

Entretien avec Dr. Oksana Tsukan, Associate Professor, Law, Kharkiv National University of Internal Affairs, chercheuse au CERAPS (UMR 8026), Université de Lille, et, Dr. Maksym Kolisnyk Assoc. Prof. at Economics & Management Department, Kharkiv National University of Radioelectronics (NURE) et chercheur au CERAPS (UMR 8026), Université de Lille

Propos recueillis par Magali Dreyfus, Martine Long et Gérald Orange.

Cet entretien est le fruit d'échanges écrits et oraux avec Oksana Tsukan et Maksym Kolisnyk dont la plus récente rencontre date d'avril 2025. Nous les remercions très sincèrement pour cet éclairage et leur disponibilité en ces temps difficiles.

Questions :

Q1) Pouvez-vous décrire brièvement le système d'administration locale ukrainien ?

Le système d'administration locale en Ukraine est basé sur un modèle décentralisé, introduit principalement après les réformes de 2014. Ce système comprend trois niveaux de gouvernance : le niveau communal (villes, municipalités, villages), le niveau de district (*raions*), et le niveau régional (*oblasts*). Les communes sont regroupées dans des communautés territoriales unies (*hromadas*) qui disposent d'un certain degré d'autonomie pour gérer leurs affaires locales, incluant l'éducation, la santé, et les services délégués de l' tat. Les habitants des *hromadas*  lisent leurs conseils municipaux offrant ainsi une gouvernance plus proche des citoyens.

Q2) Le modèle du système d'administration locale s'inspire-t-il d'autres  tats ?

Oui, le modèle ukrainien de décentralisation s'inspire fortement des systèmes européens, notamment des expériences de pays comme la Pologne et la France qui ont mené des réformes similaires. Par exemple, après la chute du régime communiste la Pologne a réussi à renforcer ses collectivités locales dans les années 1990, devenant un modèle clé pour l'Ukraine. Quant au modèle français, il faut souligner que les concepts de décentralisation et de déconcentration ne sont pas aussi définis que ce que l'on peut avoir en France. L'étape suivante de la décentralisation en Ukraine prévoit la mise en place de préfectures exerçant un véritable pouvoir de contrôle sur les collectivités et qui devraient remplacer les administrations locales de l'état lequel est aujourd'hui représenté au niveau des régions et districts. Cette proposition n'a cependant pas encore abouti. Le processus de décentralisation en Ukraine reflète également certaines caractéristiques des modèles nordiques, où la subsidiarité et l'autonomie locale jouent un rôle crucial dans l'administration locale.

Q3) Quels ont été les principaux débats et/ou défis dans la mise en place et l'évolution de cette organisation ? Quelles ont été les principales réformes ?

L'un des principaux défis a été la réticence des élites locales et régionales, qui craignaient de perdre les pouvoirs face à la nouvelle structure décentralisée. De plus, les obstacles administratifs et législatifs ont souvent ralenti le processus. Une réforme clé fut la consolidation des petites communautés en *hromadas* plus grandes et économiquement viables. La loi sur la décentralisation adoptée en 2014 a constitué le cœur des réformes, permettant une plus grande autonomie locale en matière de gestion financière et de ressources humaines. Un autre débat a concerné le financement adéquat de ces collectivités, un élément crucial pour assurer leur bon fonctionnement. Globalement,

l'évolution du système depuis 2014 a donc procédé d'une volonté de modernisation et restructuration territoriale pour corriger un découpage issu de la tradition post-soviétique, et de l'ambition de rationaliser sur un plan administratif (avec de plus grandes unités administrative) et fiscal (en accordant des pouvoirs aux collectivités en la matière).

Q4) De quel degré d'autonomie financière jouissent les collectivités territoriales ?

Les collectivités locales ukrainiennes bénéficient d'une autonomie financière accrue depuis les réformes. Elles peuvent désormais collecter certains impôts locaux, comme la taxe foncière et des redevances sur les petites entreprises. En outre, elles reçoivent des transferts du budget national sous forme de subventions conditionnelles et inconditionnelles. Toutefois, cette autonomie reste limitée, car une grande partie des recettes fiscales est encore centralisée, et de nombreuses communautés rurales ont des difficultés à générer des revenus suffisants pour financer tous leurs services essentiels. Les *hromadas* ont reçu les compétences et les ressources additionnelles à savoir 60% de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, 100 % de l'impôt unique (sur les PME), de l'impôt sur les sociétés et les établissements financiers communaux, de la taxe foncière (immobilier, terre, transport). À la suite de la réforme de décentralisation, les *hromadas* ont obtenu le droit des relations directes budgétaires avec l'État. Auparavant seuls les conseils de districts, les conseils régionaux et les conseils municipaux de villes avec le statut spécial ont eu ce droit. Dorénavant, les *hromadas* reçoivent les transferts budgétaires directs (subventions et dotations) pour exécuter les pouvoirs délégués de l'état tels que l'éducation et la médecine, infrastructure, etc. Les *hromadas* ont aussi reçu le droit d'adopter leurs budgets indépendamment de la date d'adoption de la loi sur le budget de l'État.

Q5) Quelle est pour vous la spécificité du système d'administration locale ukrainien ?

Une des spécificités du système ukrainien est sa rapidité d'évolution, notamment après 2014, et l'importance donnée à la consolidation des *hromadas*. Contrairement à d'autres États où les réformes de décentralisation ont duré des décennies, l'Ukraine a réussi à restructurer son système pendant quelques années seulement. De plus, l'accent mis sur l'implication participative des citoyens dans la gestion locale, via des conseils communautaires et des budgets participatifs, montre un engagement fort envers la démocratie locale. Cependant, cette décentralisation rapide s'est accompagnée de défis, notamment l'instabilité politique et les tensions liées à la guerre avec la Russie.

Q6) Quel est l'impact de la guerre sur l'organisation des pouvoirs locaux ? Comment en temps de guerre la continuité des services est-elle assurée ? Comment dans un environnement dégradé les collectivités peuvent apporter du service à la population et avec quels moyens ?

Tout d'abord, la guerre a impacté financier pour l'ensemble du pays. On estime les pertes cumulées à 600 milliards d'euros aujourd'hui, ce qui se traduira par un coût de reconstruction estimé à un trillion d'euros. Ensuite, la guerre en Ukraine a profondément perturbé l'administration locale, notamment dans les zones proches du front ou pour les communautés sous occupation. C'est aussi vrai pour celles situées à l'ouest du pays qui ont dû accueillir 4,5 millions de personnes déplacées des zones d'affrontement situées à l'est, régions qui n'étaient pas préparées à cet afflux. En revanche, cet apport de population en partie active a profité aux activités économiques locales, dont l'industrie de guerre. Cependant, les structures décentralisées ont montré une certaine résilience. Dans les zones relativement sécurisées, les *hromadas* et les collectivités locales continuent d'assurer des services essentiels, tels que la distribution d'aide humanitaire, les services médicaux, et la gestion des infrastructures, souvent avec le soutien des ONG et des partenaires internationaux. L'utilisation de plateformes numériques et d'outils en ligne permet également de maintenir une certaine continuité dans la gouvernance, malgré les destructions physiques.

L'autonomie locale renforcée a également conduit à une réaction plus rapide aux besoins immédiats des communautés touchées comme l'organisation de l'évacuation des civils et la coordination de l'aide avec les forces armées et les organisations humanitaires. Toutefois, les défis financiers et logistiques persistent, d'autant plus que de nombreuses sources de revenus locales ont été réduites ou perdues en raison des hostilités. Une partie d'entre elles est également redirigée vers l'effort de guerre. Aujourd'hui, nombreux sont les défis des communautés locales. Le contexte de loi martiale a suspendu une large part des pouvoirs des maires et des collectivités pour faire place à une administration de crise pilotée par l'État. Ainsi depuis 2022, 25 régions administratives militaires, sous autorité du pouvoir exécutif central, ont été mises en place. Elles gèrent une partie des budgets locaux et la fourniture des services essentiels aux populations. Dans ce contexte, le défi principal des collectivités demeure en tout état de cause d'aider les gens à survivre pendant la guerre et à maintenir les conditions minimales de vie pour les citoyens. Or, ces enjeux sont décuplés par endroit, du fait du nombre important de personnes déplacées et alors même que les infrastructures sont dégradées.

Tableau - profil

Nombre de niveaux de gouvernement (collectivités territoriales) et leur nombre	3 niveaux : 1. Communes (<i>hromadas</i>) : 1 469 ¹ <i>hromadas</i> 2. Districts (<i>raions</i>) : 136 <i>raions</i> avec une population >150 000 dont 36 districts avec < 150 000 3. Régions (<i>oblasts</i>) : 24 <i>oblasts</i> , plus la république autonome de Crimée et 2 villes à statut spécial (Kyiv et Sébastopol)
Taille moyenne des communes (population)	Environ 10 000 habitants par commune (mais varie fortement, certaines zones rurales ayant moins de 2 000 habitants et les villes bien plus)
Principales compétences des communes	Gestion des infrastructures locales, éducation, santé publique, services sociaux, gestion des déchets, aménagement du territoire, budget local, compétences déléguées de l'État
Autonomie locale garantie par la Constitution ou la Loi ?	Oui, garantie par la Constitution de 1996 (Article 140) et par la Loi sur l' autonomie locale (réformes de décentralisation 2014-2020)
Élection du chef de l'Exécutif local ?	Oui, les maires et les chefs des conseils locaux sont élus directement par la population locale. Les maires sont les chefs de l'exécutif local. Les maires de Kyiv et de Sébastopol ont une double casquette. Ils sont élus directement puis ils sont nommés en tant que les chefs de l'administration déconcentrée de l'État.

¹ Ce nombre résulte d'importants efforts de fusion encouragés par le législateur depuis 2015. Il y avait auparavant 4 882 municipalités.