du conseil local, les principes régissant l'administration locale et les responsabilités des organes locaux;
- La loi sur le budget de l'Etat (entrée en vigueur le 1er janvier 2000). Cette loi dispose que les dépenses liées aux obligations de l'Etat imposées par la loi à une collectivité locale doivent être financées par des crédits budgétaires de l'Etat. Ces crédits sont transférés du budget de l'Etat au budget de la collectivité locale:
 - 1) par l'intermédiaire du Fonds national de péréquation;
 - 2) sous la forme de crédits prévus à des fins spécifiques.

Le montant des crédits affectés au fonds de péréquation budgétaire dans le projet de budget de l'Etat et la répartition de ces fonds sont déterminés après un accord entre les représentants autorisés des collectivités locales, des associations de collectivités locales et du gouvernement de la République. En cas de désaccord, le montant des crédits affectés au fonds de péréquation dans le projet de budget de l'Etat et la manière dont ils doivent être répartis seront décidés par le gouvernement de la République, qui présentera les opinions dissidentes au Parlement (*Riigikogu*) dans l'exposé des motifs du projet de budget. Le montant des crédits affectés au fonds de péréquation et les principes de leur répartition sont fournis dans le budget de l'Etat.

- La loi relative aux budgets des communes rurales et des villes (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994). Cette loi fixe la procédure concernant l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des budgets des communes rurales et des villes;
- La loi relative aux impôts locaux (entrée en vigueur le 24 octobre 1994). Cette loi traite des impôts locaux, des modalités d'imposition des taxes locales et des conditions qui les régissent. Les collectivités locales ne peuvent lever des impôts que dans le cadre des dispositions prévues par la loi;
- La loi relative aux divisions administratives du territoire de l'Estonie (entrée en vigueur le 27 mars 1995). Cette loi dispose que le territoire estonien se subdivise administrativement en comtés, communes rurales et villes, et elle définit les motifs et procédures devant régir tout redécoupage ou changement de noms de ces unités administratives, ainsi que les procédures de fusion appliquées à l'initiative de la collectivité locale ou du gouvernement central;
- La loi relative au service public (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996). Cette loi fixe les conditions d'embauche des fonctionnaires ainsi que leurs droits et devoirs. Elle définit les modalités de leur évaluation, de leur avancement et de leur licenciement, leurs obligations etc. En Estonie, les services publics des collectivités locales et ceux de l'Etat n'obéissent pas à une réglementation uniforme. Récemment, un effort a été fait visant à normaliser les services publics; c'est une question dont il est également tenu compte dans le cadre de l'élaboration de la loi relative aux collectivités locales;

– La loi relative à l'élection des conseils locaux (approuvée par le Parlement le 27 mars 2002). Cette loi régleme le découpage des circonscriptions électorales et la mise en place des bureaux de vote, l'inscription des électeurs sur les listes électorales, la désignation et l'enregistrement des candidats, etc. Pour ces différentes tâches, les collectivités locales reçoivent des subsides de l'Etat, en application de la loi en vigueur;

– La loi relative à la promotion de la fusion des collectivités locales (entrée en vigueur le 25 juillet 2004), qui a pour objet de promouvoir:

- 1) la fusion des collectivités locales et la structuration du découpage administratif du territoire pour accroître l'efficacité administrative des collectivités locales et leur capacité de préparer des demandes de projets;
- 2) l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services publics fournis par les collectivités locales sur leur territoire;
- 3) l'accroissement des possibilités de coopération des collectivités locales.

Des dotations sont accordées au titre du budget de l'Etat aux collectivités locales formées à la suite d'une fusion.

– La loi sur les associations de collectivités locales (entrée en vigueur le 1er janvier 2003) fixe les conditions qui s'appliquent à la fondation et aux activités des associations régionales et nationales de collectivités locales par rapport aux conditions prévues par la loi sur les associations à but non lucratif.

2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

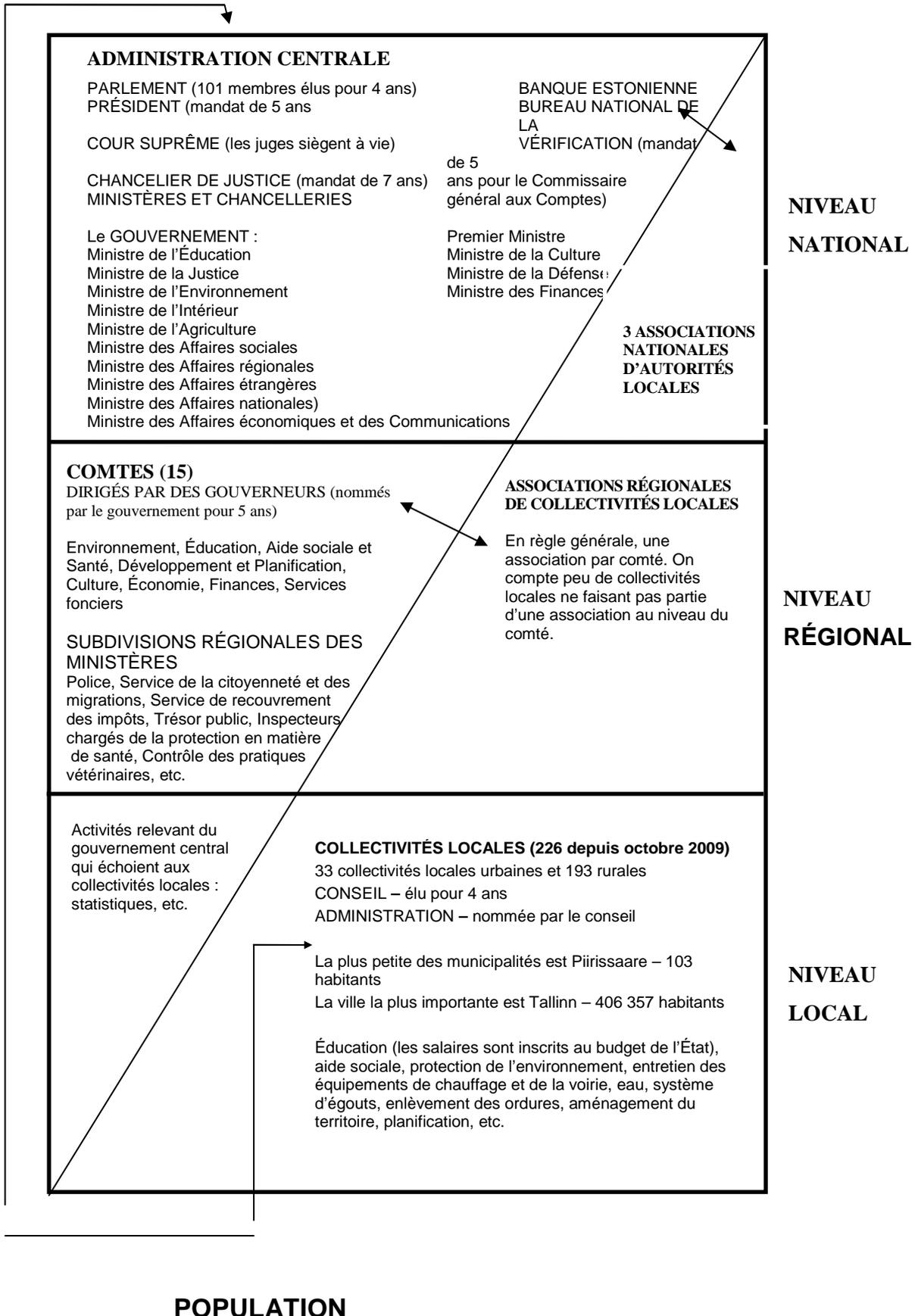
2.1. Principales subdivisions

En Estonie, les collectivités locales composent un système à un seul niveau comprenant 226 municipalités (33 villes et 193 communes rurales à compter d'octobre 2009) réparties sur 15 comtés (unités régionales du gouvernement de la République)

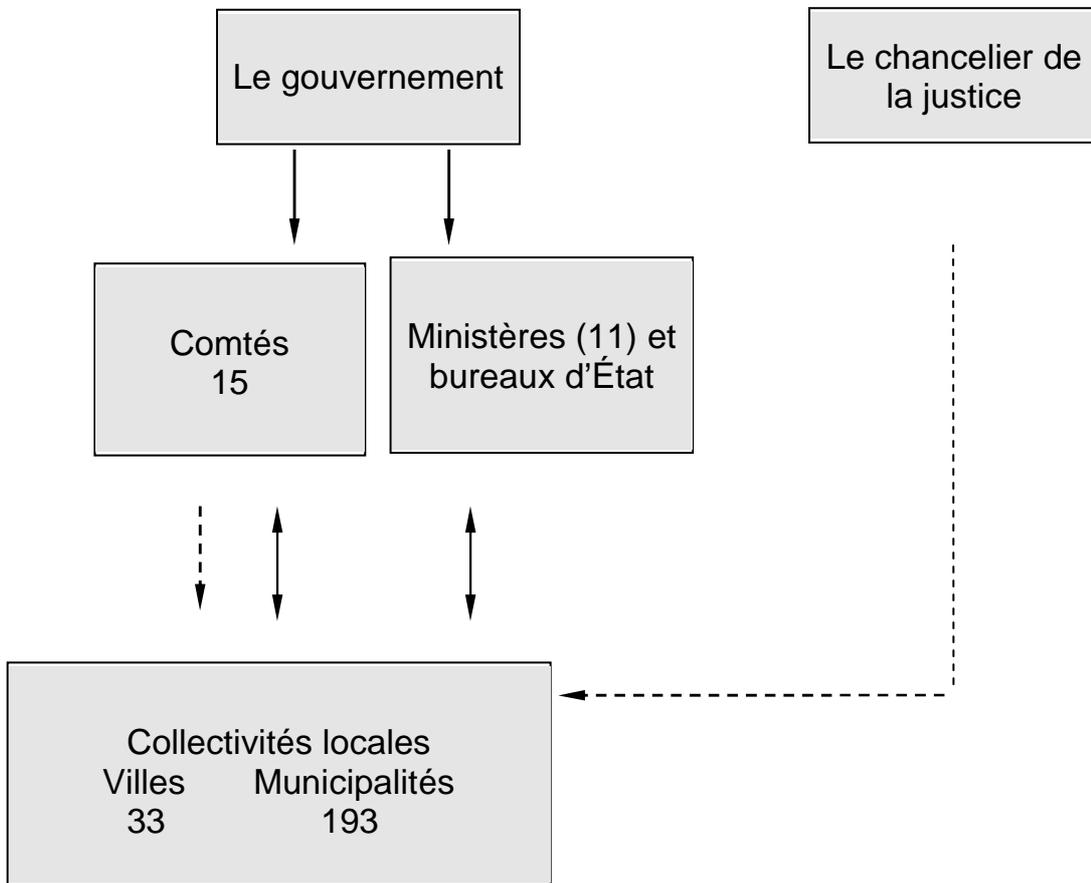
Les municipalités peuvent se constituer de leur propre chef en associations au niveau du comté (régional) comme à celui de l'Etat. Les associations regroupant des collectivités locales exécutent des tâches, de façon non obligatoire, au nom desdites collectivités. Le tableau qui suit illustre les liens existant entre les collectivités locales et le gouvernement central aux différents niveaux administratifs.

Une commune rurale ou une ville peut fonder les districts de commune rurale ou districts de ville, en fonction des unités d'habitation existantes et aux fins de mettre sur pied de nouveaux services municipaux. Une commune rurale ou un district urbain exerce ses activités sur le territoire d'une municipalité ou d'une ville conformément aux statuts de la commune rurale ou du district urbain approuvés par le conseil. La procédure pour former des districts de communauté rurale ou des districts urbains est régleme ntée par la loi relative à l'organisation des collectivités locales. Les administrations et les responsables des districts urbains et des communes rurales n'ont pas le pouvoir d'adopter des lois d'application générale. Seuls le conseil, la municipalité ou l'administration de la ville ont cette compétence exclusive. La supervision des ordres donnés par un responsable de district urbain ou d'une communauté rurale est effectuée par le maire de la ville ou de la commune rurale conformément à la procédure prévue dans les statuts de la ville ou de la commune rurale.

ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC EN ESTONIE



LA PLACE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LE SYSTÈME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN ESTONIE



Subordination administrative - →

Contrôle - - - - ->

Relations contractuelles - ↔

2.2. Données statistiques

Les données statistiques qui suivent datent du 2 novembre 2009.

Tableau 1: les comtés estoniens: superficie, population, et nombre de municipalités

Comté	Superficie (km ²)	Population	Nombre de municipalités
Harju	4 333	554 986	23
Hiiu	1 023	10 322	5
Ida-Viru	3 364	166 979	22
Jõgeva	2 604	35 370	13
Järva	2 623	34 940	12
Lääne	2 383	27 622	12
Lääne-Viru	3 465	66 443	15
Põlva	2 165	31 066	14
Pärnu	4 806	90 604	20
Rapla	2 980	37 179	10
Saare	2 922	35 925	16
Tartu	2 993	148 838	22
Valga	2 044	34 057	13
Viljandi	3 422	53 636	15
Võru	2 305	37 878	13
Total	43 432	1 365 845	226
MOYENNE	2 895	91 056	

Tableau 2: municipalités et comtés les plus importants et les plus petits en termes de superficie et de population

	Superficie	Population		
	Comté (km ²)	Municipalité(km ²)	Comté	Municipalité
Moyenne	2 895	192,2	91 056	6 310
La plus grande	4 806 (Pärnu)	874,18 (Märjamaa)	554 986 (Harju)	406 357 (Tallinn)
La plus petite	1 023 (Hiiu)	1,9 (Tootsi, Võhma)	10 322 (Hiiu)	103 (Piirissaare)

Tableau 3: nombre de municipalités par tranche d'habitants

Nombre d'habitants	Nombre de municipalités	Pourcentage de la population totale
Moins de 2 000	119	10,70%
2 001-5 000	63	14,86%
5 001-10 000	26	12,77%
10 001-50 000	13	13,66%
50 001-100 000	4	18,26%
Plus de 100 001	1	29,75%
Total	226	100%

2.3. Réglementation en matière de modification des structures municipales

Le gouvernement de la République et le conseil municipal peuvent proposer des changements concernant le découpage des communes. Le conseil municipal soumet ses propositions aux habitants de la commune concernée et à ceux des communes voisines. Tout redécoupage proposé par l'Etat peut prendre effet après consultation des citoyens et prise en compte de l'avis du conseil (mais l'avis de ce dernier n'est pas déterminant). Les citoyens peuvent former un recours devant la municipalité rurale ou l'administration urbaine.

La décision finale concernant toute modification éventuelle des limites entre communes revient dans tous les cas au gouvernement, conformément à la loi relative à la promotion de la fusion des collectivités locales et à la loi relative au découpage administratif du territoire de l'Estonie.

2.4. Services généraux de l'administration centrale au niveau local/régional

L'unité administrative la plus importante au niveau régional est le comté. Les attributions du Gouverneur et des fonctionnaires d'un comté sont définies par la loi relative au gouvernement de la République.

Le Gouverneur a pour fonctions principales de:

- représenter les intérêts de l'Etat au niveau du comté et de veiller à ce que le comté se développe de façon globale et équilibrée;
- favoriser la coopération entre les antennes régionales des différents ministères et les autres organes du pouvoir exécutif dans le pays;
- conclure, avec l'autorisation du gouvernement de la République, des contrats administratifs avec les municipalités de façon à permettre à celles-ci d'assumer leurs obligations vis-à-vis de l'Etat;
- contrôler la légalité des mesures législatives prises par les conseils et les administrations des collectivités locales du comté concerné et, le cas échéant, dans le cadre fixé par la législation, contrôler la légalité et la pertinence de l'utilisation des fonds de l'Etat par les collectivités locales;
- informer le gouvernement de la République et les autorités locales des questions touchant aux relations entre le pouvoir exécutif central et les collectivités locales.

Outre le comté, il existe plusieurs autres unités administratives représentant l'Etat (subordinate state agencies) aux niveaux régional et local. Il s'agit des antennes régionales des ministères et des autres organes dépendant du pouvoir exécutif comme les centres des impôts et douanes (4).

3. ORGANES DE CHAQUE CATEGORIE DE COLLECTIVITES LOCALES OU REGIONALES

3.1. Conseil municipal

L'organe juridique de la collectivité locale est le conseil municipal. Le conseil est élu à l'issue d'élections générales, uniformes et directes, à bulletins secrets, selon le mode de représentation proportionnelle. Il siège pour une durée de quatre ans. En principe, le scrutin a lieu le troisième dimanche d'octobre.

On considère que le conseil est placé dans l'impossibilité d'agir lorsqu'il ne peut adopter un budget ni confirmer dans leurs fonctions des dirigeants du conseil ou des fonctionnaires de l'administration locale. Dans ce cas, les membres du conseil sont remplacés – et s'il n'y a pas d'adjoints, de nouvelles élections sont organisées.

Le nombre de membres d'un conseil est déterminé par sa composition précédente, qui est fonction du nombre d'habitants dans la municipalité. La loi relative aux élections du conseil des collectivités locales définit comme suit le nombre de conseillers municipaux:

- au moins sept conseillers jusqu'à 2 000 habitants;
- un minimum de treize conseillers pour plus de 2 000 habitants;
- un minimum de dix-sept conseillers pour plus de 5 000 habitants;
- un minimum de vingt et un conseillers pour plus de 10 000 habitants;
- un minimum de trente et un conseillers pour plus de 50 000 habitants;
- un minimum de soixante-dix-neuf membres pour plus de 300 000 habitants.

La loi relative à l'organisation des collectivités locales dispose que les points mentionnés ci-après sont de la responsabilité exclusive des municipalités rurales et des conseils urbains:

- les questions relatives au budget, aux impôts, aux taxes, aux emprunts et aux aides fiscales, à la création de fonds, de fondations et d'associations dépendant de la collectivité locale;
- les questions relatives aux biens municipaux;
- l'approbation des projets d'aménagement et des statuts de la collectivité locale;
- la création de districts ruraux ou urbains;
- le règlement des questions d'ordre général relatives au conseil et à l'administration (organe exécutif) de la collectivité locale (élection du président du conseil et du maire, confirmation de l'administration locale, définition des principes régissant le mode de financement du conseil et de l'administration, etc.);
- l'approbation des réglementations relatives au bâtiment, des grands projets de développement et d'aménagement, et des plans détaillés;
- questions diverses.

Le conseil a le pouvoir de constituer des commissions permanentes et des commissions *ad hoc* aux termes des statuts régissant le fonctionnement des collectivités locales. Seule la création d'une commission de vérification doit obéir à la législation en vigueur. Les présidents de toutes les commissions et l'ensemble des membres de la commission de vérification doivent être élus parmi les conseillers municipaux.

La commission de vérification s'occupe des contrôles internes conformément à la loi. En général, les membres de la commission de vérification n'ont pas le pouvoir de contrôler eux-mêmes toutes les activités municipales, et il doit donc être fait appel à des spécialistes extérieurs (au moins trois membres). La commission de vérification est chargée de contrôler les comptes de la collectivité locale et de veiller à ce que la municipalité rurale ou l'administration urbaine agisse en conformité avec les mesures législatives prises par le conseil.

Le Bureau national de la vérification exerce un contrôle économique externe sur les collectivités locales dans la mesure où il vérifie leur utilisation des biens tangibles et intangibles dont la propriété leur a été transférée, des crédits alloués à des fins spécifiques, des subventions accordées au titre du budget de l'Etat et des fonds affectés pour exécuter des fonctions incombant à l'Etat. Le Bureau national de la vérification vérifie que les fonds publics ont été utilisés à bon escient, c'est-à-dire dans un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité, et dans le respect de la loi. Il ne peut pas, cependant, évaluer si les collectivités locales conduisent des activités et utilisent des fonds d'une manière efficace, afin d'éviter tout conflit avec le principe d'autonomie qui les régit. En d'autres termes, le Bureau national de la vérification n'est pas habilité à vérifier les résultats des collectivités locales.

Les commissions jouent un rôle relativement important dans le fonctionnement du conseil, mais elles n'ont pas le pouvoir de prendre des mesures d'ordre légal ; les questions dont elles ont à traiter doivent être approuvées par le conseil, l'administration locale, le maire de la municipalité rurale ou de la ville ou un responsable équivalent. La loi dispose que chaque commission sera dotée d'un président choisi parmi les conseillers municipaux. Il n'est pas nécessaire que les autres membres de la commission soient membres du conseil. Tel n'est pas le cas pour la commission de vérification, dont les membres doivent tous appartenir au conseil.

Les principales tâches des commissions consistent à :

- définir la position du conseil concernant les différentes questions à l'ordre du jour;
- élaborer les projets de réglementations et de résolutions;
- prendre connaissance des lettres adressées au conseil et traiter les autres questions y afférentes;
- faire appel à des citoyens et à des spécialistes pour préparer et mettre en œuvre les décisions.

Compte tenu de la nécessité de coordonner les activités du conseil, de l'administration locale et des fonctionnaires, plusieurs conseils ont institué une commission chargée de préparer et d'examiner les questions à l'ordre du jour du conseil. En général, participent à ces commissions les membres dirigeants du conseil (président et vice-président), les présidents des commissions et le maire de la municipalité.

Des groupes de conseillers ont également pour tâche de coordonner les activités de l'administration locale et du conseil. Des fonctionnaires de l'administration locale et des responsables participent à ce travail de coordination. Le statut de ces groupes est régi par les statuts s'appliquant aux communes rurales et aux villes; leurs décisions n'ont pas d'effet légal, mais elles prennent la forme de recommandations adressées aux membres du conseil.

3.2. Administration municipale (organe exécutif)

L'administration municipale est l'organe exécutif de la collectivité locale. Elle est confirmée dans ses fonctions pour un exercice dont la durée est la même que celle du mandat des membres du conseil, et travaille selon les mêmes principes que ceux du conseil.

Les membres de l'administration municipale sont confirmés dans leurs fonctions sur proposition du maire de la commune. C'est le maire qui organise les travaux de l'administration de la municipalité rurale ou de la ville, conformément à la loi. Le maire d'une municipalité rurale ou d'une ville ne doit pas exercer d'autres fonctions dans une collectivité locale ou publique, être employé par un organisme administré par l'Etat ou une collectivité locale, ou appartenir à des organes directeurs de sociétés à participation publique au niveau local.

Un membre de l'administration municipale peut occuper un autre emploi. Dans plusieurs villes ou communes rurales, certains, voire tous les membres de l'administration locale n'appartiennent pas au personnel administratif mais ils peuvent être choisis «à l'extérieur». Les membres de l'administration locale deviennent membres du personnel administratif de la ville. L'administration peut également comprendre en son sein des nominations politiques.

Les membres du conseil ne peuvent pas, dans le même temps, être membres de l'administration. Le conseil peut refuser de confirmer dans ses fonctions n'importe quel membre de l'administration en place, mais il ne peut de sa propre initiative procéder à des modifications quant à la composition des membres de l'administration.

Les séances du conseil sont généralement ouvertes au public, alors que les réunions de l'administration ne le sont pas. Les modalités de travail sont fixées par les statuts municipaux.

L'administration est notamment chargée de:

- régler les problèmes locaux qui ne relèvent pas de la compétence du conseil;
- représenter la collectivité locale devant les tribunaux;
- assumer d'autres responsabilités et tâches définies par la loi ou par le conseil.

3.3. Responsable politique

A la tête du conseil, il y a un président élu par les conseillers à bulletins secrets et à la majorité des suffrages. C'est le président qui organise les travaux du conseil, le représente, et exécute les autres tâches prévues par la loi ou par les règlements communaux.

Le président du conseil organise et supervise les activités du conseil en tant qu'organe représentatif de l'administration locale et il représente l'administration lors des manifestations festives conformément aux règlements municipaux.

3.4. Responsable administratif

L'administration municipale travaille sous la direction du maire qui est également le chef de l'administration de la commune rurale ou de la ville. C'est lui qui recrute fonctionnaires et employés, sauf dans les cas où il a délégué ce droit à d'autres.

Le maire d'une commune rurale ou d'une ville est élu pour une durée maximale de quatre ans aux conditions et selon les procédures prévues par la loi sur l'organisation des collectivités locales et par les statuts relatifs à la commune ou à la ville. Le maire est élu ou relevé de ses fonctions par un vote à la majorité de ses conseillers.

En outre, le maire:

- présente les projets préparés par l'organe exécutif (administration) et fait état de la position de l'organe exécutif lors des conseils municipaux;
- préside les réunions et organise les activités de l'administration;
- conclut des accords au nom de la municipalité;
- adresse aux commissions concernées (directement ou par le biais de la présidence du conseil) les lettres, demandes et plaintes envoyées à la municipalité;
- signe les documents bancaires et courriers envoyés au nom de la commune rurale ou de la ville;
- exécute également diverses autres tâches.

3.5. Répartition des pouvoirs concernant les structures internes des collectivités locales

La loi relative à l'organisation des collectivités locales définit la répartition des pouvoirs et les responsabilités entre les différents organes de la municipalité. Elle détermine les grands principes régissant la structure institutionnelle et l'administration des municipalités. Il existe des réglementations s'appliquant aux commissions du conseil (lequel par exemple, devra constituer une commission de vérification composée d'au moins trois membres), au personnel administratif et à diverses autres entités municipales. Les dispositions étant assez souples, les collectivités locales mettent en œuvre différentes règles de procédure.

Le statut de chaque municipalité définit sa structure institutionnelle et ses règles de procédure. La structure organisationnelle de l'administration municipale est déterminée par le conseil municipal.

En règle générale, l'administration se compose de différents services et du bureau à la tête duquel se trouve le secrétaire municipal. En vertu de la loi relative à l'organisation des collectivités locales, le secrétaire municipal ne doit pas appartenir à l'administration municipale.

Le secrétaire a pour fonctions principales de préparer des projets et des documents pour les réunions de l'administration et du conseil. Il est également chargé de veiller à la légalité des réglementations qui sont adoptées. Tallinn et d'autres conseils importants disposent de leur propre bureau.

4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISION

Les habitants d'une municipalité ont le pouvoir d'exercer une influence directe sur la vie locale par le biais d'initiatives publiques, de référendums et de plébiscites. Il peut arriver que des commissions fassent appel à des citoyens pour participer à leurs travaux. Les citoyens prennent part aux décisions en rendant publics les projets relatifs aux recettes municipales et aux plans de développement avant que ceux-ci ne reçoivent l'approbation définitive du conseil.

Tous les textes normatifs adoptés par le conseil et par l'administration locale doivent pouvoir être consultés par tous les citoyens.

Les conseils locaux peuvent organiser des séances publiques sur les sujets importants intéressant les habitants de la municipalité. Le conseil n'est pas lié par les avis qui s'expriment lors de ces séances. Jusqu'à présent, ces séances publiques avaient la plupart du temps pour objet les questions relatives à la fusion de communes.

Dès lors qu'ils représentent au moins 1% de la population de la municipalité en âge de voter (mais ils ne peuvent être moins de cinq personnes), les habitants peuvent proposer l'adoption, l'amendement ou l'abrogation par le conseil ou l'administration de décisions juridiquement contraignantes concernant des questions d'intérêt local. Ces initiatives doivent faire l'objet de débats dans un délai de trois mois au sein de l'organe concerné (conseil ou administration). Les personnes qui sont à l'origine de ces initiatives ont le droit de participer aux débats.

5. STATUT DES ELUS LOCAUX

5.1. Conditions requises pour être candidat aux élections locales et restrictions s'appliquant aux activités des élus

Conformément à la loi relative à l'élection des conseils des collectivités locales, un citoyen estonien ou un citoyen de l'Union européenne ayant atteint l'âge de 18 ans le jour du scrutin et dont la résidence permanente, c'est-à-dire le lieu de résidence figurant au registre de la population estonienne, se trouve dans la commune rurale ou la ville correspondante, a le droit de voter. Les non-ressortissants ont le droit de vote s'ils répondent aux conditions susmentionnées et s'ils résident en Estonie en vertu d'un permis de résidence à long terme ou du droit à une résidence permanente. Un citoyen estonien ou un citoyen de l'Union européenne qui a le droit de vote et dont la résidence permanente se trouve dans la commune rurale ou la ville correspondante au 1er août d'une année électorale a le droit de se porter candidat. Cependant, les non-ressortissants ne peuvent pas être candidats aux conseils locaux. Les élections locales se tiennent tous les quatre ans le troisième dimanche d'octobre.

Un membre des forces de défense ou une personne qui a été condamnée pour un délit pénal par un tribunal et purge une peine de prison ne peut pas se présenter comme candidat à une élection au conseil.

Les membres du conseil sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Peuvent se présenter aux élections aussi bien les partis enregistrés au niveau national, les coalitions électorales et les listes de candidats sans affiliation partisane particulière. Il peut également y avoir des candidats qui ne sont inscrits sur aucune liste. Dans les villes les plus importantes, les partis nationaux se présentent généralement aux élections municipales avec leurs propres listes de candidats. Dans la majorité des villes et des communes rurales, les listes locales sont composées principalement de membres des différents partis et de candidats sans partis. Les candidats figurant sur des listes ayant obtenu plus de 5% des suffrages validés deviendront membres du conseil municipal.

Une personne élue au conseil municipal ne pourra devenir conseiller dans les cas suivants: si elle est élue au poste de maire, nommée au sein de l'administration locale ou appelée à être membre du gouvernement de la République, si elle assume les fonctions de Commissaire général aux comptes, de Chancelier des lois ou de Gouverneur d'un comté, ou bien si elle doit faire son service militaire (ou un service équivalent).

5.2. Financement des campagnes électorales

Les dépenses engagées pendant l'organisation d'une élection d'une administration d'une ville ou d'une commune rurale, ou d'une commission de découpage électoral et d'une commission électorale d'une ville ou d'une communauté rurale, doivent être prises en charge par le budget de la ville ou de la commune rurale.

Les campagnes des partis politiques, des coalitions électorales et des candidats indépendants ne peuvent être financées sur le budget municipal. Les partis politiques représentés au Parlement peuvent prétendre à un financement de l'Etat selon un régime de proportionnalité.

Un parti politique et une coalition électorale doivent soumettre un rapport à la commission parlementaire sur les dépenses engagées pour la campagne électorale et l'origine des fonds utilisés, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 du paragraphe 14 de la loi anti-corruption et au plus tard un mois après le jour du scrutin. La commission parlementaire rendra les rapports publics. Un candidat indépendant doit soumettre un rapport à la commission électorale de la ville ou de la communauté rurale au plus tard un mois après le jour du scrutin. La commission électorale de la ville ou de la communauté rurale rendra ces rapports publics.

Le rapport fait l'objet d'un contrôle en application de la loi.

5.3. Devoirs et responsabilités des élus locaux

Les membres du conseil sont tenus de faire connaître l'état de leur patrimoine. Cela inclut la liste de leurs biens immobiliers et de leurs véhicules, leurs sources de revenus (salaire y compris), leurs titres et actions au cas où la possession de ceux-ci pourrait engendrer un conflit d'intérêts. Un conflit d'intérêt est une situation où la personne responsable doit prendre une décision d'ordre économique ou administratif intéressant directement ses intérêts ou ceux de ses proches.

Les conseillers sont également tenus de déclarer les dettes qu'ils ont vis-à-vis de banques ou de particuliers, ainsi que celles contractées depuis leur dernière déclaration et représentant plus de six mois de salaire ou 50 000 EEK (s'ils touchent un salaire qui n'est pas versé par le bureau où ils travaillent) et les dons (comme les frais de vacances ou de voyages payés par d'autres personnes). Ils sont tenus de déclarer tout revenu supplémentaire et imposable.

Le conseil local définit les conditions de travail et les indemnités de ses membres. Les salaires sont soumis à l'impôt.

L'élu peut être condamné par un tribunal à verser une indemnité à titre de réparation pour des dommages causés par une négligence grave ou un délit pénal. Une telle sanction peut être appliquée rétroactivement.

5.4. Représentation des sexes dans les collectivités locales

Les dernières élections municipales ont eu lieu le 18 octobre 2009. A l'issue de ces élections, on a constaté que la représentation des sexes au sein des conseils municipaux était la suivante: sur un total de 3 076 sièges, les femmes en détenaient 910 et les hommes 2 166. Le pourcentage de sièges détenus par des femmes est donc de 29,6%.

6. REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

Des lois spécifiques précisent quelles sont les tâches des collectivités locales. Outre ces tâches, ces dernières assument également de leur propre chef des fonctions dont la législation ne définit pas quelles personnes juridiques doivent les exécuter.

6.1. Négociations conduites dans le cadre de l'Assemblée de coopération des Associations de collectivités locales et de l'Etat

- ♦ Le but des négociations est le suivant:
 - ♦ définir la structure des recettes des collectivités locales, établir les principes de financement et de l'établissement du budget;
 - ♦ prendre en compte les intérêts et les possibilités des collectivités locales dans la stratégie budgétaire de l'Etat et les plans de développement sectoriels en faisant appel à des représentants d'associations de collectivités locales;
 - ♦ prévoir dans le budget de l'Etat les dotations et les crédits à long terme accordés aux collectivités locales;
 - ♦ examiner d'autres questions concernant le financement et les activités des collectivités locales.
- ♦ Le but principal des négociations annuelles est le suivant:
 - ♦ conclure un accord sur la structure des recettes des collectivités locales et le montant du fonds de péréquation;
 - ♦ s'assurer que la structure des recettes des collectivités locales et du fonds de péréquation évolue d'une manière appropriée dans la stratégie budgétaire de l'Etat;
 - ♦ conclure un accord sur le montant et la répartition des crédits alloués au titre du fonds de péréquation et des dotations budgétaires de l'Etat.

Autres questions relatives au financement des collectivités locales qui sont incorporées dans le budget de l'Etat:

- ♦ Des groupes de travail sont établis pour conduire les négociations. Ils sont composés des ministres compétents et de représentants de l'Assemblée de coopération des associations de collectivités locales. Leurs travaux portent sur les domaines suivants:
 - ♦ financement et fiscalité;
 - ♦ éducation et jeunesse;
 - ♦ emploi, questions sociales et santé;
 - ♦ transport, routes et société de l'information;
 - ♦ culture et sport;
 - ♦ environnement et questions foncières.

Le tableau suivant montre la répartition des pouvoirs entre les municipalités et l'Etat.

Les compétences des autorités locales et régionales

Estonie

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques
	Etat	Comté	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Administration générale												
Sécurité, police	•											
Lutte contre l'incendie	•											
Protection civile	•	•	•		•			•				
Justice	•											
Etat civil	•	•	•		•			•				
Bureaux statistiques	•											
Education												
Enseignement préscolaire			•		•			•		•		
Enseignement primaire	•		•		•			•		•		
Enseignement secondaire	•		•		•			•		•		
Ens. professionnel & technique	•		•				•			•		
Enseignement supérieur	•											
Education des adultes	•		•		•			•		•		
Divers												
Santé publique												
Hôpitaux	•	•	•		•			•		•		
Protection de la santé	•		•		•			•		•		

Les compétences des autorités locales et régionales

Estonie

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques
	Etat	Comté	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Action sociale												
Crèches et garderies			•	•				•		•		
Aide familiale et jeunesse			•	•				•		•		
Maisons de repos	•		•		•			•		•		
Sécurité sociale	•	•	•				•			•		
Divers	•		•		•			•		•		
Logement et urbanisme												
Logement			•	•				•		•		
Urbanisme			•	•				•		•		
Aménagement du territoire	•	•										
Environnement, salubrité												
Epuration des eaux			•	•				•				
Ordures ménagères & déchets	•		•		•			•				
Cimetières & services funèbres			•									
Abattoirs												
Protection de l'environnement	•		•									
Protection du consommateur	•						•			•		
Culture, Loisirs et Sports												
Théâtres & concerts	•		•							•		
Musées, bibliothèques	•		•		•			•		•		
Parcs & espaces verts	•		•				•			•		
Sports & loisirs	•	•	•		•			•				

Les compétences des autorités locales et régionales

Estonie

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques
	Etat	Comté	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Cultes												*
Divers												
Circulation, transport												
Voirie routière	•		•		•			•		•		
Ttransport	•	•	•									
Transport urbain routier			•		•			•		•		
Transport urbain sur voies ferrées			•		•			•		•		
Ports	•		•									
Aéroports	•											
Divers												
Services économiques												
Gaz												
Chauffage urbain			•	•						•		
Eau			•	•				•		•		
Agriculture, sylviculture, pêche	•											
Electricité	•											
Promotion économique	•	•	•				•			•		
Commerce & industrie	•		•				•			•		
Tourisme	•		•				•			•		
Divers												
Autres fonctions												

Les collectivités locales assument au niveau local des fonctions dont la législation ne précise pas quelles personnes juridiques doivent les exécuter.

* Les installations culturelles (églises) appartiennent à des personnes juridiques et sont régies par le droit privé (à but non lucratif)

Les relations entre autorités municipales et gouvernement central sont fondées sur la loi et les contrats. Une municipalité peut faire appel à la justice pour défendre ses droits ou arbitrer un différend. Les autorités municipales ne peuvent déléguer leurs droits et fonctions au profit des institutions du gouvernement central.

Les questions relatives à l'administration locale et à son fonctionnement relèvent du ministère des Affaires régionales et du Département des collectivités locales et de l'administration régionale. Le ministère des Finances traite de toutes les questions relatives aux budgets locaux. Des négociations ont lieu entre le gouvernement de la République et les associations regroupant des collectivités locales pour parvenir à un accord sur les budgets, notamment en ce qui concerne les subventions attribuées par l'Etat à ces collectivités par l'intermédiaire d'un fonds de soutien aux budgets locaux.

7. COOPERATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

7.1. Coopération pour l'exécution de tâches d'intérêt commun

La loi relative à l'organisation des collectivités locales dispose que: «Les collectivités locales ont le droit de former des associations et de se regrouper dans des organismes avec d'autres collectivités locales dans le cadre des conditions et procédures prévues par la loi. Pour pouvoir être représentées, s'exprimer, se défendre et accomplir des tâches en commun, les municipalités peuvent: coopérer entre elles, mandater d'autres municipalités rurales ou villes pour agir en leur nom, et constituer des ligues regroupant des collectivités locales.»

Dans les domaines comme ceux du traitement des ordures ménagères, de l'aide sociale et de la protection de la santé, la coopération s'effectue principalement au niveau des services publics. Les municipalités collaborent également pour ce qui est de l'élaboration de projets de développement et d'aménagement et de l'organisation d'événements culturels. Des fondations et des sociétés peuvent être créées pour favoriser la coopération. Dans plusieurs régions, trois ou quatre communes ont constitué des associations chargées de réaliser ces objectifs. Les municipalités font souvent appel conjointement à des spécialistes.

La plupart des petites unités administratives locales louent – généralement après qu'un contrat a été conclu – les services publics des communes voisines. Cette forme de coopération est très courante dans les domaines de l'enseignement et de l'aide sociale. La pratique consistant à recourir aux appels d'offres et à la sous-traitance (dans le secteur privé) est très répandue, notamment pour la réalisation de tâches techniques.

7.2. Associations régionales de communes

Comme il n'existe pas en Estonie d'administration régionale autonome, la coopération entre municipalités au sein d'un comté revêt une grande importance pour ces dernières, tant pour ce qui concerne leurs relations avec le pouvoir central que la coordination de leurs activités. Le pays compte quinze comtés. Il existe dans chacun d'eux une association régionale regroupant plusieurs communes. Généralement, la majorité des communes d'un comté se retrouvent au sein de cette association régionale. La nature des activités de ces associations varie en fonction des besoins des communes concernées. Grâce à ces associations, les municipalités organisent des manifestations culturelles au niveau du comté et coopèrent dans les domaines de l'éducation et du développement. En outre, elles sont en mesure d'effectuer plusieurs tâches que leur impose la loi, comme de se prononcer sur la candidature d'une personne au poste de Gouverneur du comté, et de répartir entre les communes les aides allouées par l'Etat. Les associations régionales de communes sont financées par les budgets locaux (cotisations des membres), des dotations, des donations, des recettes provenant des activités de l'association conformes à ses statuts, et des crédits budgétaires alloués par l'Etat conformément à la loi.

7.3. Coopération internationale et nationale

Les organes représentant les associations de collectivités locales ou tous autres organes mandatés à cet effet peuvent conclure au nom de ces associations des contrats avec des organismes d'Etat aux fins d'assumer des fonctions relevant ordinairement des obligations de l'Etat. L'association de collectivités locales peut assumer de nouvelles obligations dès lors que chaque conseil membre de l'association en a accepté le principe.

7.4. Associations nationales de collectivités locales

Il existe en Estonie deux associations nationales de collectivités locales: l'Association des villes estoniennes, l'Association des communes rurales estoniennes. L'Association des villes estoniennes regroupe quelque 49 municipalités représentant une population totale de plus d'un million de personnes. L'Association des communes rurales estoniennes, compte cent cinquante-trois membres.

Les associations nationales de collectivités locales ont pour principales fonctions de:

- représenter et protéger les intérêts communs des municipalités membres;
- participer à l'élaboration des dispositions législatives régissant le fonctionnement des municipalités;
- organiser la coopération entre les municipalités membres des associations;
- développer les relations des municipalités avec l'étranger et favoriser les jumelages;
- permettre aux municipalités membres de donner leur avis et d'échanger des informations.

Le bureau de l'Association des villes estoniennes est l'organe administratif de ladite association et de l'Union des associations estoniennes de collectivités locales.

En 1994 a été instituée l'Assemblée de coopération des associations de collectivités locales en tant qu'organe conjoint réunissant les deux associations nationales. Cette assemblée est chargée de mener les négociations avec le gouvernement de la République et de coordonner la coopération entre les diverses associations de collectivités locales.

7.5. Relations internationales

Les collectivités locales ont le pouvoir d'établir des liens de travail avec les organisations internationales. Dans le cadre des relations avec ces organisations, le conseil ou l'organe réunissant les représentants désignés par le conseil représente l'administration.

Depuis le début des années 90, les municipalités estoniennes se sont montrées très actives dans l'établissement de liens avec l'étranger. La majorité des collectivités locales estoniennes entretiennent des relations avec des communes «sœurs» en Finlande et en Suède, mais également en Allemagne, au Danemark, en Norvège et en Lettonie.

L'Association des villes estoniennes est membre de l'Association internationale des collectivités locales et du Conseil des communes et des régions européennes. L'Association des villes estoniennes représente les intérêts des associations estoniennes de collectivités locales au sein de ces organisations. Le Congrès des collectivités locales et régionales d'Europe est une instance internationale importante pour les collectivités locales d'Estonie. Avec l'aide des associations de collectivités locales, les municipalités estoniennes participent à de nombreux projets internationaux tant au niveau national que régional. L'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne a accru les possibilités de coopération. L'Association des villes estoniennes et l'Association des communes rurales estoniennes ont un représentant commun à Bruxelles.

Le ministère de l'Intérieur renforce la coopération entre les collectivités locales grâce à ses contacts avec le Conseil de l'Europe et des institutions pertinentes en Finlande, au Danemark et dans d'autres pays.

8. FINANCES

La loi relative aux budgets des communes rurales et des villes définit la procédure relative à l'élaboration, à l'approbation et à la mise en œuvre des budgets locaux. La même loi régleme également les liens entre les budgets locaux et le budget de l'Etat.

Conformément à la loi relative aux budgets des communes rurales et des villes, le budget municipal couvre toutes les recettes, dépenses et transactions financières de la collectivité locale pour une année budgétaire. La balance des recettes et des dépenses doit être équilibrée.

L'interdépendance entre les budgets d'une ville et d'une commune rurale et le budget de l'Etat est réglementée par la loi.

Les projets de budget, les budgets approuvés, les amendements aux budgets, les budgets supplémentaires et les rapports annuels sont publiés conformément à la procédure prévue à cet effet dans les statuts de la communauté rurale ou de la ville.

Selon le contenu économique, les revenus budgétaires comprennent les éléments suivants:

- 1) les impôts;
- 2) la vente de biens et de services ainsi que les redevances;
- 3) la vente de biens tangibles et intangibles;
- 4) les revenus du patrimoine;
- 5) les avantages, y compris l'aide étrangère;
- 6) autres revenus, y compris les amendes.

Les dépenses budgétaires sont classées du point de vue administratif et selon le contenu économique. A ce titre, elles comprennent:

- 1) les dépenses de personnel;
- 2) les dépenses de gestion;
- 3) les subventions aux entreprises;
- 4) les prestations sociales;
- 5) les allocations aux non-résidents;
- 6) les allocations versées à d'autres composantes du secteur public;
- 7) d'autres allocations;
- 8) les achats et le renouvellement des actifs tangibles et intangibles;
- 9) les intérêts et les charges sur obligations;
- 10) d'autres dépenses.

Utilisation des crédits budgétaires:

Les crédits inscrits à un budget ne doivent être utilisés qu'aux fins strictement stipulées et leur montant ne peut être modifié que par un amendement au budget.

Les ressources allouées à un budget au titre du budget de l'Etat à des fins strictement stipulées ne doivent être utilisées qu'à ces fins.

Une administration d'une commune rurale ou d'une ville, ou une autorité concernée, n'a le droit d'engager des dépenses pour s'acquitter de ses obligations que dans les limites fixées à cette fin dans le budget.

Le conseil local doit adopter le budget dans les trois mois suivant le début de l'année budgétaire (1er janvier).

8.1. Impôts

Aux termes de la législation fiscale en vigueur, le système fiscal estonien est composé d'impôts nationaux prévus, et imposés, par des lois concernant les impôts et les impôts locaux levés par les conseils des communes rurales ou des villes sur leur territoire administratif conformément à la loi.

Les impôts nationaux sont les suivants: impôt sur le revenu, cotisations de sécurité sociale, impôt foncier, impôt sur les jeux, taxe sur la valeur ajoutée, droits de douane, droits d'accise et taxe sur les poids lourds.

Les taxes locales sont levées par les conseils municipaux des villes ou des communes rurales conformément aux conditions prévues dans la loi sur les impôts locaux.

8.1.1. Les impôts communs

La principale recette fiscale des collectivités locales comprend notamment:

- l'impôt sur le revenu des personnes physiques (collecté par l'Etat);
- l'impôt foncier;
- les redevances pour le droit d'utilisation des ressources naturelles (communément appelées impôt sur les ressources).

L'impôt sur le revenu des personnes physiques représente un taux fixe de 21% du revenu d'un particulier.

La part de l'impôt sur le revenu que le Trésor public reverse aux budgets locaux s'élève à 11,4% du montant des recettes perçues par le Trésor public sur l'impôt sur le revenu brut des personnes physiques. Le Trésor public affecte ensuite à la collectivité locale concernée la somme versée par les habitants résidant officiellement dans telle commune rurale ou telle ville.

L'intégralité de l'impôt foncier perçu est reversée au budget des collectivités locales. L'impôt foncier représente de 0,5 à 2% de la valeur du bien tel qu'évalué. Le pourcentage de l'impôt est fixé par le conseil municipal, qui doit en rendre le chiffre public et en aviser les personnes imposables. La collectivité locale transmet au centre des impôts toute information relative au contribuable et au montant à acquitter.

Le gouvernement de la République a pris un décret précisant le montant des droits à payer pour l'utilisation exceptionnelle d'eau et des ressources naturelles; la part qui en revient aux budgets locaux est spécifiée dans le décret. Ces sources de revenus ne sont pas considérées par les collectivités locales comme des impôts mais plutôt comme des recettes fixes qui, à ce titre, sont prises en compte dans le calcul de l'aide financière accordée par l'Etat à la municipalité. L'apport que cela représente pour un budget local est minime, sauf pour certaines communes rurales de l'Ida-Virumaa, où l'on extrait de l'huile de schiste.

Outre les impôts nationaux, les collectivités locales peuvent lever des impôts locaux conformément aux dispositions et procédures prévues par la loi. La loi relative aux impôts locaux, adoptée en mai 2004, dresse la liste de ces impôts et définit les modalités de leur recouvrement, parmi d'autres dispositions afférentes.

8.1.2. Impôts spécifiques

Les recettes provenant des impôts votés par la municipalité vont intégralement alimenter le budget local, et c'est l'administration locale qui est chargée de leur recouvrement.

On distingue, parmi les impôts locaux:

L'impôt sur les ventes

Cet impôt est acquitté par les personnes physiques gérant leurs affaires sur le territoire de la commune rurale ou de la ville, ainsi que par les entreprises dont le siège est situé sur ledit territoire, d'après les informations figurant au registre du commerce. Sont imposés, en fonction de leur prix, les biens et services vendus par la personne assujettie. Le conseil fixe le taux de l'impôt, qui ne peut dépasser 1% de la valeur des biens et des services. Le recouvrement a lieu tous les trois mois. Comme pour l'impôt local sur le revenu, c'est l'antenne locale du Trésor public qui peut recevoir mission de procéder à la collecte de l'impôt sur les ventes.

L'impôt sur les bateaux

Cet impôt concerne les propriétaires de bateaux, yachts et vedettes mesurant jusqu'à douze mètres de long. Il est acquitté annuellement et reversé intégralement au budget de la collectivité locale.

L'impôt sur les véhicules à moteur

Les personnes physiques et morales propriétaires de véhicules à moteur ayant fait l'objet d'un enregistrement sont tenues de payer cet impôt, dont le taux est fixé par le conseil et calculé en fonction de la puissance du moteur, du tonnage ou du nombre de places dans le véhicule. La période d'imposition correspond à l'année civile. Le Centre d'enregistrement des véhicules à moteur doit transmettre toute information relative aux véhicules inscrits au registre ou supprimés.

L'impôt sur la publicité

L'impôt sur la publicité est payé par les personnes physiques ou morales pour toute affiche ou annonce présente sur le territoire de la collectivité locale, ou exposée sur des véhicules de transport public enregistrés comme appartenant à des personnes physiques résidant dans la commune ou à des personnes morales domiciliées dans la commune. La liste des affiches et annonces soumises à l'impôt et de leurs emplacements est établie par le conseil, qui détermine également les taux d'imposition respectifs. Cet impôt est prélevé au profit de la collectivité locale pendant la période fixée par le conseil.

L'impôt sur la fermeture des voies de circulation

Sont soumises à cet impôt les personnes physiques ou morales lorsqu'ont lieu des manifestations, défilés ou autres événements, ou quand il est procédé à des travaux de construction ou d'entretien, et que cela entraîne la fermeture totale ou partielle d'une route, d'une rue, d'une place, d'un parking ou d'une aire de repos. Le conseil définit le taux ou les taux différentiels de l'impôt en question, lequel est acquitté pendant la période fixée par le conseil et reversé au budget de la collectivité locale.

L'impôt sur les animaux

Cet impôt concerne les propriétaires d'animaux résidant sur le territoire de la commune ou de la ville. Le conseil établit la liste des animaux concernés et fixe le taux d'imposition. La période de recouvrement de l'impôt correspond à l'année civile. C'est le budget de la collectivité locale qui en bénéficie.

L'impôt sur les loisirs

Les personnes assujetties à cet impôt sont:

- les organisateurs d'activités de loisirs sur le territoire de la commune rurale ou de la ville, lorsque le public est tenu de payer un droit d'entrée;
- les propriétaires d'établissements de loisirs situés sur le territoire de la commune rurale ou de la ville.

L'impôt est calculé à partir du montant des billets vendus. Les billets donnant accès à des activités de loisirs pour lesquelles le public est obligé d'acquitter un droit d'entrée sont soumis à enregistrement auprès de l'administration locale de la commune ou de la ville où se déroulent ces activités. Cet impôt est payable pendant une période fixée par le conseil et reversé au budget local.

Redevance de stationnement

Une redevance de stationnement est fixée dans toutes les zones à stationnement payant.

L'évaluation et la collecte de la redevance de stationnement sont organisées conformément à la procédure prévue par la loi sur la circulation routière. Les dispositions de cette loi fixent les conditions d'application de la redevance de stationnement.

Tableau 4 : Recettes provenant des impôts

Nature de l'impôt	Montant perçu en 2008 (en EEK)	Pourcentage des recettes totales de la collectivité locale
Impôt sur le revenu des personnes physiques	11 487 355 863,71	50,5%
Impôt foncier	755 104 823,00	3,3%
Impôt sur les véhicules à moteur	0,00	0,0%
Impôt sur les bateaux	0,00	0,0%
Impôt sur les animaux	55 537,35	0,0%
Impôt sur les ventes	2 073 469,20	0,0%
Impôt sur la publicité	51 415 275,92	0,2%
Impôt sur la fermeture des voies de circulation	22 957 652,95	0,1%
Impôts sur les loisirs	0,00	0,0%
Redevance de stationnement	108 081 419,02	0,5%
Droits sur les ressources naturelles	175 344 368,30	0,8%
Droits d'utilisation exceptionnelle d'eau	74 937 819,58	0,3%
Total des recettes et des droits fiscaux	12 677 326 229,03	55,7%
Autres revenus (dotations de l'Etat, etc.)	10 075 435 555,53	44,3%
Total des recettes	22 752 761 784,56	100,0%

8.2. Subventions accordées par les instances supérieures et péréquation financière

Conformément à la législation sur le budget de l'Etat, les ressources suivantes sont affectées aux budgets municipaux au titre du budget de l'Etat.

Conformément à la législation sur le budget de l'Etat, le fonds de péréquation des collectivités locales comprend les ressources financières allouées au titre du budget de l'Etat pour appuyer les budgets locaux. La formule de péréquation permet de calculer les dépenses nécessaires et les recettes escomptées. L'écart entre les recettes et les dépenses est compensé par le fonds de péréquation.

8.2.1. Fonds de péréquation

Le but du fonds de péréquation est d'équilibrer les écarts trop importants entre les recettes de différentes collectivités locales afin que les municipalités les moins bien loties puissent fournir des services publics adéquats à leurs habitants. Le montant des crédits affectés au fonds de péréquation dans le projet de budget de l'Etat et sa répartition sont déterminés au terme de négociations entre les représentants des associations des collectivités locales et du Gouvernement de la République.

En 2008, une somme de 1,43 milliard d'EEK a été réservée dans le budget de l'Etat pour la péréquation entre les collectivités locales.

8.2.2. Dotations spécifiques

Les collectivités locales entreprennent des grands travaux et assurent l'entretien d'une partie importante des infrastructures publiques, notamment dans le domaine de l'éducation, car elles sont responsables de l'entretien des bâtiments scolaires et du versement des salaires des enseignants. Des allocations globales à caractère général sont attribuées aux collectivités locales pour couvrir des dépenses telles que les salaires des enseignants, les prestations de subsistance, etc. La plupart des services collectifs sont sous la responsabilité des collectivités locales. Plusieurs ministères attribuent des dotations aux collectivités locales à des fins spécifiques ou pour appuyer des investissements municipaux.

En 2008, un montant de 3,76 milliards d'EEK de dotations spécifiques a été attribué au titre du budget de l'Etat aux fins de péréquation entre les collectivités locales.

Ce montant de 3,76 milliards d'EEK a été dépensé comme suit:

- 3,23 milliards pour le personnel enseignant et le matériel pédagogique (salaires des enseignants et des directeurs d'établissement, investissements, inventaire et livres scolaires);
- 225,66 millions d'EEK pour les repas scolaires;
- 150 millions d'EEK pour des services préscolaires, soit 75 millions pour améliorer l'environnement scolaire et 75 millions pour les salaires;
- 78,4 millions d'EEK pour les prestations de subsistance;
- 32 millions d'EEK pour les prestations sociales;
- Une subvention de 6,5 millions d'EEK pour les petites îles inhabitées.

Tableau 5 : Recettes et dépenses des collectivités locales

Recettes et dépenses des collectivités locales 2003-2008 (en milliers d'EEK)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes	11 695 279	12 854 384	14 655 765	18 103 974	20 148 716	22 752 762
Impôts locaux	5 435 958	6 114 821	6 988 560	8 482 564	10 576 482	12 427 044
- impôt sur le revenu des personnes physiques	4 907 995	5 544 471	6 364 928	7 833 256	9 853 706	11 487 356
- taxe foncière	449 195	475 872	505 771	517 343	552 451	755 105
- autres impôts locaux	78 768	94 478	117 861	131 965	170 325	184 584
Recettes découlant d'activités économiques et liées à des biens	980 695	1 405 669	1 526 360	1 634 805	1 790 378	2 197 479
Fonds de péréquation	1 123 500	933 592	950 000	1 143 826	1 460 031	1 430 004
Allocations globales au titre du budget de l'Etat	2 175 300	2 388 225	2 918 057	3 093 078	3 224 511	3 759 530
Dotations budgétaires spécifiques de l'Etat pour les dépenses courantes	444 309	491 710	532 807	438 849	510 031	537 702
Dotations d'investissement au titre du budget de l'Etat	416 421	525 433	424 000	766 260	954 703	1 026 790
Transferts provenant de fondations et d'ONG	163 727	153 357	221 836	377 085	365 911	401 703
Ventes de biens	376 082	519 479	707 814	1 549 665	576 745	214 918
Autres recettes	579 288	322 097	386 332	617 842	689 923	757 592
Dépenses	12 209 116	13 079 152	15 018 932	17 845 823	20 415 409	23 745 821
Allocations	1 632 883	1 207 450	1 561 316	1 757 849	1 803 820	2 214 443
Dépenses de personnel	4 740 575	5 243 196	5 723 962	6 298 184	7 479 309	8 946 016
Dépenses de fonctionnement	3 564 494	4 405 696	4 918 022	5 690 083	6 375 674	7 423 782
Investissements	2 003 543	2 014 655	2 634 716	3 937 216	4 054 885	4 333 880
Autres dépenses	267 622	208 155	180 917	162 492	701 722	827 700

8.3. Autres sources de revenus

Les redevances dues par les utilisateurs des services municipaux et les recettes provenant des actifs de la municipalité ne constituent qu'une petite partie des recettes budgétaires locales.

Les recettes fiscales, les services gérés par la collectivité locale et la vente ou le don à bail d'actifs municipaux constituent une partie des recettes de la collectivité locale, régies par les dispositions figurant dans la législation relative aux impôts locaux.

En ce qui concerne les redevances dues par les utilisateurs des services municipaux, les collectivités locales jouissent d'une marge de manœuvre relativement grande. Certains des services gérés par la collectivité locale sont financés intégralement par les impôts existants. Le calcul du taux des redevances incombe souvent aux entreprises municipales ou aux organismes qui gèrent ces services. C'est toutefois le conseil qui définit la procédure à suivre.

Pour ce qui est de l'administration des actifs municipaux, les collectivités locales disposent des mêmes droits que n'importe quel propriétaire. La définition des procédures relatives à la vente d'actifs et à la rentrée de nouvelles recettes provenant d'actifs est de la responsabilité exclusive du conseil local. Il existe certaines restrictions et obligations s'appliquant au transfert d'actifs de l'Etat vers les collectivités locales.

8.4. Emprunts

Une commune rurale ou une ville peut contracter des emprunts, obtenir un crédit-bail ou émettre des titres d'emprunts obligataires (ci-après instruments de financement) et d'autres titres de créance dans les conditions suivantes :

- 1) le montant total de tous les prêts remboursables, redevances de crédit-bail, instruments de financement émis et d'autres titres de créance ainsi que les emprunts ou crédits-bails à contracter, les instruments de financement à émettre et d'autres obligations financières ne doivent pas dépasser 60 pour cent des recettes prévues dans la proposition de budget (à l'exclusion des allocations budgétaires spécifiques au titre du budget de l'Etat) de l'exercice budgétaire considéré;
- 2) le montant total des prêts et intérêts remboursables, des redevances ou loyers des crédits-bails, des frais liés au remboursement des instruments de financement et d'autres titres de créance spécifiés dans la clause 1 du présent paragraphe ne doit pas dépasser, quel que soit l'exercice budgétaire considéré, 20 pour cent des recettes prévues dans la proposition de budget (à l'exclusion des allocations budgétaires spécifiques au titre du budget de l'Etat) de l'exercice budgétaire pendant lequel les prêts ou les crédits-bails sont contractés et les instruments de financement sont émis;
- 3) les emprunts et les crédits-bails sont contractés et les instruments de financement sont émis pour effectuer des investissements prévus dans le projet de développement de la commune rurale ou de la ville.

Les limites prévues ne s'appliquent pas aux crédits-relais. En vertu du paragraphe 36¹ de la législation sur le budget de l'Etat, un financement de relais est une somme versée par un donateur à un bénéficiaire d'une aide étrangère avant que cette aide soit reçue ou que les conditions de paiement de cette aide soient satisfaites. Une communauté rurale ou une ville qui souhaite contracter un prêt-relais doit demander l'autorisation du ministère des Finances, sauf si ce prêt est contracté auprès de l'Etat.

Restrictions des possibilités d'emprunt des collectivités locales

La République d'Estonie a ratifié le traité instituant la Communauté européenne. Aux termes de l'article 104c du traité, les Etats membres s'engagent à ce que leurs déficits budgétaires ne soient pas supérieurs à 3 pour cent du PIB. La Commission est chargée de surveiller la position budgétaire et le niveau d'endettement des Etats membres. En vertu du traité instituant la Communauté européenne, la République d'Estonie a entamé une transition vers l'euro, qui est la monnaie commune. A ce titre, l'Estonie est tenue d'adopter sur le plan intérieur toutes les mesures qui lui permettront d'être en conformité avec les obligations dudit traité.

Le principal objectif des restrictions supplémentaires des possibilités d'emprunt (Article (8)1 de la législation relative aux budgets des villes et des communes rurales) est de placer le déficit consolidé sous contrôle. Les restrictions s'appliquant aux déficits budgétaires des collectivités locales ont pour but de maîtriser les déficits publics. Le déficit budgétaire et le niveau élevé d'endettement pourraient faire baisser la note des emprunts de l'Estonie attribuée par les agences de notation de crédit. Une diminution de la note de l'Estonie due à une aggravation des perspectives économiques se traduirait immédiatement par une augmentation des taux d'intérêt des emprunts contractés et renchérirait le coût du capital emprunté pour tous les acteurs de l'économie estonienne.

Restreindre les possibilités d'emprunts des collectivités locales doit être un objectif important qui découle de l'obligation de proportionnalité de l'action du gouvernement. La restriction doit être une mesure appropriée et nécessaire permettant d'atteindre cet objectif. Elle doit être également modérée afin que les collectivités locales puissent conserver le maximum d'autonomie.

Afin d'en atténuer la portée, la restriction imposée dans l'Article (8)¹ de la législation sur les budgets des villes et des communautés rurales est temporaire et ne sera en vigueur que jusqu'à la fin de 2011, date à laquelle une stabilisation de l'économie est prévue. La restriction permet également de contracter des emprunts pour assurer l'autofinancement des projets liés à des financements de l'UE, de contracter des financements de relais, et de cofinancer et refinancer des obligations existantes. Si l'unité de l'administration locale ne respecte pas la réglementation relative à l'endettement, le ministre des Finances a le droit d'interrompre les transferts vers la collectivité locale concernée pour un montant égal à l'endettement considéré.

Le Chancelier de la justice de la République d'Estonie a donné son avis lors de l'examen constitutionnel de cette question et déclaré qu'une restriction dont la validité est limitée dans le temps est une mesure équitable et appropriée et que cet objectif est plus important que l'étendue de la restriction de l'autonomie financière résultant de la disposition. Elle n'est donc pas en conflit avec la Constitution de la République d'Estonie.

9. CONTROLE EXERCE SUR LES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

Il existe deux formes principales de contrôle: la Commission de vérification et le Conseil procèdent à un contrôle interne, tandis que le Gouverneur du comté, le Chancelier des lois et le Bureau national de la vérification exercent pour leur part un contrôle externe. L'objectif de tels contrôles est de veiller à la légalité et au bien-fondé des activités de la municipalité.

La légalité des activités des collectivités locales est soumise au contrôle des Gouverneurs de comtés, du chancelier de la justice et du Bureau national de la vérification.

Le Gouverneur d'un comté a un droit de regard sur les mesures législatives prises par les conseils et les collectivités locales. Cependant, il n'est pas habilité à faire barrage ou à déclarer nulle une mesure adoptée par une collectivité locale. Il doit se contenter de suggérer à celle-ci de prendre la mesure appropriée de manière à être en conformité avec la loi. Si la collectivité locale ne se conforme pas à la loi, le Gouverneur doit faire appel aux tribunaux.

Le chancelier de la justice examine la conformité des réglementations des collectivités locales avec la Constitution et la législation.

Le Bureau national de la vérification exerce un contrôle économique sur les collectivités locales dans la mesure où elles utilisent des biens tangibles et intangibles dont la propriété leur a été transférée, des crédits alloués à des fins spécifiques comme les dotations spécifiques, des subventions accordées au titre du budget de l'Etat et des fonds affectés pour exécuter des fonctions incombant à l'Etat. Il exerce également un contrôle sur la manière dont les municipalités utilisent les allocations accordées au titre du budget de l'Etat à des fins spécifiques (dotations spécifiques). Le Bureau national de la vérification vérifie que les fonds publics ont été utilisés à bon escient, c'est-à-dire dans un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité, et dans le respect de la loi. Afin d'éviter tout conflit avec le principe d'autonomie des collectivités locales, il ne peut pas, cependant, évaluer si celles-ci conduisent des activités et utilisent des fonds d'une manière efficiente. En d'autres termes, le Bureau national de la vérification n'est pas habilité à vérifier les résultats des collectivités locales. Le Bureau national de la vérification a le droit de soumettre des propositions au gouvernement, aux ministres et aux pouvoirs locaux pour l'élaboration d'un projet de loi, d'un amendement ou d'une modification de la législation en vigueur.

Les municipalités ont le droit de défendre devant la justice les choix qu'elles ont faits.

10. RECOURS DES PARTICULIERS CONTRE LES DECISIONS DES COLLECTIVITES LOCALES

Toute personne est en droit de réclamer que les réglementations restreignant ses droits soient annulées ou modifiées. Si le conseil ou l'administration municipale ne souhaite pas modifier une réglementation qui restreint les droits des citoyens, ceux-ci peuvent porter l'affaire devant la justice.

11. PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL/REGIONAL

Le 31 décembre 2008, les collectivités locales d'Estonie comptaient 5 464 employés salariés, dont:

- 72,7% des cadres étaient des femmes et 27,3% des hommes;
- 68,9% des agents d'exécution étaient des femmes et 31,1% des hommes.

Le mandat de l'administration municipale prend fin lorsqu'une nouvelle administration est confirmée dans ses fonctions (cela ne concerne pas le secrétaire municipal). Le secrétaire municipal est nommé et révoqué par le maire.

Les fonctions du secrétaire municipal sont définies dans la loi relative à l'organisation des collectivités locales:

- gérer les activités du bureau de la commune rurale ou de la ville;
- émettre des propositions quant à la structure, au fonctionnement et au personnel du bureau de la commune rurale ou de la ville;
- publier les décrets et les travaux de la municipalité;
- représenter l'administration rurale ou urbaine devant les tribunaux sans autorisation spéciale ;
- apposer le sceau officiel de la commune rurale ou de la ville;
- remplir diverses autres fonctions à la demande de la collectivité locale.

Le travail au sein d'une collectivité locale est considéré comme un service public. Ce travail est régi par les dispositions de la loi relative au service public.

Les principes sur lesquels reposent les services dispensés par les collectivités locales sont énoncés dans la loi relative au service public ; ils s'appliquent, pour la plupart, aussi bien aux responsables de l'Etat qu'aux cadres des collectivités locales. Certaines des dispositions de cette loi revêtent la forme de recommandations. C'est le conseil de la commune rurale ou de la ville qui établit la procédure à respecter.

Les critères d'évaluation des fonctionnaires locaux sont dans l'ensemble les mêmes que ceux appliqués aux fonctionnaires de l'Etat. Le gouvernement a approuvé les critères d'évaluation applicables aux principaux groupements de services locaux. La première embauche est suivie d'une période probatoire pouvant s'étendre sur six mois. Conformément à la procédure, l'évaluation des fonctionnaires de collectivités locales incombe aux associations régionales de collectivités locales.

Concernant les principaux groupements de services locaux, il existe un système de qualification et d'évaluation pour les secrétaires de municipalités rurales ou urbaines (ceux-ci doivent pouvoir justifier d'une formation en droit ou avoir suivi les cours appropriés).

Dans nombre de cas, l'acquisition des compétences requises n'est qu'une condition formelle; en pratique, les exigences liées à la formation ne jouent guère de rôle concernant l'embauche et la carrière du personnel local.

Conformément aux activités énumérées dans le Règlement (CE) 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil, des études et des analyses visant à améliorer la planification stratégique des institutions du secteur public seront conduites et des matériels et directives méthodologiques seront préparés pour renforcer la planification stratégique et les capacités de gestion du secteur public en général ainsi qu'au niveau organisationnel.

Un appui sera fourni également aux projets des ministères, associations de collectivités locales, ONG proposant des services publics et partenaires sociaux dans la mesure où ces projets ont pour but de renforcer les capacités dans le domaine de la gestion stratégique. Les projets qui visent le développement de processus administratifs et de services publics modernes ainsi que leur mise en œuvre au niveau organisationnel feront également l'objet d'un soutien. Les groupes visés sont les fonctionnaires et les employés des organisations du secteur public, des collectivités locales, des associations de collectivités locales, des associations à but non lucratif, des centres de développement des comtés, etc.

12. REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS

Bien que la loi relative à l'organisation des collectivités locales ait été amendée et complétée, une nouvelle loi a été mise en chantier en 1997. Ce sont les problèmes posés par l'application de la loi en vigueur qui ont entraîné l'élaboration d'un nouveau projet de loi; ces problèmes touchaient à la nécessité de réglementer certaines procédures de façon plus détaillée, de préciser la nature et le rôle des associations de collectivités locales ainsi que l'importance accordée aux plans de développement local etc. Le projet de loi met en avant plusieurs questions fondamentales auxquelles il convient de trouver des réponses. L'une de ces questions concerne la définition et le financement des activités des collectivités locales.

En 1997, le gouvernement de la République a mis en place un comité d'experts chargés de travailler sur «Le concept de développement de l'administration publique». Ce rapport traite des moyens à mettre en œuvre pour rendre plus efficace l'administration publique estonienne. Il contient des propositions de réforme et de développement applicables à tous les niveaux administratifs.

Les thèses figurant dans ce rapport ont été en partie prises en compte lors de la rédaction du projet de loi visant à amender la loi relative à l'organisation des collectivités locales. Des résolutions importantes ont été prises concernant les procédures de vérification et de contrôle interne des collectivités locales.

A partir de 1997-1998, des débats systématiques ont eu lieu sur les modalités de mise en œuvre des réformes administratives/territoriales au niveau des collectivités locales. La nécessité d'accroître la dimension géographique des municipalités s'est imposée au vu du nombre toujours plus grand des fonctions que celles-ci sont conduites à assumer et de la nécessité pour elles de disposer de recettes courantes propres plus importantes.

En février 1998 a été achevée l'étude portant sur «L'organisation administrative et territoriale de l'Estonie». Conséquence de ce travail, une carte reprenant le découpage de toutes les collectivités locales a été dressée en appliquant la théorie dite des centres d'attraction. Les principaux facteurs économiques et sociaux susceptibles d'influer sur l'organisation territoriale ont été pris en compte. Plusieurs possibilités de fusion ou de division concernant l'ensemble des collectivités locales ont été proposées, ainsi que la carte numérique des possibilités de divisions administratives et territoriales.

Ce travail a démontré que le nombre des collectivités locales pouvait, de façon pratiquement indolore, être réduit d'une centaine, sans que cela nuise au rôle des centres d'attraction locale et des réseaux de centres, en ayant pour effet d'agrandir très sensiblement la taille des collectivités locales.

En 1998, la législation a été amendée pour permettre aux collectivités locales de fusionner dans l'intervalle des élections. En mars 1999, le gouvernement a pris la décision d'aider financièrement les opérations de fusion des collectivités locales.

Deux paliers ont été fixés pour la mise en œuvre de ces modifications administratives et territoriales: une période volontaire et une période d'intervention de l'Etat. Dans le cadre de la période volontaire, on comptera fin 1999 huit collectivités locales ayant réalisé leur fusion. La durée de la période volontaire n'a pas encore été fixée.

En 1999, un projet de coopération avec la Banque mondiale a été élaboré dans le but de renforcer la capacité de développement des collectivités locales. Le projet inclut les objectifs suivants: développement des fonctions des collectivités locales, organisation institutionnelle des collectivités locales, et fondement économique de ces collectivités (recettes fiscales, subventions de l'Etat, investissements et crédits).

Un projet de Phare CBC – «Renforcement du potentiel institutionnel et administratif» – a commencé à être mis en œuvre en septembre 1999. Il vise à accroître les compétences des fonctionnaires locaux et régionaux en matière de planification et de gestion, ainsi qu'à établir un système de formation permanente destiné aux fonctionnaires locaux, régionaux et nationaux.

Le programme de réforme de l'administration publique a été introduit en 2001. Il poursuit les efforts déployés précédemment en mettant l'accent sur cinq domaines stratégiques:

- 1) une définition claire des rôles des ministères et des organismes et un renforcement de leur coordination;
- 2) une administration publique au service du citoyen;
- 3) une réforme du processus budgétaire, de la gestion financière et de la vérification interne des comptes;
- 4) une réforme du service civil;
- 5) une réforme des collectivités locales.

Ce dernier point – la réforme des collectivités locales – a suscité des débats contradictoires, notamment sur le point de savoir si des fusions municipales pouvaient être imposées par le gouvernement central ou si les initiatives devaient être locales. Un désaccord sur cette question a conduit à un changement anticipé de gouvernement en 2002.

Depuis 2002, la modernisation de l'administration publique est considérée comme une activité quotidienne des ministères et de la chancellerie d'Etat. Bien que certaines initiatives aient été proposées, la priorité n'est pas mise sur une réforme globale.

Une loi adoptée en juin 2004, qui prévoit une incitation financière en cas de fusions municipales volontaires et définit les districts à fusionner, a une incidence sur la structure des collectivités locales. Les districts en question comprennent 65 régions et 14 villes, 5 communes rurales insulaires et 17 collectivités locales qui sont considérées suffisamment saines.

Depuis janvier 2004, un nouveau système de répartition des impôts est entré en vigueur pour les collectivités locales. Selon ce système, le seuil minimum de l'exonération d'impôt sur le revenu et d'autres déductions fiscales n'était plus applicable à l'impôt sur le revenu perçu par les collectivités locales. Un montant de 11,4% du revenu imposable des personnes physiques résidentes est perçu (reversé par l'Etat) par la collectivité locale du lieu de résidence du contribuable. En 2008, les collectivités locales ont perçu un montant total de 1 488 159 524 EEK (734 million euros) au titre de l'impôt sur le revenu. Prenons un exemple qui montre le changement intervenu dans le système fiscal. Si le système de répartition du produit de l'impôt sur le revenu en vigueur avant 2004 avait été appliqué en 2008, les collectivités locales auraient perçu 8 857 441 175 EEK au titre de l'impôt sur le revenu (566 millions EUR). De 2004 à 2009, l'Etat a augmenté la part de l'impôt sur le revenu perçue par les collectivités locales de 0,53 point de pourcentage, dont 0,1 point de pourcentage lié à l'obligation, déléguée aux collectivités locales, de prendre en charge financièrement les prestations de soins aux adultes handicapés, et 0,03 point de pourcentage pour compenser la variation des taux d'intérêt sur les impôts. Le reste de l'augmentation concernant la part de l'impôt sur le revenu, soit 0,4 point de pourcentage, n'était pas lié à la mise en place de nouvelles fonctions ou à une compensation relative à une diminution des recettes.

En 2005, 22 villes et communautés rurales ont fusionné pour former 8 communes rurales plus grandes, ce qui a fait passer à 227 le nombre de collectivités locales en Estonie. En 2007, il a été proposé d'inclure un deuxième niveau de gouvernement et de transférer certaines activités des collectivités locales, ainsi que des activités prises en charge par les comtés, à des associations régionales de collectivités locales. Cette initiative n'a pas bénéficié d'un soutien suffisant. En 2009, une réforme des collectivités locales a proposé de conserver 15+5 collectivités locales en Estonie. Elle était fondée sur un modèle de réforme territoriale administrative prévoyant de mettre en place 15 collectivités locales à l'intérieur des territoires des comtés et de conserver les municipalités de plus de 25 000 habitants. Cette proposition a échoué car elle n'a fait l'objet d'aucun consensus politique au sein du gouvernement. Deux communes rurales ont été fusionnées en automne 2009. A la fin de 2009, l'Estonie comptait 226 collectivités locales.