



L'ACTION EXTERIEURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES QUEL CADRE JURIDIQUE APRES LA REVISION DE 2014 ?

Objet : note d'information sur la révision du cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales intervenue à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et à la solidarité internationale (LOP-DSI)

L'AFCCRE a pris une part active à l'élaboration du nouveau cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales (AECT) par le biais d'une contribution au rapport d'André LAIGNEL, d'échanges réguliers avec le Cabinet de Pascal CANFIN, Ministre délégué en charge du développement, puis avec celui d'Annick GIRARDIN, Secrétaire d'Etat chargée du développement et de la francophonie, et de sa participation aux Assises du Développement et de la Solidarité Internationale.

Elle a également transmis des propositions d'amendements aux parlementaires des Commissions « Affaires étrangères » de l'Assemblée Nationale et du Sénat ainsi qu'aux membres de la Commission mixte paritaire (CMP) qui s'est réunie le 4 juin 2014.

1. Un élargissement progressif du cadre juridique de l'AECT

A la demande de Laurent FABIUS, Ministre des Affaires étrangères et du Développement International, André LAIGNEL, Maire d'Issoudun et 1^{er} Vice-Président délégué de l'Association des Maires de France a mené fin 2012 une mission de réflexion afin d'identifier des solutions favorisant le renforcement de la cohérence et de l'efficacité de l'AECT. Celle-ci a abouti à la formulation de 40 propositions concrètes, au nombre desquelles la révision du cadre juridique en vigueur. Dans son rapport, André LAIGNEL préconisait ainsi de « *faire preuve d'un certain volontarisme juridique pour accompagner les collectivités territoriales françaises précisément dans des domaines porteurs et innovants qui ne sont pas évoqués par le législateur mais qui représentent près du tiers en volume de leur engagement global* ».

M. LAIGNEL faisait ici référence en premier lieu à l'ensemble des actions unilatérales de promotion ou d'attractivité, des actions en réseau, des contributions à des programmes communautaires ou multilatéraux qui, bien que répondant pleinement aux objectifs de la « diplomatie démultipliée » portée par le Ministre des Affaires étrangères ne s'inscrivaient pas dans le cadre sécurisant de la coopération contractuelle défini par la loi Thiollière de 2007. La base légale de l'ensemble de ces modalités de leur action extérieure relevant de la clause générale de compétence, les collectivités territoriales pouvaient être amenées à apporter la preuve de l'existence d'un intérêt local.

Afin de mieux appréhender les évolutions qui résultent de la révision du cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, il nous a semblé utile, sans pour autant viser à l'exhaustivité, de les resituer dans une perspective historique autour de trois dates clés :

- [la loi n° 92-125 du 6 février 1992](#) relative à l'administration territoriale de la République dont le titre IV s'intitulait « De la Coopération décentralisée » et la [circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et du ministre des Affaires étrangères du 21 avril 2001](#), toujours en vigueur, qui en a apporté l'interprétation la plus complète ;
- [la loi n° 2007-147 du 2 février 2007](#) relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements dite « Loi Thiollière » ;

- [la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation](#) relative à la politique de développement et de solidarité internationale dont le Titre III porte sur l'Action extérieure des collectivités territoriales.

Toutes les avancées réglementaires et législatives venues renforcer et préciser le cadre juridique de de l'AECT défini par la loi de 1992 ont visé à la fois à renforcer la sécurité juridique de l'AECT en la consacrant dans des dispositions législatives et à éviter que cette normalisation juridique ne vienne restreindre la marge de manœuvre des collectivités territoriales.

L'objectif poursuivi est ainsi de maintenir un cadre favorable aux initiatives des collectivités territoriales à l'international en évitant le risque que trop de précisions « sécurisantes » ne limitent les domaines d'intervention et donc la capacité d'innovation de ces dernières par rapport aux formules traditionnelles et éprouvées. Le rapport d'André LAIGNEL fait à ce titre état d'un « *environnement juridique à la fois ouvert et sécurisé* ».

(a) La circulaire du 21 avril 2001 : une interprétation de la loi de 1992 qui préfigure le cadre juridique de 2014

Comme le rapport d'André LAIGNEL le soulignait, si les lois de décentralisation de 1982 n'ont abordé qu'à la marge le sujet de la coopération décentralisée (cf. coopération transfrontalière), elles ont cependant constitué le « déclic » politique qui a rendu possibles les développements ultérieurs. Ce n'est ainsi que depuis 1992 et la loi d'orientation du 6 février relative à l'administration territoriale de la République que le droit des collectivités territoriales françaises de contracter à l'étranger est explicitement reconnu par la loi.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992

Art 131 - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

En 2001, une circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et du ministre des Affaires étrangères apporte des précisions sur l'interprétation du cadre juridique en vigueur depuis 1992, la rédaction de l'article 131 (voir ci-dessus) ne permettant pas de savoir si la légalité d'une action de coopération décentralisée est subordonnée ou non à son intérêt local :

- La coopération décentralisée regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale **menées par convention** dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements), d'une part, et une ou plusieurs autorités territoriales étrangères et leurs groupements, d'autre part, **dans le cadre de leurs compétences mutuelles** ;
- La notion de compétences inclut à la fois les **attributions légales de compétences** (celles qui résultent des lois de décentralisation et des autres textes législatifs) et la **clause générale de compétence** ;
- Dans le cadre des **compétences d'attribution**, **l'intérêt local est nécessairement présumé** par l'intervention du législateur ;
- La **clause générale de compétence** donne vocation à toute collectivité territoriale à intervenir dans tous les domaines d'intérêt local qui la concernent. Toutefois, **l'intérêt local n'étant pas présumé** par le législateur, les interventions des collectivités territoriales sur ce fondement sont effectuées sous le contrôle du juge administratif qui peut être amené à en examiner au cas par cas le bien-fondé.

La circulaire du 21 avril 2001 précise par ailleurs que :

- La coopération décentralisée **s'insère dans le cadre plus large de l'action extérieure des collectivités territoriales;**
- Dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales, ces dernières peuvent légalement mener à l'étranger des **actions qui n'entrent pas dans la définition de la coopération décentralisée, mais qui répondent à un but d'intérêt local** (ainsi la présence à une foire-exposition, des actions de promotion économique, touristique ou culturelle, des actions humanitaires, etc.).

Ainsi, **l'interprétation** proposée par la circulaire de 2001 dispose que les collectivités territoriales peuvent agir à l'international dans 3 cas de figure :

- Une coopération sous convention dans le cadre des compétences d'attribution : l'intérêt local est présumé existant, il n'est donc pas obligatoire d'en apporter la preuve *a priori* ;
- Une coopération sous convention dans le cadre de la mise en œuvre de la clause générale de compétence : l'intérêt local peut être contrôlé par le juge administratif ;
- Une coopération dans le périmètre plus large de l'action extérieure des collectivités territoriales (i.e. hors convention): l'intérêt local peut être contrôlé par le juge administratif puisque l'on se trouve de fait dans le cadre de la clause générale de compétence.

Dans ce cadre, une action de coopération à but humanitaire est notamment possible, sans qu'ait été signée préalablement une convention. La circulaire précise cependant que dans l'éventualité de la poursuite de ces interventions humanitaires d'urgence, il est nécessaire de s'inscrire dans le droit commun conventionnel, le cadre conventionnel ayant vocation à demeurer l'instrument de droit commun de la coopération décentralisée.

L'interprétation apportée par la circulaire de 2001 anticipe de ce fait certaines dispositions n'ayant trouvé leur consécration législative que dans les nouvelles rédactions introduites par les lois de 2007 et 2014.

(b) 2007 : une sécurisation juridique de la coopération contractuelle grâce à la « loi Thiollière »

Suite à des alertes contentieuses relatives au questionnement de l'existence d'un « intérêt local » dans des actions pourtant menées dans le cadre de coopérations sous convention, la loi Thiollière vient apporter une consécration législative partielle à l'interprétation proposée par la circulaire de 2001, cette dernière n'étant de par sa nature-même pas opposable aux tribunaux.

En effet, en 2007, au lendemain de la mobilisation massive des collectivités territoriales françaises face au Tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-est en 2004, la loi Thiollière, reprenant les propositions d'un rapport rédigé en 2005 par le Conseil d'État, permet d'apporter davantage de sécurité aux actions de coopération internationale des collectivités territoriales, notamment dans leur dimension solidaire.

Loi n° 2007-147 du 2 février 2007

Art. L. 1115-1. – Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.

Les nouvelles dispositions législatives précisent en effet en toutes lettres que les collectivités territoriales françaises peuvent « mener des actions de coopération [i.e. Nord-Nord] ou d'aide au développement [i.e. Nord-Sud] », précisant par ailleurs que « si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

La loi Thiollière de 2007 confère ainsi une nouvelle compétence d'attribution aux collectivités territoriales. Elle entend confirmer la convention comme la « pierre angulaire » de la coopération décentralisée et dispose à ce titre que les collectivités territoriales françaises peuvent s'engager à l'international dans trois cas de figure :

- La convention : à condition de respecter les engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales peuvent s'engager dans des conventions de coopération décentralisée avec des autorités territoriales étrangères, sans être tenues de faire la preuve d'un intérêt local et sans être liées par la distribution des compétences d'attribution résultant de la loi française.

Dans la continuité de l'interprétation extensive de la notion de « compétences » proposée par la circulaire de 2001 (compétences d'attribution et clause générale de compétence), la loi Thiollière va ainsi plus loin que ladite circulaire en sécurisant l'action internationale des collectivités territoriales sur la question de l'intérêt local au-delà du seul champ couvert par leurs compétences d'attribution.

A ce niveau, on peut également préciser que la mention du « respect des engagements internationaux de la France » ne vise pas à subordonner la validité d'une convention de coopération décentralisée à l'existence d'un accord étatique de couverture ou à une autorisation préalable de l'Etat. Cette disposition vise uniquement à appeler les collectivités territoriales à respecter les principes qui constituent le socle des traités signés par la France. C'est bien dans cet esprit que cette rédaction a été préférée dès 1992 à la formulation initiale plus ambiguë faisant mention de coopérations des collectivités territoriales qui s'inscriraient dans le « cadre des engagements internationaux de la France » ;

- L'urgence : sans qu'il soit besoin de convention, les collectivités territoriales peuvent mettre en œuvre ou financer des actions de caractère humanitaire en situation d'urgence.
- Dans le périmètre plus large de l'action extérieure des collectivités territoriales (i.e. hors convention) : l'intérêt local peut alors être contrôlé par le juge administratif puisque l'on se trouve à nouveau dans la situation d'avant 2007, à savoir celui de la clause générale de compétence.

2. Un cadre juridique révisé dans le cadre de la rénovation de la politique française d'aide au développement

Dans le prolongement des préconisations du rapport d'André LAIGNEL, la loi d'orientation et de programmation relative au développement et à la solidarité internationale adoptée le 19 juin par l'Assemblée nationale et le 23 juin par le Sénat après l'élaboration d'un texte commun en commission mixte paritaire, introduit dans son article 14 de nouvelles dispositions législatives à ce qu'il convient désormais d'appeler « *l'action extérieure des collectivités territoriales* ».

a) **Promotion du terme « d'Action extérieure des collectivités territoriales »...**

La loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avait donné le primat à l'expression « *coopération décentralisée* » au sens large sur celle « *d'action extérieure des collectivités territoriales* ».

La pratique a cependant révélé la confusion que pouvait engendrer cette appellation générique, la « *coopération décentralisée* » renvoyant par ailleurs à une réalité juridique spécifique, à savoir la coopération entre deux autorités locales formalisée et sécurisée juridiquement par la signature d'une convention.

En consacrant les termes plus englobants « *d'action extérieure des collectivités territoriales* » et en précisant que « *les collectivités territoriales peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* », les amendements apportés par l'article 14 au cadre juridique de l'AECT visent ainsi à **sécuriser l'ensemble des actions menées à l'international par les collectivités territoriales hors convention**.

Au-delà, les termes « d'Action extérieure des collectivités territoriales » ont également pour objectif de rendre cette dimension de l'action publique locale plus lisible et compréhensible par les citoyens.

« L'action extérieure des collectivités territoriales », une notion introduite dès 1983

La notion « *d'Action extérieure des collectivités territoriales* » consacrée par la révision juridique de 2014 a été utilisée dès les années 1980. Elle est notamment apparue en titre d'une circulaire du Premier Ministre Pierre MAUROY en date du 26 mai 1983 avant d'être institutionnalisée par la création de la « *Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales* ».

A la différence de la distinction qui est aujourd'hui faite, la notion de « *coopération décentralisée* » qui renvoie à présent spécifiquement aux partenariats entre collectivités territoriales sous convention, au cours des années 1980 les notions d'« AECT » et de « *coopération décentralisée* » ont été utilisées indifféremment pour désigner l'ensemble des actions menées par les collectivités territoriales à l'international.

Cette dernière s'est finalement imposée jusqu'à la présente révision, notamment dans le titre IV de la loi de 1992 intitulé « *De la coopération décentralisée* », et ce en dépit des précisions apportées par la circulaire du 21 avril 2001 qui spécifie que « *la coopération décentralisée s'insère dans le cadre plus large de l'action extérieure des collectivités territoriales* ».

Dans la pratique, la confusion perdure cependant, en témoigne l'existence d'élus délégués à « *la coopération décentralisée* », de chargés de mission ou de services de « *coopération décentralisée* » au sein des collectivités territoriales, sans pour autant que ces derniers ne soient cantonnés au suivi des seuls partenariats internationaux développés par la collectivité territoriale dans le cadre d'une convention de coopération.

b) ... et réaffirmation du caractère optionnel des partenariats de « coopération décentralisée »

Les conventions de coopération décentralisée constituent aujourd'hui encore le socle de la majorité des actions des collectivités territoriales à l'étranger, notamment dans leur dimension solidaire. Elles font l'originalité du système français en termes d'engagement sur la durée et sur un pied d'égalité.

Cependant, la présente révision visant à « accompagner les collectivités territoriales françaises [...] dans des domaines porteurs et innovants qui ne sont pas évoqués par le législateur », c'est-à-dire hors convention, il a semblé nécessaire au législateur de souligner le caractère optionnel de la coopération contractuelle.

Les amendements adoptés en ce sens précisent que « [...] les collectivités territoriales peuvent, **le cas échéant**, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères ».

c) Sécurisation du soutien apporté par les collectivités territoriales aux acteurs de leur territoire

Dans le cadre de leur politique internationale, les collectivités territoriales peuvent agir en direct mais également apporter un soutien aux acteurs de leur territoire. Le cadre juridique en vigueur ne permettait pas de sécuriser cet aspect pour les actions hors convention. Le soutien accordé à des associations locales pour des actions de coopération à l'international pouvait ainsi être remis en question devant les tribunaux administratifs sur la base de l'existence ou l'absence d'un « intérêt local ».

Le cadre juridique révisé apporte une réponse sur cet aspect en précisant, à l'initiative du gouvernement et en réponse à un message porté de longue date par l'AFCCRE, que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre **ou soutenir** toute action internationale [...] ».

d) Extension du dispositif de la loi Oudin-Santini au domaine des déchets

Pour rappel, après modification en décembre 2006 la loi Oudin-Santini permet aujourd'hui aux communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes chargé de l'eau et de l'assainissement et aux services publics de distribution d'électricité et gaz de prélever jusqu'à 1% du budget de ces services pour mener des actions de coopération avec les collectivités étrangères, dans le cadre de la loi Thiollière dans les domaines de l'eau, l'assainissement et de la distribution d'électricité et de gaz.

A l'initiative de Michel DELEBARRE, Sénateur du Nord, les nouvelles dispositions législatives introduisent sur le même modèle un « 1% déchets » visant à permettre aux communes, établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères de mener, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, et dans le cadre de la loi Thiollière, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages.

e) Réaffirmation du rôle de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)

Afin de favoriser le renforcement de la cohérence et de l'impact de l'action extérieure des collectivités territoriales, les nouvelles dispositions législatives réaffirment le rôle de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) en précisant qu'elle « favorise la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités

territoriales » et soulignent dans cette perspective que « *les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à la Commission les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions* ».

Pour rappel, la CNCD rassemble à parité des représentants des associations nationales de collectivités territoriales, dont l'AFCCRE, et de tous les ministères concernés par l'action extérieure des collectivités territoriales.

f) Renforcement de la cohérence de l'AECT avec la politique française de développement et élargissement de la base citoyenne de l'action extérieure des collectivités territoriales

L'article 14 de la loi introduit également, sans modifier le code général des collectivités territoriales, des précisions concernant la dimension solidaire de l'AECT en indiquant que « *les actions d'aide au développement que mettent en œuvre les collectivités territoriales s'inscrivent dans le cadre de l'article 1^{er}* » de la loi d'orientation et de programmation relative au développement et à la solidarité internationale.

Celui-ci précise que la politique française d'aide au développement poursuit des objectifs de promotion d'un développement durable dans les pays en développement dans ses trois composantes : économique, sociale et environnementale¹.

De même, l'article 14 insiste sur la nécessité d'élargir la base citoyenne de l'action extérieure des collectivités territoriales et précise que « *des campagnes d'information sur la solidarité internationale des territoires sont mises en place conjointement par le ministère chargé de l'éducation nationale et les collectivités territoriales dans les écoles, collèges et lycées afin de sensibiliser dès le plus jeune âge l'ensemble de la population sur les actions extérieures des collectivités territoriales* ».

3. Des progrès notables et des pistes d'amélioration

L'AFCCRE a porté plusieurs amendements qui ont été repris et adoptés lors des débats parlementaires. Deux points restent cependant en suspens.

a) L'adaptation du cadre de la « coopération décentralisée » à la réalité opérationnelle des collectivités territoriales

La convention, expression d'une volonté politique

Le cadre juridique relatif à la coopération décentralisée défini par la loi Thiollière, et resté en l'état lors de la révision intervenue en 2014, dispose que les « *conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers* ».

L'emploi du terme « actions » peut paraître trop restrictif dans le cadre de la coopération décentralisée. La signature d'une convention-cadre traduit en effet généralement la volonté politique de s'engager dans une coopération pour une durée indéterminée et vise à définir des champs d'action en commun. Les actions spécifiques et les montants envisagés ne sont précisés que dans un second temps par le biais de délibérations et éventuellement de conventions opérationnelles (généralement sur une base annuelle). Il aurait ainsi été préférable de faire mention « d'axes de travail envisagés ».

On pourra avancer que le nouveau cadre juridique permettant aux collectivités territoriales de s'exempter de la signature d'une convention, cette formulation ne pose pas problème. Cependant, pour tout partenariat envisagé sur le long terme, la convention a vocation à

¹ Voir annexe 2 pour la rédaction finale de l'article 1 de la LOP-DSI.

rester la « pierre angulaire » de l'action extérieure des collectivités territoriales, ne serait-ce que pour la réflexion collective sur des objectifs partagés dont elle est l'expression.

Des engagements financiers tributaires de la conjoncture

Dans la pratique, l'obligation pour les conventions de mentionner le « *montant prévisionnel des engagements financiers* » est source de complications pour les collectivités territoriales. Elle ne correspond par ailleurs pas aux pratiques en vigueur, la plupart des conventions en vigueur avant 2007 ou adoptées depuis 2007 (et l'entrée en vigueur de la loi Thiollière) ne mentionnant pas « *le montant prévisionnel des engagements financiers* ».

On peut également considérer que sur cette base, un partenaire étranger de mauvaise foi puisse potentiellement assigner la collectivité territoriale française devant ses propres tribunaux pour demander l'exécution pleine et entière du volet financier de la convention.

Initialement, cette disposition visait à permettre une meilleure visibilité sur les engagements financiers envisagés par les collectivités territoriales à l'international en matière de développement. Comme l'ont souligné les échanges avec la DAECT, en matière de comptabilisation de l'aide publique au développement (APD) celle-ci a cependant un intérêt statistique limité puisque seuls comptent les décaissements.

Cette disposition avait également pour objectif de « rassurer » sur les conséquences financières de l'engagement de la collectivité territoriale à l'international, surtout dans des partenariats à dimension solidaire, et de permettre ainsi la prise de décision par les assemblées délibératives en toute connaissance de cause. Cependant, dans un contexte de diminution des ressources des collectivités territoriales, les ressources envisagées (parce que disponibles) lors de la signature de la convention peuvent s'avérer être moins importantes le moment venu. Elles peuvent également être potentiellement plus importantes, du fait de l'obtention d'un cofinancement national ou européen.

L'AFCCRE, comme d'autres associations, avait proposé de supprimer toute mention faite au « *montant prévisionnel des engagements financiers* », et ainsi aux délibérations. L'adoption des conventions (cadre ou opérationnelle) par décision de l'assemblée délibérante ou de la commission permanente relève en effet du droit commun des collectivités territoriales et de leurs groupements et il n'est donc nul besoin de le rappeler.

b) La nécessaire réaffirmation de la spécificité de la dimension solidaire de l'AECT comme un partenariat d'égal à égal

La spécificité de l'action internationale des collectivités territoriales en matière de coopération pour le développement repose sur l'existence de partenariats d'égal à égal, sans tenir compte de l'asymétrie qui peut caractériser ces relations en termes de niveau de développement. Plus que d'une question de sécurité juridique, et au-delà d'un simple changement d'échelle, il s'agit ainsi de promouvoir une certaine conception du développement.

Afin de refléter cette vision politique du développement propre aux collectivités territoriales, l'AFCCRE avait proposé de supprimer la mention de l'aide au développement dans le cadre juridique en vigueur : « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* ».

La distinction explicite entre « *action internationale de coopération* » et « *aide au développement* » laisse en effet entendre que celles-ci reposent sur deux approches spécifiques, en contradiction avec l'évolution des pratiques des collectivités territoriales vers des partenariats reposant systématiquement sur la recherche d'intérêts partagés et sur un pied d'égalité, sans pour autant nier la dimension solidaire lorsqu'elle est présente.

En singularisant de la sorte les « coopérations solidaires », cette rédaction peut favoriser le développement de partenariats reposant sur une vision paternaliste et déséquilibrée de relation donateur/bénéficiaire qui exclue de fait la recherche d'un réel intérêt à coopérer pour le territoire français, que ce soit en termes d'animation territoriale, de relance de la démocratie participative, de mobilisation des diasporas dans la vie publique locale ou de prise de conscience des citoyens des interdépendances croissantes entre les enjeux locaux et les défis globaux².

4. Un devoir de vigilance face aux évolutions liées à la réforme territoriale

La révision du cadre juridique de l'AECT intervenue en 2014 a permis de poursuivre la nécessaire évolution des dispositions législatives en vigueur et leur adaptation aux nouvelles pratiques et initiatives des collectivités territoriales à l'international. Dans le contexte actuel de la réforme territoriale initiée par le gouvernement, notamment en ce qui concerne la clarification de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, il est cependant nécessaire de rester vigilant.

Une AECT sécurisée face à la suppression annoncée de la clause générale de compétence

Telle qu'elle est actuellement envisagée, la réforme territoriale devrait notamment se traduire par la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et départements. La récente révision juridique ayant précisé que les « *collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale de coopération [...]* », l'AECT est désormais consacrée par la loi dans toutes ses dimensions et pour tous les niveaux de collectivités territoriales. Elle constitue à ce titre une véritable compétence d'attribution qui vient élargir le champ couvert par la loi Thiollière.

Dès lors, bien que le rapport d'André LAIGNEL ait rappelé que dans l'action internationale comme dans les autres politiques publiques locales « *la sécurité absolue n'existe pas* », la suppression de la clause générale de compétence ne devrait pas fragiliser juridiquement l'action internationale des collectivités territoriales : seules des dispositions législatives additionnelles interdisant explicitement à certains niveaux de collectivités territoriales de développer une action internationale pourraient être de nature à remettre en question l'AECT dans sa forme actuelle.

Une nécessaire prise en compte de la montée en puissance du fait intercommunal...

La carte intercommunale a fortement évolué ces dernières années : un bulletin d'information de la direction générale des collectivités locales précisait ainsi qu'au 1^{er} janvier 2014 l'ensemble des communes (hors dérogation prévues par la loi) étaient regroupées au sein de quelques 2145 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines ou futures métropoles³.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « loi MAPAM » a en effet entériné la création de métropoles⁴ qui auront plus de pouvoir notamment en matière de développement économique, d'urbanisme, de logement ou de transports.

² Voir à cet effet le document-synthèse présentant la « Vision de l'AEICT » portée par l'ARRICOD, l'Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales - <http://www.arricod.fr/>.

³ [Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 98 - Janvier 2014.](#)

⁴ Créée par la loi du 16 décembre 2010, la métropole de Nice continuera à exercer les compétences qu'elle exerce d'ores et déjà, les métropoles de Grenoble, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes, Brest, Rouen, Lille, Strasbourg et Lyon (avec un statut particulier) devraient voir le jour au 1^{er} janvier 2015, celles d'Aix-Marseille-Provence et de Paris au 1^{er} janvier 2016.

Dans le cadre de la réforme territoriale engagée, le gouvernement a par ailleurs indiqué dans un projet de loi présenté en Conseil des ministres le 18 juin dernier vouloir amplifier et poursuivre le processus d'intégration des communes pour faire changer les intercommunalités d'échelle et leur permettre d'exercer de nouvelles compétences : une nouvelle carte intercommunale devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018 sur la base d'intercommunalités regroupant au moins 20 000 habitants contre 5 000 à l'heure actuelle.

Cette montée en puissance des intercommunalités (taille, moyens, compétences) est donc appelée à s'exprimer également dans la dimension internationale de leurs politiques. On peut à ce titre rappeler les précisions apportées par le vade-mecum « Coopération décentralisée et intercommunalités » publié par le Ministère des Affaires étrangères en mai 2012. Ainsi, bien que la loi Thiollière ait fait de la coopération décentralisée une nouvelle compétence d'attribution pour les « *collectivités territoriales et leurs groupements* », « *en matière de coopération décentralisée, comme pour les autres compétences, le principe de spécialité s'entend au regard des compétences préalablement confiées au groupement* ».

On peut dès lors estimer (sous réserve de confirmation par la DAECT et la DGCL) que cette interprétation prévaudra également pour la récente réforme qui élargi et renforcé le cadre juridique de l'AECT défini par la loi Thiollière. Les groupements de collectivités territoriales pourraient donc « *mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* » uniquement dans le cadre des compétences qui leur ont été transférées.

...de la fusion annoncée des régions et de l'évolution des conseils départementaux

Si au niveau local le vade-mecum de la DAECT publié en 2012 apporte les précisions nécessaires quant aux articulations et mutualisations possible entre communes et intercommunalités au niveau des coopérations existantes et en devenir (voir ci-après), la question des conséquences de la fusion des régions et de la « disparition » éventuelle de certains acteurs institutionnels (conseils départementaux) sur les actions engagées de pourra se poser.

**« Coopération décentralisée et intercommunalités »
Ministère des Affaires étrangères, mai 2012, pp. 17-20.**

La situation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) diffère de celle des communes en ce que le principe de spécialité est applicable à ces établissements ; ils ne peuvent agir que dans les domaines de compétence qui leur ont été transférés (article L. 5210-4 du Code général des collectivités territoriales).

En matière de coopération décentralisée, comme pour les autres compétences, le principe de spécialité s'entend au regard des compétences préalablement confiées au groupement. Lorsque la coopération concerne un domaine propre de l'EPCI, les communes sont tenues de respecter le principe d'exclusivité et ne peuvent mener la coopération que dans les domaines non transférés ou relevant d'un intérêt infra-communautaire.

Si, lorsque le groupement est créé, aucune de ses communes membres ne mène d'action de coopération décentralisée, celui-ci est habilité à mener de telles actions dans le cadre des compétences transférées. Rien n'interdit que le groupement et une ou plusieurs de ses communes membres puissent signer avec le même partenaire étranger le même document contractuel, chacun s'engageant pour ses compétences, précisément définies.

Si, lors de la création de l'EPCI, tout ou partie des communes membres sont déjà engagées dans des actions de coopération décentralisée, celles-ci peuvent les poursuivre dans le cadre des compétences non transférées. L'EPCI peut, de son propre chef, entreprendre de plein droit toute action internationale relevant de ses compétences transférées.

5. Au-delà de la sécurité juridique, la responsabilité politique de veiller à l'existence d'un intérêt local pour le territoire, la population

La loi Thiollière, dans une certaine mesure, puis les dispositions de l'article 14 de la LOP-DSI adoptée en 2014 ont permis de lever les incertitudes juridiques entourant l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements en ce qui concerne la question de l'existence ou de l'absence d'un intérêt local. L'objectif poursuivi est ainsi de favoriser l'engagement et l'innovation des collectivités territoriales à l'international.

La levée de cette obligation juridique de s'assurer de l'existence d'un intérêt local présente cependant un « risque » potentiel en matière de pertinence de l'action publique locale, « les collectivités territoriales et leurs groupements pouvant « *mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale [...]* » sans contrainte aucune.

Cette évolution rend plus impérieuse encore la nécessité de veiller à ce que la politique publique développée en matière d'action extérieure réponde à un intérêt local clairement identifié, défini collectivement avec l'ensemble des acteurs du territoire et le(s) partenaire(s) et préalablement à la phase opérationnelle.

Dans un contexte budgétaire contraint favorisant la remise en question des politiques jugées non prioritaires, il apparaît primordial de ne pas faire l'économie de cette réflexion collective pour atteindre un consensus sur les objectifs poursuivis et les attentes pour l'institution, le territoire et les populations, c'est-à-dire sur l'intérêt local à coopérer.

L'action extérieure des collectivités territoriales, compétence à part entière ou mode d'exercice des compétences ? Un débat qui perdure

Les débats qui ont précédé l'adoption de l'article 131 dans la loi de 1992 et le choix d'autoriser les collectivités territoriales à coopérer « *dans les limites de leurs compétences* » ont illustré la conception qu'avait le législateur de l'action extérieure des collectivités territoriales : un mode d'exercice des compétences locales et non une nouvelle compétence.

La nécessité de répondre à l'insécurité juridique entourant l'AECT a débouché dans un second temps sur l'adoption de la loi Thiollière et la création d'une nouvelle compétence d'attribution pour les collectivités territoriales : la possibilité d'agir à l'international dans le cadre contractuel de la convention. Ce faisant, la loi Thiollière est allée plus loin que l'interprétation proposée par la circulaire de 2001 qui estimait que l'intérêt local n'avait pas à être prouvé *a priori* uniquement lorsque l'on se trouvait dans le cadre des **compétences d'attribution** de la collectivité territoriale. Très libérale, la loi Thiollière a de ce fait rendu possible le risque de voir des collectivités territoriales françaises coopérer à l'international sur des compétences qu'elles n'exerçaient pas en France et qu'elles pouvaient dès lors ne pas maîtriser totalement.

Les nouvelles dispositions législatives renforcent et élargissent le cadre juridique en vigueur en ouvrant la possibilité aux collectivités territoriales et à leurs groupements de « *mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale [...]* » sans avoir à s'inscrire dans le cadre d'une convention. Ce faisant, elles renforcent également les risques précités.

Au-delà de la vision qu'elle porte d'une action internationale des collectivités territoriales pensée comme « *un outil au service de la construction des territoires* », cet aspect est l'un arguments avancés par l'ARRICOD, pour se prononcer en faveur d'une action internationale des collectivités territoriales envisagée comme un mode d'exercice des compétences locales (dont la collectivité à l'expérience de l'exercice sur son territoire) plutôt que comme une compétence à part entière (dont l'exercice pourrait se traduire par des actions menées dans des domaines où la collectivité territoriale ne dispose pas de l'expérience/l'expertise nécessaire).

Annexe 1 : rédaction finale de l'Article 14

Titre III : ACTION EXTERIEURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Article 14

I. -La première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° L'intitulé du chapitre V du titre unique du livre Ier est ainsi rédigé : « Action extérieure des collectivités territoriales » ;

2° L'article L. 1115-1 est ainsi rédigé :

« Art. L. 1115-1. -Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.

« A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables. » ;

3° L'article L. 1115-2 est ainsi rétabli :

« Art. L. 1115-2.-Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages au sens de l'article L. 2224-13 ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L. 1115-1, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages. » ;

4° L'article L. 1115-6 est ainsi rédigé :

« Art. L. 1115-6.-Il est créé une Commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle favorise la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et peut formuler toute proposition relative à l'action extérieure des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à la commission les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions. » ;

5° L'intitulé du chapitre II du titre II du livre VIII est ainsi rédigé : « Action extérieure des collectivités territoriales » ;

6° A la première phrase du II de l'article L. 1822-1, le mot : « premier » est remplacé par le mot : « second ».

II. -Les actions d'aide au développement que mettent en œuvre les collectivités territoriales s'inscrivent dans le cadre de l'article 1er de la présente loi.

III. -Des campagnes d'information sur la solidarité internationale des territoires sont mises en place conjointement par le ministère chargé de l'éducation nationale et les collectivités territoriales dans les écoles, les collèges et les lycées, afin de sensibiliser dès le plus jeune âge l'ensemble de la population sur les actions extérieures des collectivités territoriales.

Annexe 2 : rédaction finale de l'article 1

CHAPITRE I^{ER}

Objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale

Article 1^{er}

La France met en œuvre une politique de développement et de solidarité internationale qui a pour objectif général de promouvoir un développement durable dans les pays en développement, dans ses composantes économique, sociale, environnementale et culturelle.

Cette politique participe activement à l'effort international de lutte contre la pauvreté, la faim et l'insécurité alimentaire et de réduction des inégalités sociales et territoriales, en favorisant un développement économique équitable et riche en emplois, en consolidant l'agriculture vivrière et familiale, en préservant les biens publics mondiaux, en luttant contre le changement climatique, ses effets et l'érosion de la biodiversité et en promouvant la paix durable, la stabilité, les droits de l'homme et la diversité culturelle.

La politique de développement et de solidarité internationale respecte et défend les libertés fondamentales. Elle contribue à promouvoir les valeurs de la démocratie et de l'État de droit, l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que la responsabilité sociétale, les socles de protection sociale et le travail décent. Elle contribue à lutter contre les discriminations. Elle œuvre pour développer et renforcer l'adhésion à ces valeurs dans les pays et régions partenaires par la voie du dialogue et de la coopération, en appuyant les mécanismes de bonne gouvernance, en particulier sur le plan local, et en favorisant notamment le renforcement des États et des capacités de la puissance publique. Elle veille à ce que les personnes en situation de pauvreté puissent être en capacité d'exercer leurs droits et participent activement aux programmes et projets de développement. Elle concourt à la politique étrangère de la France et à son rayonnement culturel, diplomatique et économique. Elle accorde une attention particulière à la francophonie et participe à la cohésion politique et économique de l'espace francophone.

Elle veille à assurer la continuité entre les phases d'urgence, de reconstruction et de développement. L'action humanitaire, qui vise à secourir les populations vulnérables, s'inscrit pleinement dans la politique de développement et de solidarité internationale.

La politique de développement et de solidarité internationale respecte et promeut les principes et les normes internationaux, notamment en matière de droits de l'homme, de protection sociale, de développement et d'environnement. La France promeut en particulier les principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme adoptés par le Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies.

Info+ :

AFCCRE

Tristan DUSSOL

Tél : 02 38 77 83 83

tristan.dussol@afccre.org

www.afccre.org