



S'appuyer sur les régions et les gouvernements locaux pour reconstruire l'Ukraine

2 décembre 2022

Messages clés

- Les réformes de développement régional et de décentralisation de l'Ukraine, adoptées après la révolution de Maïdan en 2014, ont contribué à la résilience des régions et des municipalités du pays et à leur soutien continu aux citoyens, après la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine.
- Alors que l'objectif principal de l'Ukraine est de gagner la guerre et d'en gérer les effets, les différents niveaux de gouvernement ont déjà commencé à planifier la reprise d'après-guerre. L'un des principaux défis à cet égard consistera à renforcer la capacité de toutes les régions et municipalités ukrainiennes à répondre à la fois aux besoins de reconstruction, à court terme, et aux objectifs de développement économique et de rétablissement, à plus long terme. Les réformes antérieures ont fourni des bases solides pour atteindre ces objectifs.
- Cependant, les disparités entre les municipalités ukrainiennes en termes de capacité fiscale, administrative et de ressources humaines restent importantes. Par exemple, l'étude de l'OCDE auprès de 741 municipalités (51 % du total) en octobre 2021 a révélé que plus d'un quart des municipalités estimaient ne pas avoir la capacité de concevoir une stratégie de développement local. Ces disparités ont été exacerbées par la guerre de la Russie en Ukraine.
- La guerre a touché les régions et les municipalités de manière très différente. De nombreuses communautés ont subi d'énormes pertes humaines et la destruction d'infrastructures essentielles, tandis que d'autres ont pu offrir des logements et un soutien aux personnes déplacées dans le pays. Ces différences nécessitent d'adopter une approche sur mesure pour reconstruire et redresser le pays, reposant sur les besoins et capacités locales.
- Au cours de la prochaine période de rétablissement, les décideurs politiques devront veiller à renforcer la capacité des municipalités à planifier et à mettre en œuvre des projets de reconstruction et de rétablissement, et à en suivre les progrès. Ils devraient également établir des mécanismes aux niveaux national et local (par exemple, une plate-forme numérique pour suivre les dépenses infranationales) pour promouvoir une utilisation transparente des fonds

pour la relance par les gouvernements infranationaux, tout en garantissant une confiance dans le gouvernement et les donateurs.

- L'OCDE peut aider l'Ukraine à progresser dans sa planification nationale de reconstruction et de rétablissement, par exemple en promouvant et en facilitant les échanges entre l'Ukraine et d'autres pays pour explorer les bonnes pratiques en matière de reconstruction infranationale, ainsi que de développement régional et local durable. En outre, elle travaillera avec l'Ukraine dans le cadre de son dialogue d'adhésion initial à l'OCDE et pourra utiliser son nouveau bureau de Kiev pour soutenir davantage le dialogue sur la mobilisation de l'aide.

Contexte et questions clés

La guerre de la Russie a un effet humanitaire dévastateur et a gravement compromis les progrès de développement en Ukraine. La guerre a déclenché une catastrophe humanitaire, déclenchant la plus grande vague de réfugiés en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. Au 22 novembre 2022, 7,8 millions de réfugiés avaient fui le pays, tandis qu'environ 6,2 millions de personnes avaient été déplacées à l'intérieur du pays (UNHCR, 2022^[1]). Ces derniers mois, des rapports ont fait état d'une hausse du nombre de migrants retournant en Ukraine. Cependant, aucune donnée claire n'est disponible sur le nombre de personnes qui se sont réinstallées de façon permanente (CSIS, 2022^[2]; CEPA, 2022^[3]). Au 31 octobre 2022, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a recensé 16 295 victimes civiles : 6 430 tués et 9 865 blessés (OHCHR, 2022^[4]). La guerre exacerbe également les disparités territoriales et les problèmes de gouvernance dans tout le pays, par exemple en réduisant les capacités en ressources humaines et fiscales de nombreuses municipalités. De plus, la guerre a touché les régions et les municipalités de manière très différente. De nombreuses communautés ont subi d'énormes pertes en vies humaines et la destruction d'infrastructures essentielles, tandis que d'autres ont pu offrir des logements et un soutien aux personnes déplacées dans le pays.

Dans le même temps, la guerre a mis en évidence la résilience des régions et des municipalités ukrainiennes. Depuis le début de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie en février 2022, les gouvernements régionaux et municipaux ont joué un rôle essentiel dans l'effort de guerre. Les municipalités, par exemple, utilisent des centres de services administratifs, créés dans le cadre des réformes de décentralisation post 2014, pour enregistrer les personnes ayant dû se déplacer à l'intérieur du pays, leur donner accès aux prestations sociales et coordonner l'aide humanitaire. Les gouvernements régionaux et municipaux sont également des partenaires clés dans l'effort de reconstruction et de rétablissement, par exemple, en identifiant les besoins d'investissement locaux.

Quels sont les effets ?

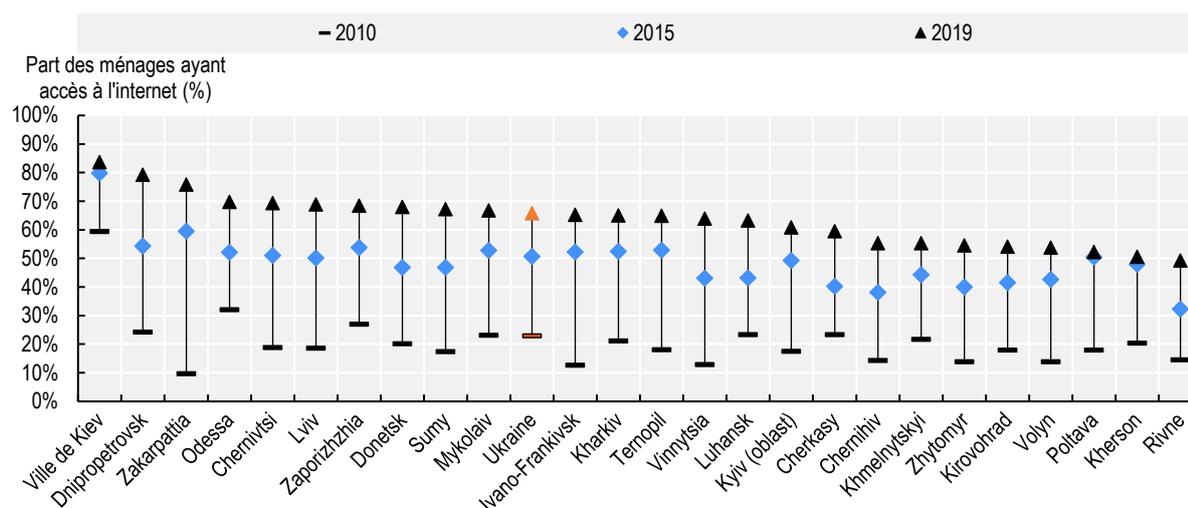
La préparation des régions et municipalités ukrainiennes à répondre à la guerre et à ses conséquences, à la reconstruction et au rétablissement doit beaucoup au succès des réformes de décentralisation et de développement régional mises en œuvre après la révolution de Maidan en 2014. Les réformes de décentralisation ont abouti à la fusion de plus de 10 000 conseils locaux en 1 469 municipalités qui ont obtenu de nouveaux pouvoirs administratifs et de nouveaux financements. Cela a impliqué la création de plusieurs subventions intergouvernementales et l'augmentation de la part des recettes municipales provenant de taxes partagées. En conséquence, en octobre 2021, plus de 70 % des 741 municipalités interrogées par l'OCDE (51 % de toutes les municipalités ukrainiennes) ont signalé des améliorations de la qualité des services administratifs et sociaux. Les réformes de décentralisation ont, finalement, donné aux autorités infranationales les moyens d'adapter les réponses d'urgence aux besoins locaux afin de mieux protéger les civils.

Dans le même temps, depuis 2014, l'Ukraine a élaboré un cadre politique, de gouvernance et de financement pour promouvoir le développement régional. Le financement du développement régional et local a triplé en termes réels entre 2015 et 2019. Les réformes ont également conduit à la création de divers organes de coordination des politiques nationales et infranationales, y compris des agences de développement régional, qui soutiennent la conception et la mise en œuvre de stratégies et de projets de développement territorial, et attirer les investissements publics et privés. Ces agences sont bien placées pour soutenir le rétablissement d'après-guerre dans les régions et les municipalités en aidant les autorités locales à identifier les besoins de reconstruction locaux et à coordonner la conception et la mise en œuvre des projets de reconstruction.

Tout en mettant en œuvre ces réformes, l'Ukraine a également réalisé d'importants progrès dans des domaines fondamentaux pour le développement, tels que la réduction de la pauvreté et l'accès à Internet. Par exemple, de 2015 à 2019, la part de la population vivant en dessous du niveau de revenu de subsistance défini au niveau national a diminué de plus de moitié, passant de 52 % à 23 % (CabMin, 2021^[5]). De plus, l'accès à Internet a augmenté de 30 % entre 2015 et 2019 (Figure 1), bien que cette progression ait été plus prononcée dans les régions urbaines que dans les régions rurales (CabMin, 2021^[5]). L'accès à Internet est particulièrement important dans le contexte de la guerre, car son amélioration a permis d'offrir des services numériques à la population, tels que l'éducation en ligne et l'identification des abris anti-bombes.

Malgré les progrès des réformes de développement régional et de décentralisation, certains défis de développement se sont accrus et les disparités territoriales se sont creusées. Par exemple, depuis 2011, la plupart des régions ont enregistré de fortes baisses de population, en moyenne de 5 %, et, à leur tour, une diminution de la population active, en moyenne de 4 %, ce qui a freiné le développement économique du pays et la productivité (CabMin, 2021^[5]). Le défi démographique auquel l'Ukraine était confrontée a été gravement exacerbé par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, alors que des millions de personnes ont fui la violence. Ces défis de développement préexistants devraient guider la prise de décision politique aux niveaux national et infranational pour répondre aux besoins de reconstruction immédiats et favoriser la reprise et la résilience à long terme.

Figure 1. Part des ménages ayant accès aux services Internet à domicile par oblast et pour la ville de Kiev, en 2010, 2015 et 2019



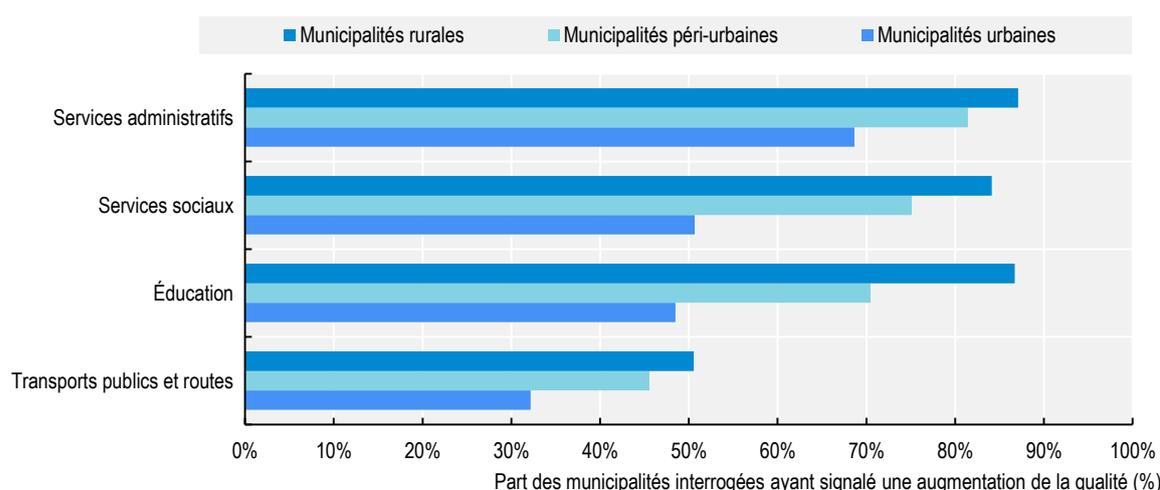
Remarque : Le graphique exclut le territoire temporairement occupé de la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, car aucune donnée n'est disponible pour ces territoires.

Source : élaboration de l'auteur avec des données provenant (CabMin, 2021^[5]) et basées sur les résultats d'une enquête réalisée par sondage sur les conditions de vie des ménages.

Les réalisations après 2014 des réformes de la gouvernance à plusieurs niveaux de l'Ukraine peuvent fournir les leviers d'une reconstruction efficace – une reconstruction prenant en compte les différents besoins et atouts des territoires. Plusieurs problèmes de gouvernance qui existaient avant février 2022 restent néanmoins à résoudre. Une reprise efficace au niveau infranational nécessite le renforcement des mécanismes et des pratiques de financement du développement régional du pays, qui ont pu avoir un effet négatif sur l'investissement ces dernières années. Par exemple, entre 2015 et 2019, les ressources permettant de financer les investissements étaient éclatées en 110 subventions de développement régional et local différentes, ce qui a entraîné des pertes d'efficacité en matière de dépenses et de mise en œuvre. Par ailleurs, les ressources du Fonds national pour le développement régional ont été principalement allouées à des projets locaux à faible échelle, plutôt qu'à des projets régionaux ou interrégionaux à rendement économique plus élevé. Relever ces défis sera encore plus important dans la phase de reconstruction et de rétablissement, notamment pour garantir des investissements efficaces, transparents et efficaces lors de la reconstruction des infrastructures physiques et du capital humain.

Le renforcement des capacités infranationales est également essentiel pour que les régions et les municipalités contribuent efficacement au rétablissement d'après-guerre. Les résultats de l'enquête de l'OCDE de 2021 démontrent que les municipalités ont vu leurs compétences pour planifier, établir un budget et gérer des investissements augmenter considérablement à la suite des réformes de décentralisation (Figure 2). Cependant, d'importants déficits de capacités subsistent et doivent être comblés. Cela s'applique particulièrement aux municipalités rurales. Par exemple, alors que 80 % des municipalités urbaines ont déclaré avoir une capacité suffisante pour concevoir des stratégies de développement local en 2021, ce n'était le cas que pour 67 % des zones rurales (OECD, 2021^[6]). L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de formation pour les municipalités, adaptée aux différents contextes et besoins territoriaux, est essentielle pour garantir aux gouvernements locaux l'expertise nécessaire pour concevoir et mettre en œuvre des projets de reconstruction et assurer la prestation de services publics. Le renforcement des capacités infranationales sera d'autant plus nécessaire si l'Ukraine procède aux coupes dans la fonction publique, comme cela a été évoqué ces derniers mois (Liga Zakon, 2022^[7]).

Figure 2. Effet positif des réformes de décentralisation sur la qualité de prestation des services locaux



Remarque : L'enquête a été remplie par 741 municipalités (51 % de toutes les municipalités ukrainiennes en 2021).

Source : Élaboration de l'auteur, sur la base de l'enquête en ligne de l'OCDE.

Le manque de clarté quant à la répartition des tâches et des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement qui existait avant février 2022 pourrait affecter l'efficacité de la reconstruction (OECD, 2022^[8]). Ce manque de clarté est particulièrement élevé dans les domaines critiques pour la reconstruction, tels que les routes, les transports et l'énergie. Un manque de clarté dans l'attribution des responsabilités peut conduire à une action non coordonnée ou à l'inaction de la part des différents acteurs gouvernementaux. En cas de catastrophe, cela crée le risque de « renvoyer la responsabilité » à d'autres niveaux de gouvernement, ce qui peut entraîner une réponse fragmentée et inefficace. Le dialogue entre les niveaux de gouvernement national et infranational était limité, car les principaux organes de coordination (par exemple, la Commission interdépartementale de coordination pour le développement régional) n'étaient pas pleinement opérationnels ou ne bénéficiaient pas de la participation systématique des gouvernements municipaux.

Quelles sont les perspectives ?

Pendant la période de reprise après-guerre, l'Ukraine devra répondre à la fois aux priorités de reconstruction immédiates et aux besoins de développement à plus long terme. La réhabilitation et la reconstruction des infrastructures publiques détruites sont des priorités essentielles. Le gouvernement doit également tenir compte des disparités territoriales préexistantes et des défis de gouvernance, afin d'assurer une reprise forte et inclusive, contribuant à reconstruire les économies locales tout en améliorant le bien-être des citoyens.

L'Ukraine devra continuer à s'appuyer sur les réformes de développement régional et de décentralisation adoptées à partir de 2014. Les gouvernements régionaux et locaux ont acquis une expérience essentielle en matière de planification et de financement du développement qui peut être encore affinée pour concevoir et mettre en œuvre des projets de reconstruction qui répondent aux besoins locaux, ainsi qu'en suivre les résultats.

Les décisions infranationales de reconstruction et de rétablissement, éclairées et fondées sur des données solides, seront fondamentales. Un cadre solide de mesure des performances pourrait aider l'Ukraine et ses partenaires internationaux dans cette prise de décision. En parallèle, il est essentiel de mettre en place des mécanismes favorisant l'utilisation transparente des financements pour la reconstruction par les gouvernements infranationaux et de renforcer les efforts de lutte contre la corruption, qui tendent à être exacerbés dans les contextes post-catastrophe. Une attention particulière devra être accordée à la conception des mécanismes de lutte contre la corruption de manière à ne pas étouffer la prise de décision infranationale.

Quelles sont les principales conclusions pour les décideurs politiques ?

- **Les régions et les municipalités devront être associées à la conception de programmes d'aide à la relance à court terme et de stratégies de développement à plus long terme.** Cela contribuera à garantir que les mécanismes de mise en œuvre et de financement du rétablissement reflètent les priorités nationales, ainsi que les besoins et atouts régionaux et locaux spécifiques.
- **Il est conseillé au gouvernement de créer un nombre limité de fonds de reconstruction infranationaux pour éviter la fragmentation des dépenses d'investissement.** Dans le même temps, cela ne doit pas amener à réduire le volume global de financement pour le développement régional.
- **Le gouvernement, soutenu par des partenaires internationaux, devra aider les municipalités à renforcer leur expertise technique dans des domaines particulièrement importants pour la période de reconstruction d'après-guerre,** tels que l'évaluation des projets, la passation de marchés, la mise en œuvre, la transparence, le suivi et l'engagement des parties prenantes.
- **Le gouvernement devra renforcer la capacité technique de tous les niveaux de gouvernement pour produire, analyser et diffuser des données économiques, démographiques et de bien-être par territoire.** Ces données devront être rendues accessibles sur une plateforme de suivi ouverte pour aider les institutions publiques, les acteurs non gouvernementaux et les partenaires internationaux à suivre l'avancée des objectifs infranationaux de reconstruction et de rétablissement.
- **Les échanges entre les gouvernements infranationaux devront être encouragés, car cela peut favoriser le partage de bonnes pratiques pour les besoins de reconstruction et de rétablissement, et promouvoir des méthodes de travail innovantes.** Faciliter les échanges entre les différents gouvernements infranationaux de l'Union européenne (UE) pourrait également favoriser l'adhésion à l'UE.

Références

- CabMin (2021), *Quantitative data provided in response to the OECD macro-level questionnaire in the frame of the “Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project”*, https://ukrstat.org/en/menu/publikac_e.htm. [5]
- CEPA (2022), *Ukraine’s Refugees Mull Return After Russian Retreats*, <https://cepa.org/article/ukraines-refugees-mull-return-after-russian-retreats/> (accessed on 1 December 2022). [3]
- CSIS (2022), *Update on Forced Displacement around Ukraine*, <https://www.csis.org/analysis/update-forced-displacement-around-ukraine> (accessed on 1 December 2022). [2]
- Liga Zakon (2022), *Скорочення держслужбовців: в чому полягає нова ініціатива Кабміну та чого очікувати? [Reduction of civil servants: what is the new initiative of the Cabinet of Ministers and what to expect?]*, https://jurliga.ligazakon.net/news/213595_skorochennya-derzhsluzhbovtsv-v-chomu-polyaga-nova-ntsativa-kabmnu-ta-chogo-ochkuvati (accessed on 25 November 2022). [7]
- OECD (2022), *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>. [8]
- OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [6]
- OHCHR (2022), *Ukraine: civilian casualty update 21 November 2022*, <https://www.ohchr.org/en/news/2022/11/ukraine-civilian-casualty-update-21-november-2022> (accessed on 22 November 2022). [4]
- UNHCR (2022), *Ukraine Refugee Situation*, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (accessed on 22 November 2022). [1]

Explorer plus loin

Cette note est une version abrégée du rapport 2022 de l'OCDE, *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, Études de l'OCDE sur la gouvernance à plusieurs niveaux, <https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>

Romanovna, V (2022), *La résilience de l'Ukraine à l'invasion militaire russe dans le contexte de la réforme de la décentralisation*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-invasion-militaire.pdf>

OCDE (2018), *Maintenir la dynamique de la décentralisation en Ukraine*, Éditions OCDE, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>

OCDE (2014), *Examen territorial de l'OCDE : Ukraine 2013*, Éditions OCDE, Paris <https://doi.org/10.1787/9789264204836-en>

Contact

Varinia MICHALUN (✉ mariavarinia.michalun@oecd.org)

Stéphane VISSER (✉ stephan.visser@oecd.org)

Geoff UPTON (✉ geoff.upton@oecd.org)

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments employés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la République de Türkiye

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

L'utilisation de ce travail, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions générales disponibles à l' [adresse](http://www.oecd.org/termsandconditions) <http://www.oecd.org/termsandconditions>.