



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 1st March 2004

Avis no. 323 / 2004

Diffusion restreinte

CDL(2004)031

Fr.seul.

COMMISSION EUROPENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS

**SUR LE PROJET
DE STRATEGIE NATIONALE POUR LA REFORME
DU SYSTEME D'ORGANISATION TERRITORIALE DES AUTORITES**

EN UKRAINE

de

**M. Yves LUCHAIRE
(Expert, France)**

Les documents faisant l'objet du présent avis concernent, en fait, assez peu l'administration territoriale elle-même. Il s'agit davantage de l'encadrement de cette administration, mais qui peut ne pas être sans conséquences sur les collectivités décentralisées.

Les textes étudiés portent en effet, sur l'administration d'Etat chargée, soit de la « tutelle » de l'administration territoriale, soit de l'organisation de certaines missions ou études s'y rapportant :

- le ministère du développement territorial,
- les agences régionales du développement territorial,
- le Conseil National du développement territorial,
- le Centre d'analyse et de recherches des problèmes de développement territorial.

Cette étude des seuls éléments de l'administration d'Etat fausse un peu la vision du commentateur : en effet, il n'est pas possible d'établir des comparaisons entre les administrations d'Etat et les administrations territoriales. De ce fait, les compétences des administrations territoriales n'apparaissent « qu'en creux », ce qui n'est pas nécessairement le reflet de la réalité. C'est donc sous cette réserve que doit être lue la présente analyse.

I. Le ministère du développement territorial

La première annexe (ci-dessous désigné Ap-1.) concerne essentiellement l'organisation du ministère chargé du développement territorial. Nombre de ses dispositions n'attirent pas de commentaires particuliers, comme sa structuration en divers départements spécialisés ou ses relations avec le reste de l'appareil d'Etat.

Toutefois, la grande variété des tâches du ministère chargé du développement territorial incite à penser que la centralisation reste le cadre de l'administration territoriale, comme certaines de ses missions semblent le démontrer.

Ainsi, le ministère est chargé de s'assurer du dynamisme et de l'équilibre du développement économique et social des régions (Ap-1-3): comment peut-il y parvenir si ce n'est en conduisant ce dynamisme et ce développement, laissant ainsi peu d'initiatives aux élus régionaux ?

De la même manière, le contrôle ou la conduite (monitoring) des aspects régionaux du développement économique et social (Ap-1-3) conduit à un rôle dirigeant alors qu'une mission de coordination pourrait peut-être suffire. Il convient de rappeler que la République autonome de Crimée tient de la constitution ukrainienne (art. 138-5) le droit d'élaborer, d'approuver et d'exécuter les programmes de développement socio-économique et culturels ; il en va de même pour les autres collectivités territoriales (art. 143, § 1).

La participation à la formation d'un environnement attractif des régions ukrainiennes pour les investisseurs étrangers (Ap-1-3) peut également conduire à une direction du développement régional par le ministère.

La création de relations scientifiques culturels etc.. entre les entreprises, institutions etc... et des partenaires étrangers Ap-1-3) peut laisser à penser que le ministère, là encore est le grand organisateur du développement régional. Il en va de même pour la conduite (fût-ce en coordination avec les autorités locales) des foires régionales, colloques etc...(Ap-1-4-24).

II. Les agences régionales du développement territorial

La seconde annexe (ci-dessous désignée Ap-2) est relative aux agences régionales du développement territorial.

Ces agences présentent les mêmes caractéristiques que le ministère : des compétences très nombreuses et portant sur les matières essentielles du développement territorial.

Elles sont d'abord un instrument du ministère du développement territorial, responsables devant ce dernier et sous son contrôle. De fait, on retrouvera, pour ces agences, nombres des missions confiées au ministère.

En particulier, on relève que les agences fixent (state) les programmes régionaux de développement (Ap-2-3), assurent les coopérations de toutes natures des régions d'Ukraine entre elles ou avec des régions étrangères (Ap-2-3), analyse la situation et les perspectives du développement socio-économique de la région Ap-2-6), participe à la détermination de ses priorités, conduit la planification régionale à court, moyen et long terme (Ap-2-7), prend les mesures tendant à augmenter la mobilité géographique de la population pour une meilleure distribution de l'emploi entre les régions (Ap-2-8) etc..

En fait, ces agences sont destinées, outre le travail de préparation de textes législatifs ou réglementaires, à faire tout le travail de prévision des besoins, d'entraînement des initiatives, à proposer les structures de développement, à participer à toutes les actions de développement, à identifier les besoins d'investissement sur la base des priorités déterminées par l'Etat et jusqu'à l'organisation de la participation régionale aux foires nationales et internationales.

III. Le Conseil National du développement territorial

La troisième annexe (ci-dessous désignée Ap-3) est relative au Conseil National du développement territorial.

C'est une institution consultative auprès du Président de la République.

Ses missions sont de proposer des projets de réforme de l'administration territoriale, d'expertiser les textes existant en la matière, d'analyser également les programmes nationaux ou régionaux de développement, etc...

Toutefois rien n'indique le mode de désignation des membres de ce conseil, dont on sait seulement que le Président de la République nomme (approuve) le personnel (AP-3-5) et que son fonctionnement matériel dépend de la Présidence de la République (Ap-3-12).

L'absence de précisions sur sa composition, ne permet pas d'apprécier véritablement son utilité. Pour que celle-ci soit maximale, il conviendrait que ses membres soient en majorité des élus régionaux et locaux, faisant entendre la voix des collectivités territoriales, leurs difficultés, leurs besoins etc..

IV. Le Centre d'analyse et de recherches des problèmes de développement territorial

La quatrième annexe (ci-dessous désignée Ap-4) traite du Centre d'analyse et de recherches des problèmes de développement territorial. Il s'agit d'une institution rattachée au Président de la République et dont le but est d'étudier toutes les questions relatives à ce développement, sous tous ses aspects : socio-économiques, ethno-politiques, humanitaires, écologiques etc...

Ce centre apparaît dans ses missions comme l'équivalent de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.a.t.a.r.) française. Son rattachement à la Présidence est alors similaire au rattachement de la D.a.t.a.r. au Premier Ministre Français.

En particulier, le centre cherche les éléments scientifiques du développement territorial, ses méthodes, la préparation de textes relatifs à des problèmes de développement territorial etc...

Cet instrument de l'Etat, que l'on retrouve dans nombres d'Etats, permet au gouvernement de disposer des moyens d'études et de réflexion lui permettant d'agir sur le développement local, de manière globale et coordonnée. La précision finale selon laquelle le centre coopère avec les autorités locales (Ap-4-6) permet d'envisager que ces autorités pourront aussi disposer de cet instrument pour leur propre réflexion ; cela constituerait un élément important de nature à valoriser l'autonomie des collectivités territoriales, à la condition toutefois que ce centre puisse alors se détacher des seules préoccupations de l'Etat et prendre également en compte les intérêts légitimes de ces collectivités.

Globalement, cette administration apparaît comme très rationnelle et se veut reposer sur des bases scientifiques. Comme on l'a vu, l'importance des missions du ministère du développement territorial conduit à envisager une décentralisation très contrôlée par l'Etat. Mais il faut également tenir compte de la jeunesse de l'administration décentralisée qui ne permet pas d'aller dans la voie de la décentralisation aussi vite que dans des pays plus tôt engagés dans cette voie.

La formation de haut niveau des fonctionnaires territoriaux, combinée avec une pratique longue et continue de la démocratie locale par les élus doit déboucher progressivement sur un allègement du rôle de l'Etat. Dans cette perspective, une évolution des missions des administrations d'Etat doit être envisagée, au fur et à mesure des progrès de l'administration décentralisée.