

Note autour du voyage d'étude de haut niveau en France portant sur :
La répartition, l'encadrement et l'exécution des compétences des collectivités territoriales
en France au niveau des communes et des agglomérations et leur lien avec l'Etat
déconcentré.

Document à l'attention des intervenants des structures recevant la délégation

Période proposée : semaine du 8 décembre 2025, 5 jours ouvrables.

Lieu : Paris (rencontres institutionnelles), Reims, Montpellier et Lyon.

Co-organisateurs : Expertise France.

Participants : députés membres de la Commission sur l'organisation du pouvoir d'Etat et l'autonomie Locale et autres représentants du Parlement ukrainien, du Ministère du Développement des communautés et territoires d'Ukraine, représentants des associations de municipalités et des communes Ukrainiennes, et des autorités régionales et locales (jusqu'à 21 personnes).

Cette présente note s'adresse aux intervenants des structures accueillant la délégation afin qu'ils puissent avoir les éléments clés du contexte ukrainien, des enjeux de ce voyage et enfin du programme détaillé ainsi que quelques conseils pour une intervention impactante.

1. OBJECTIFS GÉNÉRAUX

L'expertise française en matière de gouvernance multiniveaux, tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales, constitue un apport déterminant pour accompagner la reconstruction de l'Ukraine et son rapprochement de l'Union européenne dans le cadre des recommandations formulées par la Commission européenne. C'est dans cette perspective que **cette visite d'étude vise à présenter des exemples opérationnels du fonctionnement des EPCI en France, susceptibles d'inspirer le développement d'un cadre d'intercommunalité efficace en Ukraine, au service d'une reconstruction territoriale** mieux structurée, encadrée et dotée d'outils pleinement opérationnels.

Autre objectif majeur de la visite, la poursuivre des travaux engagés sur **les enjeux législatifs cruciaux pour la convergence avec les acquis européens :**

- La délimitation des compétences entre niveaux de collectivités,
- L'adaptation du modèle préfectoral en Ukraine,
- Le statut de personnalité morale des communes ukrainiennes.

Ces thématiques constituent des indicateurs centraux du *Plan Ukraine* et nécessitent des évolutions normatives. Elles seront abordées à travers l'exemple français du bloc communal et les problématiques qui lui sont associées.

L'expérience française revêt également une importance particulière pour l'Ukraine en matière d'organisation et de fonctionnement des agglomérations. La structuration des bassins de vie, la mutualisation des compétences et des ressources ainsi que l'organisation de services publics modernisés sont autant de leviers nécessaires pour garantir une reconstruction rapide, efficace et conforme aux standards européens. À l'issue de la visite, les travaux réglementaires relatifs à la formation des agglomérations en Ukraine, considérées comme un vecteur d'accélération de la reconstruction et de modernisation, seront poursuivis par le Parlement ukrainien, avec l'appui du projet RELEVE d'Expertise France.

Enfin, contrairement à un précédent voyage d'étude en mai 2024, centré exclusivement sur l'organisation territoriale de l'État avec une perspective principalement nationale, cette visite adopte une approche plus ancrée dans les collectivités. **Elle met l'accent sur les enjeux observés « par le bas » à travers des exemples concrets** : gestion de services publics, projets de développement, etc. Le choix de focaliser ce programme sur le bloc communal et l'intercommunalité découle du fait que la seule véritable strate de collectivité en Ukraine est celle des *hromadas*, dont la population et la superficie moyennes sont déjà supérieures à celles des communes françaises.

Thème général

Le thème sera la performance des organismes publics locaux, en mettant l'accent sur le « bloc communal » (commune et intercommunalité) en France, tout en ayant toujours à l'esprit la question du lien avec l'Etat, notamment déconcentré.

Le thème du fonctionnement des agglomérations comme garantie du bon fonctionnement des services publics et d'accélérateur du développement et de la modernisation sera au centre de cette semaine mais les rencontres porteront sur le développement de différentes dimensions de ce type d'organisation, notamment en miroir des spécificités de gestion et des besoins organisationnels des collectivités ukrainiennes :

- Lien au quotidien avec l'Etat (contrôle de légalité, contrôle budgétaire et de gestion notamment avec les chambres régionales des comptes, pilotage des politiques de l'Etat via les préfetures, les sous-préfetures et avec les collectivités, gestion de crise)

- Gouvernance dans le bloc communal (délimitation des compétences, relations entre l'intercommunalité et les communes membres)
- Structuration juridique (personnalité morale) et organisation des services (mutualisation des fonctions, structuration et rôle des équipes de direction générale, relations entre les élus et l'administration)
- Gestion de grands projets d'investissement (cas de renouvellement urbain, des transports publics mais aussi des lignes à grande vitesse)
- Management de politiques publiques innovantes pour le développement économique et l'environnement
- Gestion des services publics (déchets, eau, assainissement)

Partant des enjeux du bloc communal et de l'intercommunalité en particulier, l'expédition d'apprentissage verra également les liens de ce sujet avec d'autres points importants des réformes en cours dans le contexte ukrainien tels que **les avantages du modèle préfectoral** dans des dimensions encore plus pratiques, la **personnalité juridique unique des collectivités**, le **besoin de clarté dans l'exercice des compétences entre les collectivités et avec l'Etat**, mais aussi le rôle des organes locaux de contrôle ainsi que les méthodes de gestion efficaces des collectivités.

La délégation comprendra des législateurs Ukrainiens avec des membres de la Rada de la Commission sur l'organisation du pouvoir d'État et de l'autonomie locale, des représentants du Ministère du développement des communautés et des territoires d'Ukraine, les autorités régionales et locales par des associations nationales telles que l'Association des villes d'Ukraine (qui rassemble plutôt des grandes villes), l'association of Amalgamated Territorial Communities (qui rassemble plutôt des communes rurales et urbaines). Certaines personnes auront déjà fait partie de la visite de terrain en France en mai 2024 autour de l'organisation territoriale de l'Etat et du modèle préfectoral. **Le programme de cette nouvelle visite s'inscrit** dans une logique de continuité et d'approfondissement, **dans un contexte d'amplification de la coopération intercommunale au service de la reconstruction et en prévision des futures réformes territoriales cadres en Ukraine.**

2. CONTEXTE UKRAINIEN

2.1. IMPORTANCE DES ENJEUX DE LA GESTION DES AGGLOMÉRATIONS DANS LE CONTEXTE UKRAINIEN

Les réformes qui ont encouragé puis forcé la fusion des anciennes municipalités en 1470 hromadas dans leur forme actuelle ont permis de lancer une lente dynamique d'amélioration des services publics quotidiens. Cependant, la mise en œuvre de projets ambitieux impliquant des investissements se heurte à la déconnexion entre la carte administrative et les bassins de vie.

La nécessité de disposer d'un cadre juridique pour permettre la mise en place de ces projets d'investissement se heurte au caractère archaïque du cadre actuel, à l'absence de clarté sur la

répartition des compétences, mais aussi au fait que les hromadas des grandes villes n'ont pas pu fusionner avec les communes voisines pour parvenir à une bonne adéquation avec les zones urbaines, probablement pour éviter l'émergence de « grands maires ».

Le cadre actuel permet toutefois aux communes de travailler ensemble dans le cadre d'une association même si ce modèle connaît des limites importantes. Une association existe ainsi à Lviv et cherche à fédérer les Hromadas du territoire. Son président sera dans la délégation. Ailleurs dans le pays, ces projets d'associations ne sont pas nombreux, voir même vu avec scepticisme malgré une reconnaissance des besoins.

Récemment, le projet de loi de coopération intercommunale DL 11412 a été approuvé en deuxième lecture. Il ouvre de nouvelles possibilités aux collectivités de collaborer plus efficacement sur des questions communes, des projets d'infrastructure à la prestation de services publics mais ne pose pas encore un véritable cadre complet de gouvernance des agglomération même si l'idée est avancée dans cette loi, elle doit faire l'objet de futurs textes pour définir des structures plus intégrées de coopération intercommunale.

Enfin la question de la gouvernance des agglomérations revêt une importance particulière dans le contexte de la reconstruction et de la mise à niveau des grandes infrastructures urbaines particulièrement éprouvées par le conflit. Cette reconstruction doit se faire dans un cadre partenarial fort avec l'Etat, ses représentants dans les territoires ainsi que l'agence en charge du pilotage de la reconstruction (SARDI). La création d'agglomérations mieux structurées, aux compétences claires, et aux moyens techniques et humains adéquats pourrait permettre d'avoir une bonne adéquation au bon niveau de gouvernance.

2.2. SPÉCIFICITÉS JURIDIQUES ET TECHNIQUES DES COLLECTIVITÉS UKRAINIENNES

A la différence de ses voisins occidentaux qui ont su évoluer dès les années 1990 vers des modèles de gouvernance européens leur permettant d'intégrer l'Union Européenne, l'Ukraine a encore gardé dans son modèle de gouvernance locale des structures et des façons de fonctionner héritées de la tradition russo-soviétique. Jusqu'en 2014, les réformes liées à la gouvernance locale ont été limitées.

L'Ukraine ne compte aujourd'hui à proprement parler qu'une seule strate de collectivités au sens où nous l'entendons en France : la strate communale ou Hromada. Celles-ci ont été fusionnées en 2020 et couvrent l'ensemble du pays. Leurs communes ukrainiennes sont donc très vastes et assez peuplées. Cette réforme est globalement considérée comme un succès en Ukraine et a eu des effets importants, notamment en zone rurale.

Les échelons supérieurs des Raions (départements) et Oblasts (Régions), ne sont encore, comme dans la France d'avant 1982, que des structures de l'Etat déconcentré auprès duquel des conseils élus

interagissent mais sans réel pouvoirs. L'évolution de ces strates supérieures en collectivités ne semble pas à l'ordre du jour et se heurte à la crainte nationale du séparatisme que l'histoire récente du pays explique bien¹.

La répartition des compétences n'est pas définie précisément par un cadre juridique clair et à jour et donne lieu à des conflits de périmètre entre l'Etat et les Hromadas. Un travail de clarification est en cours mais se heurte à de nombreuses intérêts contradictoires. Il n'a pas de code général des collectivités comme ailleurs en Europe.

Les hromadas n'ont par ailleurs pas d'unité légale propre, comme cela n'est le cas en Europe qu'en Russie ou au Belarus. En Ukraine, la loi confère des pouvoirs à des organes plutôt qu'à des niveaux hiérarchiques de l'administration publique. Ainsi, les pouvoirs sont directement attribués aux conseils locaux, à leurs comités exécutifs et aux maires. La municipalité, en tant que telle, ne dispose d'aucun pouvoir ni de personnalité juridique propre. Seuls les comités exécutifs des conseils locaux sont investis de pouvoirs délégués pour gérer des compétences venant de l'Etat. Les conseils locaux, quant à eux, ne bénéficient d'aucun pouvoir délégué. La question de créer une identité juridique unique par collectivité est un sujet de débat malgré les fortes incitations des partenaires européens à aller vers cette direction.

D'un point de vue de la direction des services, il n'y a pas d'équipes de direction générale à proprement parler. Les élus exercent directement des missions de direction de service. Il n'est pas rare de croiser un adjoint au maire exerçant la direction, par exemple, des services des finances. Cette absence de séparation claire entre la sphère politique et administrative est un héritage soviétique et est problématique par de nombreux aspects.

Cette politisation de l'administration se retrouve également dans les services déconcentrés de l'Etat où les nominations des gouverneurs des Oblast (régions) et Raions (département) se font encore à la discrétion du président de la république pour des profils qui n'ont pas toujours le bon niveau de compétences. Cette politisation de l'Etat déconcentré est un obstacle fort au développement de la relation partenariale avec les collectivités mais aussi sur la modernisation du contrôle de légalité. Des débats intenses sont en cours au parlement pour créer un système proche du système préfectoral Français avec également une nomination plus cadrée des représentants de l'Etat sur la base de liste nationale d'aptitude mais les projets de loi patinent et manquent encore d'ambition pour atteindre pleinement cet objectif.

La question des compétences des cadres supérieurs dans les collectivités mais aussi à l'Etat est objet de vifs débats depuis la suppression en 2019 de l'académie nationale de l'administration. La perspective d'adopter un modèle préfectoral pose ainsi la question de la création d'une « académie

¹ Pour mieux comprendre les évolutions de la société ukrainienne notamment par rapport à son voisin russe, nous pouvons conseiller la lecture de « Jamais frères ? : Ukraine et Russie : une tragédie post-soviétique », Paris, Éditions du Seuil, 2022, 228 p.

des préfets » mais aussi au-delà de la formation de l'ensemble des hauts fonctionnaires de la sphère publique.

Les collectivités font l'objet de contrôles nombreux de corps d'inspections et de contrôles ministériels de l'Etat mais sans une coordination satisfaisante au niveau de l'Etat déconcentré territorial. Le contrôle de légalité est à posteriori mais très incomplet et mal organisé dans les faits. L'Etat garde aussi un rôle de supervision important sur de nombreuses compétences qui ont été déléguées mais non transférées. Il n'y a pas de juridictions financières mais un « audit bureau » et un « accounting office » qui assurent de façon limitée le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités. Ces points doivent subir des réformes importantes pour avoir le niveau requis pour intégrer l'UE.

Les questions financières sont également un point important. Actuellement les Hromadas sont principalement financées par un impôt sur le revenu qui est cependant prélevé sur la base du lieu de travail et non sur la résidence du contribuable. Il y a des besoins importants de repenser la péréquation dans le nouveau périmètre des hromadas. La mise en place de l'intercommunalité pourrait faciliter cette péréquation au sein des agglomérations.

La guerre en cours a eu plusieurs impacts importants sur l'ensemble des hromadas. Tout d'abord les déplacements de populations ont imposé des surpopulations ponctuelles dans l'ouest du pays et dans les villes mais ont aussi bouleversés les bases fiscales. Outre les destructions directes d'infrastructures par les combats ou les bombardements qui doivent être réparés, les collectivités ukrainiennes ont d'importants besoins pour se mettre au niveau de leurs nouvelles populations ainsi que pour moderniser et anticiper les normes européennes, notamment environnementale, de l'ensemble de leurs équipements et leurs politiques publiques.

Enfin le dernier rapport sur la candidature de l'Ukraine dans l'Union Européenne de novembre 2025 souligne les efforts à accomplir :

« La gouvernance multiniveaux ukrainienne continue de fonctionner efficacement, malgré les défis posés par la guerre. La réforme de la décentralisation vise à maximiser le potentiel des collectivités locales et doit demeurer un élément central des efforts déployés par l'Ukraine pour satisfaire aux exigences d'adhésion à l'UE, notamment celles énoncées dans le Plan Ukraine et la Feuille de route pour l'adhésion à l'UE, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale. Les progrès vers la création d'un système de gouvernance multiniveaux efficace et transparent restent limités, en particulier en ce qui concerne l'introduction d'un système proportionné de type préfectoral de contrôle des administrations locales sur les décisions des collectivités locales, ainsi que la réforme de l'organisation territoriale des pouvoirs exécutifs. Des efforts louables et constants ont été déployés pour définir le concept et les principes de répartition des pouvoirs et des compétences sectorielles entre l'exécutif étatique et les collectivités locales. Ces éléments doivent se traduire par une législation pertinente sur la répartition des pouvoirs, fondée sur le principe de subsidiarité. Des inquiétudes persistent quant au nombre croissant d'administrations militaires locales et au cadre législatif encore flou encadrant la reprise de la gouvernance locale dans les territoires désoccupés. La décentralisation

fiscale a été maintenue durant la période considérée, 64 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) étant alloués aux municipalités, tandis que l'IRPP lié aux dépenses militaires a continué de diminuer. L'Ukraine devrait progresser sur les amendements législatifs prévus au cadre de financement des collectivités locales, relatifs à une répartition équitable de l'IRPP en fonction du lieu de résidence du contribuable, et poursuivre les efforts visant à améliorer la gestion des investissements publics au niveau local.

L'adoption de la loi sur les consultations publiques, du Plan d'action global du gouvernement pour le développement régional et la décentralisation à l'horizon 2025, le développement de l'écosystème de restauration numérique (DREAM) et le rétablissement de la budgétisation à moyen terme au niveau local constituent des avancées significatives pour les collectivités locales. La publication de l'étude sur la possibilité d'octroyer la personnalité juridique aux municipalités et l'ambition du ministère du Développement des communautés et des territoires d'adopter un plan d'action approprié sont des éléments importants pour faire progresser la décentralisation. Il convient d'engager un débat ouvert et approfondi entre le gouvernement et les acteurs locaux, et de réfléchir aux mesures législatives futures possibles. »

3. CHOIX DES VILLES

Le choix des villes et intercommunalités à rencontrer en France dépend d'une double logique pragmatique de similarité des enjeux territoriaux mais aussi de facilité d'accès. Les villes choisies ont souvent déjà des partenariats avec des Hromadas Ukrainiennes qui sont actifs ou en cours de relance ou bien elles ont exprimé l'intérêt d'avoir des partenariats techniques. Ce voyage peut servir d'accélérateur pour ces coopérations.

Les trois territoires se distinguent aussi par des modèles de gouvernance différents avec une présence de l'Etat de nature variée.

Parmi les villes choisies :

- Reims
Agglomération à forte dimension rurale, la communauté Urbaine de Reims compte 143 communes, pour presque 300 000 habitants sur 1432 km² ce qui en fait **la plus grande intercommunalité de l'Hexagone**. Cette grande superficie la rend comparable à celle que pourrait avoir une intercommunalité en Ukraine.
C'est une collectivité qui a un partenariat avec Tchernihiv. Nous nous attacherons à comprendre la gouvernance et le fonctionnement de l'intercommunalité sur ce vaste territoire avec des compétences techniques

(déchets) et une compétence opérationnelle (Développement économique). Elle dispose aussi d'importants services mutualisés.

C'est aussi une sous-préfecture ce qui permet de voir le rôle concret de cette maille administrative de l'Etat territorial.

La ville est de plus un bon exemple de la reconstruction d'après-guerre, la ville étant détruite à 80% en 1918 et doit toujours gérer des séquelles de guerre.

- **Montpellier**

La métropole de Montpellier compte environ 500 000 habitants sur une surface 422 km² dans **une agglomération à dominante urbaine**. C'est une collectivité qui a un partenariat avec l'association intercommunale de Lviv. Avec une croissance démographique rapide (1% par an depuis 2006), les enjeux liés à l'urbanisme sont stratégiques. Ces contraintes imposées par la croissance démographique rapide peuvent être, toutes proportions gardées, comparées aux enjeux des villes ukrainiens qui ont eu des croissances importantes de leur population avec les déplacés intérieurs.

La ville donc est confronté à des enjeux de transports important en étant un des plus embouteillée de France et développe ses réseaux de tramway depuis 2000 et ouvre sa cinquième ligne en 2025. Elle développe aussi un réseau de bus à haut niveau de service (première ligne lancée en 2025) et travaille sur un RER métropolitain. L'agglomération est aussi partenaire de grands projets de transports nationaux telle que la LGV vers Perpignan, maillon manquant vers Barcelone. Il y a aussi des enjeux liés à la coordination avec les services de l'Etat sur les risques industriels et naturels : Montpellier a subi 48 catastrophes naturelles depuis les années 1980, la dernière datant de 2023. La commune a dû faire face à 4 inondations en 2022 et 1 épisode de sécheresse en 2023. 79 feux de forêt ont été recensés à Montpellier depuis les années 1970.

Sur ces sujets de développement et de sécurité civile, les services de l'Etat sont au centre de la coordination, outre leurs habituelles missions de contrôle de légalité et de supervision des politiques publiques.

- **Lyon**

Troisième ville de France avec 1,4 millions d'habitants dans la métropole, Lyon peut donner **l'idée d'une gouvernance intercommunale à l'échelle d'une capitale ou des plus grandes villes d'Ukraine**. Dans le statut de la métropole de Lyon nous avons **le niveau de compétences partagées le plus élevé de France** car il y a eu une récupération d'une partie des compétences sociales du département du Rhône.

La ville doit en raison de son dynamisme mener de nombreux projets de développement à l'échelle de la métropole tout en étant exigeant sur les enjeux du développement durable.

Dans cette séquence, nous chercherons à comprendre la relation entre les communes de la métropole en rencontrant Lyon mais aussi des communes membres de la métropole proche (Vénissieux, Villeurbanne, Caluire et Cuire, Vaux en Velin) et voir comment cette interaction bénéficie à la gestion des services publics du quotidien mais aussi des grands projets de développement. Ces communes de taille importante cependant permettront de comprendre l'intérêt du modèle pour les communes « secondaires » qui sont à Lyon de taille significative (Villeurbanne compte 160 000 habitants) comme c'est le cas dans les grandes villes d'Ukraine. Il est à noter que ces villes sont chacune avec des majorités politiques différentes (LR, PS, PCF,...) de celle de la ville de Lyon et de la métropole (Verts) avec parfois des antagonismes politiques forts. Il serait intéressant de pouvoir voir des représentants de ces autres villes ensembles. Sur le plan politique, le maire de Lyon n'est pas le président de la métropole ce qui tranche avec les deux autres villes et qui pose d'autres enjeux politiques.

Le choix des thématiques abordées par chaque ville dans le programme dépend des caractéristiques des villes mais aussi des interlocuteurs potentiels connus pré-identifiés. Le consultant qui accompagne Expertise France sur le sujet des réformes territoriales en Ukraine est issu du monde des collectivités locales françaises où il dispose d'un vaste réseau. Il apportera une attention particulière à l'adaptation du contenu des rencontres

-