

# Développement local et concessions en Ukraine

**Offrir une sécurité juridique aux concessionnaires étrangers capables de rénover les services publics est une nécessité dans un pays comme l'Ukraine. Une loi d'inspiration française sur les concessions vient d'y être votée. La structure de l'administration locale, qui a beaucoup évolué depuis dix ans, n'est pas incompatible avec le développement de concessions dans le cas de services purement urbains. L'obstacle principal réside encore dans l'organisation du travail au sein des administrations ukrainiennes et donc, in fine, des mentalités. Cette forme de coopération entre pouvoirs publics et entreprises privées devra donc être introduite progressivement et s'accompagner d'un effort pédagogique important.**

par Svitlana Didkivska  
*Directeur général adjoint  
 d'Euro-Ukraina Consulting,  
 filiale de BCEOM en Ukraine (1)*

Une loi d'inspiration française vient d'être votée en Ukraine sur les concessions de services publics et d'infrastructures. Il s'agit

d'un premier pas pour assurer la sécurité juridique des entreprises qui s'implanteront comme concessionnaires en Ukraine, pour moderniser et développer des services que les pouvoirs publics ukrainiens n'ont pas toujours les moyens de gérer directement dans de bonnes conditions. Ce premier pas était nécessaire ; il n'est pas suffisant. Il faut, en particulier, s'assurer que ce type de relation entre entreprises privées et pouvoirs publics est compatible avec l'organisation des administrations qui gèrent actuellement les services publics en Ukraine. La première question que se pose un concessionnaire potentiel, pour un service public donné, est de savoir quel est son interlocuteur officiel. L'article 1 de la toute récente loi sur les concessions définit le concédant comme *l'organe du pouvoir exécutif central ou l'organe exécutif de la collectivité locale, habilité par le Cabinet des ministres d'Ukraine ou par les organes d'autogestion locale, à négocier les contrats de concession*. Cette définition, très générale, renvoie donc à l'organisation de l'administration territoriale ukrainienne. Après avoir décrit l'évolution de cette administration depuis l'indépendance de l'Ukraine, nous présenterons sa structure et ses domaines de compétence dans le cadre légal actuel, ce qui permettra enfin d'esquisser les étapes nécessaires pour aboutir à une situation claire, susceptible d'inspirer confiance à des concessionnaires occidentaux.

## La mise en place d'une structure décentralisée des administrations territoriales et locales

Jusqu'en 1990, il régnait dans toute l'Union Soviétique un Etat totalitaire dans lequel toutes les fonctions dirigeantes de l'Etat, y compris au sein des administrations territoriales et locales,

étaient monopolisées par le parti communiste. L'administration territoriale ukrainienne a beaucoup évolué depuis cette date et semble aujourd'hui stabilisée après de nombreux tâtonnements. Le processus de rénovation de cette administration territoriale prend sa source en mars 1990, lors de l'élection des députés au parlement de la République encore « socialiste et soviétique » d'Ukraine et des représentants dans les conseils locaux. Ces premières élections au parfum de réelle démocratie ont permis l'émergence, parmi les députés, d'une nouvelle génération de dirigeants, déjà en rupture avancée avec le système de l'Etat totalitaire communiste. Mais, faute de bases légales pour le fonctionnement des institutions locales, faute aussi d'expérience administrative chez ces nouveaux dirigeants, les autorités locales se sont mises à prendre des décisions qui, de fait, n'étaient pas de leur compétence et, souvent même, entraînent en contradiction avec les intérêts de l'Etat central. De surcroît, le démantèlement des comités du parti communiste, dès la fin de l'Union Soviétique, a créé une certaine confusion entre les fonctions des comités locaux du parti, celles des conseils (municipaux) et celles des comités exécutifs correspondants. Il en résulta logiquement des querelles de pouvoir entre les chefs de toutes ces administrations locales. Devant cette situation, une loi de décentralisation (2) a été adoptée en Ukraine, qui était la première du genre parmi toutes les républiques de l'URSS et qui a ouvert la voie à la création d'une base légale pour la mise en place d'une administration territoriale indépendante du pouvoir central.

Dans la foulée de l'indépendance, en août 1991, la création du poste de

(1) [www.webber.net.ua/euc](http://www.webber.net.ua/euc)

(2) La véritable appellation de cette loi, dans la terminologie de l'époque, était : *Loi sur les conseils des députés du peuple de la République Soviétique Socialiste d'Ukraine, et sur l'autogestion*.

Président d'Ukraine (3) et la première élection présidentielle par le Parlement, au mois de décembre 1991, vont permettre de franchir de nouvelles étapes. Dès 1992, deux lois importantes sont adoptées : *la loi sur les représentants du Président et la loi sur les conseils locaux et sur la décentralisation régionale* (4). Ces conseils locaux sont alors partiellement privés du pouvoir exécutif dans les régions et les attributions correspondantes sont transférées à des administrations territoriales de l'Etat, dirigées par des représentants directs du chef de l'Etat (président d'Ukraine). Ces derniers sont chargés de toutes les fonctions du pouvoir exécutif et font partie intégrante de l'administration centrale. De 1992 à 1994, ce processus de séparation effective entre le pouvoir législatif (avec le Parlement comme instance supérieure) et le pouvoir exécutif (avec le chef de l'Etat à sa tête) est mené à bien. Dans ce schéma, les représentants du président assurent le pouvoir exécutif aussi bien au niveau des régions qu'au niveau des districts. Dans leurs attributions, ils ont à « surveiller » les conseils locaux élus et à veiller à ce que ces derniers exercent les responsabilités qui leurs sont déléguées par l'Etat, dans le respect de la Constitution (5) et des lois en vigueur. Par comparaison avec le système français, c'est comme si les préfets et les sous-préfets concentraient l'ensemble du pouvoir exécutif (comme c'était pratiquement le cas avant la loi de décentralisation de juillet 1981) et comme s'ils dépendaient directement du chef de l'Etat. En 1994, l'Ukraine adopte une nouvelle *Loi sur les conseils locaux et l'administration territoriale*. Le texte de cette loi résulte d'une confrontation politique et traduit une certaine résistance envers l'institution présidentielle. Avec la suppression des *représentants du président*, tant au niveau des régions qu'au niveau des districts, c'est toute la chaîne verticale du pouvoir exécutif qui est éliminée au profit des pleins pouvoirs des conseils élus. Les présidents des conseils locaux, aux trois niveaux (région, district et municipalité), sont à présent élus au suffrage universel direct et des *comités exécutifs* remplacent les représentants du président. Par comparaison avec le système français, c'est

comme si les préfets et les sous-préfets devaient être élus au suffrage universel direct. Ce fut une étape complexe qui a conduit à un système inopérant, puisque tant les conseils locaux (régionaux) que les comités exécutifs se sont retrouvés, de fait, subordonnés au parlement national. Après un an de blocage institutionnel du fait de l'opposition entre le parlement et le président, un cessez-le-feu intervient, en 1995, sous la forme d'un *Accord constitutionnel* passé entre le chef de l'Etat et le parlement. La subordination des administrations territoriales au chef de l'Etat est restaurée. Mais cet accord prévoit qu'une seule et même personne, élue au niveau local (région, district ou municipalité), cumulera les fonctions de président du conseil local et de directeur de l'administration locale de la circonscription en question. Il s'agit là d'un autre extrême qui consiste à sortir le pouvoir exécutif de la sphère d'influence du parlement national mais qui, malgré tout, limite le pouvoir de l'administration présidentielle sur l'administration territoriale.

La nouvelle Constitution de l'Ukraine, adoptée le 28 juin 1996, arrête un certain nombre de principes importants sur la décentralisation des pouvoirs. En particulier, l'article 7 de son chapitre, *Conditions générales*, garantit l'existence d'une administration territoriale décentralisée. Ce concept est développé au Chapitre 11, article 140 : *La décentralisation est un droit accordé aux communautés locales et aux collectivités territoriales – habitants des villages, des centres urbains et des villes – afin de résoudre de manière indépendante les questions de portée locale, dans le cadre de la Constitution et de la législation en vigueur*. La Constitution définit les règles générales de répartition des responsabilités entre les différentes institutions, règles qui garantissent les prérogatives de l'admini-

(3) Le président est Président d'Ukraine, qui n'est plus une « république » : le vocable, perverti par le soviétisme, n'est plus politiquement accepté dans le nouvel Etat indépendant.  
 (4) A dessein, nous adaptons les concepts à leurs équivalents en France. Pour être précis, la traduction littérale de cette loi serait : *Loi sur les députés locaux du peuple et l'autogestion régionale*.  
 (5) A cette époque, c'était toujours la constitution de l'ancienne Union soviétique qui était en vigueur.

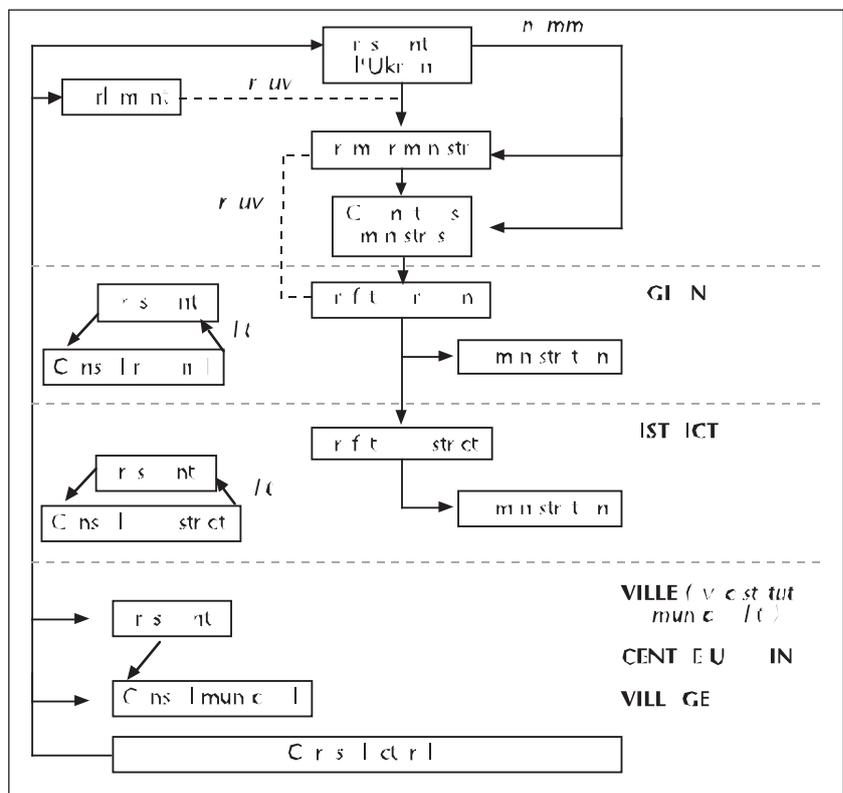


Fig. 1. - Structure du pouvoir exécutif et législatif, selon la constitution.

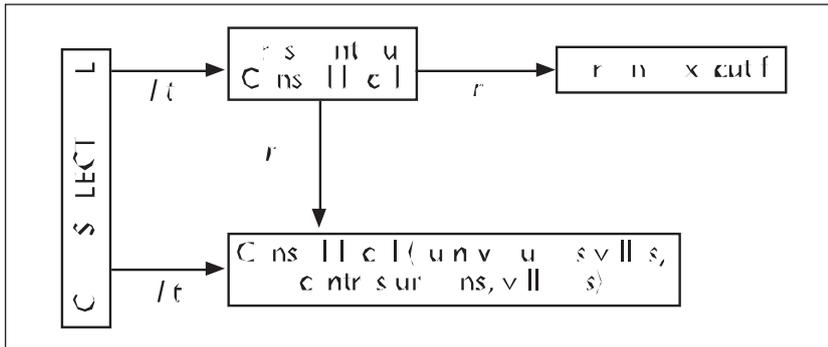


Fig. 2. - Représentation des Conseils locaux au niveau des villes, centres urbains, villages.

nistration territoriale. Une nouvelle loi, votée en 1997, remplace les deux lois précédentes. Fondée sur la nouvelle Constitution, elle donne un statut légal aux assemblées territoriales et aux organes du pouvoir exécutif (6) ; elle précise l'organisation des activités de l'administration territoriale et de l'administration d'Etat ; elle définit les interactions entre ces deux administrations ainsi que le mode de répartition des ressources fiscales et budgétaires. Cette loi va impulser une nouvelle dynamique au sein de l'administration territoriale décentralisée en Ukraine.

Ainsi, la période de 1990 à 1996, avant l'adoption de la nouvelle Constitution, correspond à un transfert des pouvoirs exécutifs, initialement concentrés au niveau central, dans les mains du Parti communiste et de ses conseils exécutifs locaux, vers des administrations territoriales et locales ainsi que des conseils locaux élus. Si les fondements de cette décentralisation ont été établis de 1990 à 1992, celle-ci n'a été véritablement consolidée que par la Constitution de 1996 et la loi de 1997, après une période, de 1994 à 1995, qui avait vu une tentative de rétablissement d'une organisation des pouvoirs de type soviétique.

### Les organismes territoriaux : des entités juridiques à part entière qui œuvrent de manière autonome

La structure décentralisée des pouvoirs qui s'exercent actuellement sur le territoire ukrainien, conformément à la Constitution de 1996 et à la loi de 1997, est représentée sur la figure 1. Le territoire ukrainien est divisé en 25 régions, 490 districts, 448 villes, 896 centres urbanisés et 10 222 villages ; la Province autonome de Crimée est comptée à part. Ces cinq ensembles de territoires ne représentent en réalité que trois niveaux de pouvoirs : les régions forment une partition du pays ; les districts forment une partition des régions ; en revanche, les villes, les centres urbanisés et les villages sont au même niveau dans l'organisation de l'administration décentralisée, comme le montre la figure 1, et géographiquement, ils ne recouvrent pas les districts mais sont

limités aux terrains effectivement habités, contrairement à la France où les communes forment une nouvelle partition du pays.

En Ukraine, chacun de ces territoires dispose d'une assemblée locale élue (le conseil local), d'un président du conseil, également élu, et d'une administration qui exerce le pouvoir exécutif local sous la direction du président du conseil. Tous ces organismes territoriaux sont des entités juridiques à part entière et œuvrent de manière autonome. Ils ont la responsabilité de la préparation et de l'exécution des budgets locaux. Ils disposent de biens immobiliers municipaux et, symbole de leur autonomie, ils ont leurs propres comptes bancaires.

Dans les villes, les centres urbains et les villages, les conseils locaux représentent leurs communautés respectives et ont autorité sur les territoires correspondants. Ils sont composés de « députés » élus au suffrage universel direct, pour une durée de quatre ans. Le président de chaque conseil est élu directement par les électeurs et dirige les organes exécutifs du conseil. La figure 2 résume cette situation.

Dans le cas des régions et des districts, les conseils locaux représentent les intérêts communs aux différentes villes et aux différents centres urbanisés et villages qui sont sur leurs territoires respectifs, dans le cadre des responsabilités qui leur sont reconnues par la Constitution et la loi de 1997. Leurs membres sont également élus au suffrage universel direct, mais ce sont eux qui élisent leurs présidents et non plus l'ensemble des électeurs, comme l'indique la figure 3.

Chacun de ces conseils locaux dispose d'organes exécutifs pour assurer la gestion locale. La coexistence et la juxtaposition de ces différents niveaux

**La coexistence et la juxtaposition de différents niveaux d'assemblées élues et d'organes exécutifs conduisent inéluctablement à des chevauchements de responsabilités et à des conflits**

les conseils locaux représentent les intérêts communs aux différentes villes et aux différents centres urbanisés et villages qui sont sur leurs territoires res-

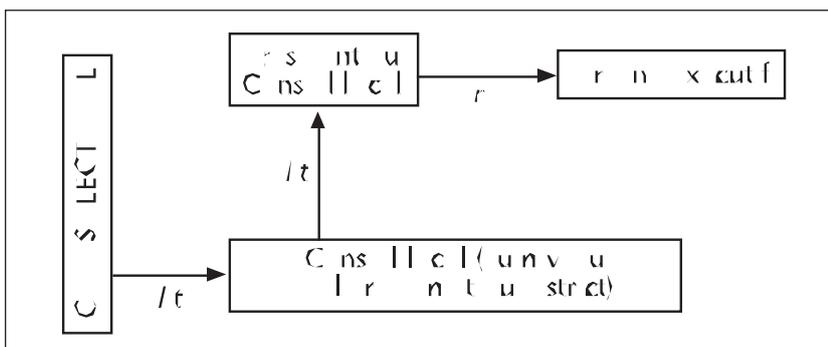


Fig. 3. - Représentation des Conseils locaux au niveau des régions et des districts.

(6) La Constitution (art. 133) attribue un statut particulier à la capitale, Kiev, ainsi qu'à la ville de Sébastopol. Compte tenu des enjeux politiques attachés à ces deux villes, la préparation de leur statut a fait l'objet de vifs débats. La loi régulant le statut de Kiev ne fut adoptée qu'au printemps 1999, à quelques semaines seulement des élections municipales.

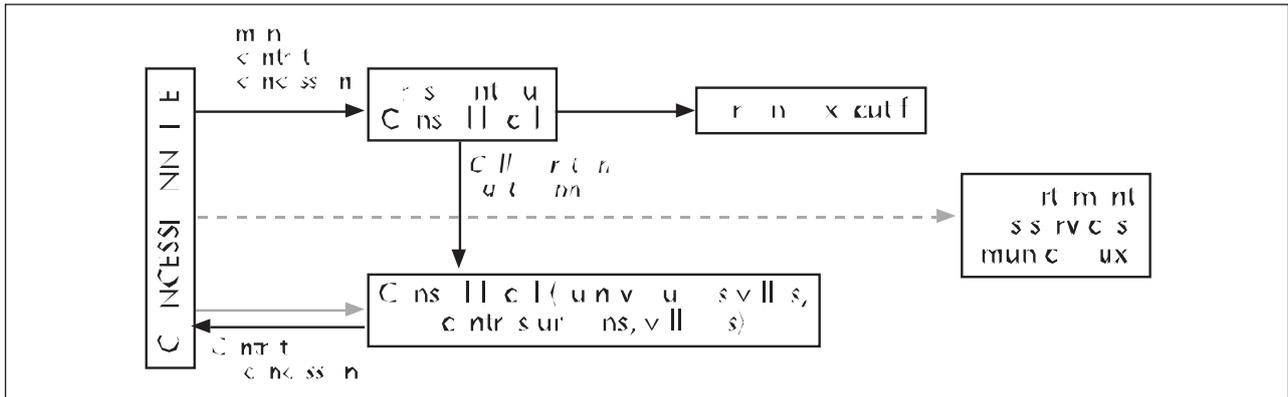


Fig. 4. - Schéma d'une demande de contrats de concessions.

d'assemblées élues et d'organes exécutifs conduisent inéluctablement à des chevauchements de responsabilités et à des conflits entre leurs domaines de compétence respectifs, conflits qui se trouvent exacerbés au niveau des grandes villes. Les organes exécutifs des villes, des centres urbanisés ou des villages ont, de fait, une compétence très large : planification, questions économiques, sociales et culturelles, budget, finances municipales et tarifs, gestion de la propriété municipale, logement, infrastructures, transports et communications, construction, éducation, santé publique, culture, activités sportives, politique foncière et protection de l'environnement, protection sociale. En particulier, les départements techniques municipaux sont directement responsables de la fourniture de tous les services urbains. Ces derniers sont assurés pour l'essentiel par des sociétés municipales et, dans certains cas, par des sociétés indépendantes.

Les sociétés municipales travaillent en régie, tandis qu'avec les sociétés indépendantes, les relations s'établissent sur une base contractuelle. Si

**Dans le cadre du développement des concessions, le problème classique est de déterminer qui, de la ville ou de la région, est propriétaire des services publics et des infrastructures et qui a compétence à les gérer**

l'on prend l'exemple de Lvov, grande ville de 800 000 ha à l'ouest de l'Ukraine, les départements techniques de la ville ont la tutelle des services suivants : la distribution d'eau et la collecte des eaux usées par l'entreprise municipale *Lvivvodokanal*, le chauffage urbain par l'entreprise municipale *Lvivteploenergo*, la distribution d'électricité par une entreprise d'Etat, la dis-

tribution de gaz également par une entreprise d'Etat, la collecte et le traitement des ordures ménagères par plusieurs entreprises ayant chacune une part de la collecte - une entreprise municipale (56 %), une société privée locale (3 %) et une entreprise autrichienne (36 %), l'éclairage urbain par une entreprise municipale *Lvivsvitlo*, l'entretien des espaces verts par six entreprises dont une municipale et cinq privées, le déneigement par une entreprise municipale, les pompes funèbres municipales et les transports urbains (tramway et bus) dont une partie est assurée par des sociétés privées.

En revanche, le conseil des régions n'est pas sans pouvoirs sur les villes qui sont sur leur territoire, notamment pour des raisons d'ordre budgétaire. En effet, il n'y a pas d'impôts locaux dédiés pour chaque niveau territorial comme en France. En Ukraine, le budget total de l'Etat, avec la part réservée à chaque région, est préparé par le Cabinet des

ministres et voté par le parlement. Ensuite, le budget de chaque conseil local est déterminé, niveau par niveau, de haut en bas : le budget de chaque région comprend celui des districts et des grandes villes qui sont dans la région en question ; de même, le budget de chaque district comprend celui de toutes les villes moyennes, centres urbanisés et villages qui sont dans ce district. Ainsi, chaque conseil local vote bien son budget, mais le montant total de ce dernier dépend des arbitrages réalisés et

des subventions obtenues au niveau supérieur.

### Les concessions face à des incertitudes encore trop nombreuses

Dans le cadre du développement des concessions, le problème classique est, alors, de déterminer qui, de la ville ou de la région, est propriétaire des services publics et des infrastructures et qui a compétence à les gérer. En matière de concession de services publics, l'interlocuteur local naturel est la ville : seul le conseil d'une ville est appelé à devenir l'autorité concédante car c'est la seule autorité locale qui dispose de la propriété des services et des infrastructures municipales. La région et le district ne représentent pas, aujourd'hui, des niveaux satisfaisants, d'autant plus qu'entre les différents niveaux de territoires, il subsiste des zones d'incertitude dans la répartition des responsabilités et donc des conflits de compétence. Seul le conseil d'une ville peut s'appuyer sur des textes clairs et sans ambiguïté. En particulier, il a le droit de déléguer la gestion de certains services publics à d'autres entités, voire à des sociétés mixtes qu'il a le droit de constituer, même avec la participation de sociétés étrangères. Les organes exécutifs municipaux ont aussi la responsabilité de fixer les tarifs des services urbains (transports, etc.) et d'assurer l'approvisionnement en énergie, gaz, électricité et eau. A travers les subtilités du droit ukrainien, le maire d'une ville qui combine les fonctions de président du conseil municipal et de directeur

des organes exécutifs de la municipalité est donc, comme en France, l'autorité compétente pour signer, en tant que concédant, les contrats de concession avec les concessionnaires (voir la figure 4).

Compte tenu des structures existantes au sein de l'administration territoriale, il est en théorie possible de développer également des concessions au niveau régional. Cependant, en pratique il subsiste un certain nombre de contraintes qui, pour l'heure, rendent ce développement compliqué, donc incertain. La première des incertitudes réside dans le statut de la propriété publique en général et dans le manque de précision quant à la séparation entre la propriété municipale et la propriété régionale.

Le cas des terres est typique de ce problème. La récente loi sur les concessions précise, dans son article 17, que l'autorité concédante a l'obligation *d'assurer la mise à disposition des terrains nécessaires à la concession suivant les modalités définies par le Code foncier de l'Ukraine*. Or, dans ce code foncier, toujours en vigueur bien qu'il date de l'Union Soviétique, il existe l'équivalent d'un plan d'occupation des sols, très contraignant, qui classe tous les terrains (7) en six catégories : terrains agricoles, terrains d'habitation dans les villes, centres urbanisés et villages, terrains industriels (industrie,

transport, communication, défense), terrains récréatifs et culturels, réserves forestières, réserves aquatiques. Et, toujours d'après ce code, ce sont les conseils locaux qui régulent l'usage des terrains situés sur leurs territoires. Une loi du mois d'octobre 1998 sur la location des terres confirme que les terrains municipaux peuvent être loués ou concédés par les conseils des villes, des centres urbains ou des villages correspondants. Le maire est donc l'autorité adéquate pour

concéder un terrain, après éventuellement l'avoir changé de catégorie. En revanche, en dehors des zones habitées, les terrains qui, en général, appartiennent à l'Etat ne peuvent être loués que par l'administration locale correspondant de l'Etat central, alors que, d'après le Code foncier de l'Ukraine, c'est le conseil de la région correspondante qui en gère l'usage et donc a le pouvoir de le changer de catégorie.

## Des réformes complémentaires nécessaires à la cohérence du système

Il existe donc en Ukraine un système d'administration territoriale décentralisé, qui dans son principe, permet le développement des concessions au niveau régional et local. Cependant, les règles de fonctionnement de cette administration territoriale doivent être intégrées dans un système général et cohérent de droit administratif et, pour cela, des réformes complémentaires sont nécessaires. Maintenant qu'une loi générale sur les concessions a été adoptée, l'étape suivante est de réouvrir le chantier de la propriété publique, pour valider une définition exempte de toute ambiguïté et adapter la législation

ukrainienne, de façon cohérente, à cette définition.

Mais pour pouvoir améliorer l'efficacité de l'administration territoriale, il faut d'abord réformer l'administration centrale. Cela passe par la réforme de la fiscalité et des principes de la budgétisation, par l'amélioration des pratiques administratives et de la fonction publique. Ainsi, la décentralisation d'une partie de la fiscalité est allée de pair avec la mise en place d'une administration territoriale décentralisée.

Mais les compétences locales en matière de gestion des finances publiques ne s'improvisent pas et les procédures de contrôle, par un organe de l'administration centrale, des dépenses publiques réalisées au niveau local par des assemblées élues doivent être mises en place. De façon générale, les procédures de coordination entre les actions de l'Etat et celles des collectivités territoriales doivent être établies, dans le respect des attributions de compétence des uns et des autres.

Enfin, on se heurte à un manque de compréhension sur les fondements mêmes du fonctionnement de la société : manque général de compréhension, aussi bien au sein des pouvoirs publics que dans l'ensemble de la population ukrainienne. La désintégration des règles de gouvernement de l'ancien parti communiste soviétique n'est pas achevée alors que les règles de séparation des pouvoirs, dans une société et une économie décentralisées, sont encore très confuses. Aujourd'hui, la population des villes ukrainiennes est perturbée : elle n'a pas pu suivre les changements rapides de ces dernières années, d'autant plus que ceux-ci n'ont pas toujours eu le mérite de la clarté. Le citoyen urbain ne sait plus qui gère quoi dans les services urbains, ni quelle administration est responsable de quoi. Un effort intense d'explication et d'information devra accompagner l'achèvement des réformes, pour que le contribuable d'aujourd'hui comprenne demain sa nouvelle position d'usager-client de services publics locaux concédés. ●

(7) Lot par lot de dimensions données, mais sans être très précis, parce qu'il n'existe pas de cadastre en Ukraine.