

# Lettre d'information du groupe Développement et Diplomatie Territoriale

## Introduction

*Dernier né des groupes thématiques animés par les élèves administrateurs territoriaux, le récent groupe « développement et diplomatie territoriale » a vu le jour il y a quelques semaines. Notre ambition est d'aborder l'ensemble des thématiques liées au développement territorial, cela s'articulant autour de trois grands thèmes : le développement économique, l'aménagement du territoire et la diplomatie territoriale.*

*Pour sa première lettre d'information, le groupe DDT a fait le choix de produire une fiche synthétique récapitulant l'ensemble des compétences des différents niveaux de collectivité dans ce vaste champ qu'est le développement territorial. Le futur nous verra produire des lettres d'actualité plus classiques concernant ce sujet.*

## Le développement économique

### *La Région, maître des horloges*

**Compétence avec forte prépondérance régionale** : la Région dispose d'un rôle historique en matière de développement économique dès la création des EPR (établissement public régional) en 1972. Elle acquiert par la suite un rôle de coordination en matière de développement économique avec la loi organique de 2004, est érigée en chef de file avec loi MAPTAM, et finit par acquérir une compétence quasi exclusive avec la loi NOTRe de 2015. Ses prérogatives concrètes sont :

- **Planification économique**

La Région est responsable des orientations pour le développement économique sur le territoire donc doit élaborer le **SRDEII** (schéma régional de développement économique, d'innovation & d'internationalisation).

Le SRDEII définit les orientations économiques, aides aux entreprises, soutien à l'internationalisation, aide à l'investissement, immobilier & à l'innovation des entreprises, organise la complémentarité des actions de la région avec celles des autres CT.

Il est **élaboré par la région en concertation avec les métropoles & EPCI à fiscalité propre** (qui disposent aussi de compétences économiques mais plus résiduelles), est adopté par le conseil régional et est arrêté par le préfet.

Il dispose d'une **portée contraignante** : les actes des CT & de leurs groupements pour verser des aides aux entreprises doivent être compatibles.

**Elaboration** : le projet de schéma est **élaboré par la région en concertation avec les métropoles et EPCI à fiscalité propre et fait l'objet d'une discussion devant la conférence territoriale de l'action publique.**

La loi NOTRé prévoit qu'à défaut d'accord métropole/région, **la métropole élabore un « document d'orientations stratégiques »** qui doit seulement « prendre en compte » le SRDEII : le législateur a donc organisé des **relations de non-agression entre métropole et sa région**.

- Attention : **ce document d'orientations stratégiques n'autorise pas la métropole à définir son propre régime d'aides.**

**Valeur juridique du SRDEII** : normativité relative. En matière d'aides aux entreprises, les actes des autres échelons de CT doivent seulement « être compatibles » avec le SRDEII. Cela préserve les marges d'appréciation et de décision des CT inférieures : le SRDEII ne possède donc qu'une **juridicité molle**, car un schéma prescriptif eut été contraire à **l'obligation constitutionnelle de non-tutelle d'une CT sur une autre**.

- **Octroi d'aide aux entreprises** :

Le conseil régional définit le régime des aides, décide de leur octroi (dans **respect des règles de la concurrence, dont le droit européen**). Il peut déléguer l'octroi, par une convention, aux communes, leurs groupements ou à la métropole de Lyon. Ces dernières peuvent compléter les aides, sur le propre budget, tant qu'une convention avec la Région a été conclue.

Cas particulier de **l'immobilier d'entreprise**, compétence du bloc communal, par lequel la région peut passer une convention avec la commune/EPCI sur le territoire duquel elle veut intervenir pour pouvoir agir.

**Possibles aides aux entreprises en difficulté** « *lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige* » (loi NOTRé). Une convention région/entreprise doit déterminer les modalités du versement de l'aide et les contreparties, avec possibilité de prévoir le remboursement en cas de reprise d'activité. Il est également possible de signer une convention avec une commune/EPCI à fiscalité propre/métropole de Lyon pour cofinancer ces aides. **Ce dispositif a été largement utilisé par les régions pour atténuer l'impact économique de la crise du Covid-19.**

- **Prise de participation au capital d'une entreprise**

**Rappel** : une collectivité territoriale ne peut pas, en principe, prendre des part au capital d'une société commerciale SAUF si elle y a été autorisée par décret en Conseil d'Etat. Cette règle ne s'applique pas aux entreprises publiques locales (SPL, SEM, SEMOP).

**Par exception à cette règle, les régions peuvent prendre des participations :**

- Dans une société commerciale d'investissement.
- **Pour toutes les CT** : depuis la loi transition énergétique, possibilité pour toutes les CT de participer au financement de **sociétés d'énergie renouvelables**.
- La région peut participer au financement de l'immobilier d'entreprise dans le cadre d'une convention avec les communes ou EPCI
- Enfin, **depuis la loi NOTRé**, les Régions peuvent entrer directement au capital de sociétés commerciales dans la limite de 5% de leurs recettes réelles de fonctionnement, et cela sans passer par le décret en Conseil d'Etat.

## *Le rôle secondaire des autres niveaux de collectivité*

Les métropoles sont consultées pour SRDEII. Le Conseil métropolitain peut élaborer un **document d'orientations stratégiques** en cas de désaccord avec la région (**mais celui-ci doit prendre en compte les orientations du SRDEII et ne peut s'abstraire du régime juridique fixé par la région pour les aides aux entreprises**).

Les métropoles peuvent aussi **accorder des subventions à des organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises**. Elles peuvent prendre des participations dans le capital de sociétés de capital investissement, de sociétés de financement régionales ou interrégionales et de SEM (nationales).

Les EPCI à fiscalité propre : disposent de la compétence tourisme, de la gestion des zone d'activité, participent à la politique locale du commerce, et surtout agissent via le **soutien à l'immobilier d'entreprise**.

Le soutien à l'immobilier d'entreprise est principal terrain d'action des communes et de leurs groupements en matière de développement économique, et il n'y a **pas besoin de convention avec la région pour cela c'est une compétence propre**. Cependant, ces aides doivent être compatibles avec les orientations du SRDEII, et il est également possible de signer une convention avec la région pour lui permettre d'intervenir dans ce domaine.

Les communes disposent d'une certaine marge d'autonomie sur le fondement de la clause générale de compétence, **dans le respect des orientations du SRDEII, conventions obligatoires avec région, sauf pour immobilier d'entreprise**. Elles disposent de différents moyens d'action pour aider au maintien des services en milieu rural, et peuvent verser certaines aides spécifiques prévues par les textes (aux professionnels de santé, exploitants de salles de ciné, etc.). Les communes disposent également du **droit de préemption commercial**, permettant la préemption de fonds de commerces ou de droit au bail afin de favoriser la vitalité et la diversité commerciale sur leur territoire.

Le département a été vidé de ses compétences économiques par la loi NOTRé, sauf pour des actions de cohésion territoriale et de soutien aux territoires ruraux.

La loi NOTRé, par exception au principe de non-intervention économique des CT hors régions, permet néanmoins des **subventions départementales possibles aux filières agricoles, aux produits de la pêche et aux produits de la forêt**.

La loi engagement et proximité du 29 décembre 2019 permet toutefois aux Départements d'intervenir directement pour aider les entreprises fragilisées à la suite d'une **catastrophe naturelle**.

Dans le contexte de l'épidémie du Covid-19, les **Départements pleinement mobilisés avaient demandé à apporter des aides d'urgence pour pallier les conséquences économiques et sociales de la crise**. Mais les freins de la loi NOTRe ont empêché les départements qui le souhaitaient de contribuer, dans la mesure de leurs moyens, plus directement au soutien de leurs entreprises. Les départements avaient par conséquent sollicité la possibilité d'intervenir directement dans le

domaine économique pour la durée de la crise, catastrophe naturelle et catastrophe sanitaire semblant de même nature. Le Gouvernement s’y est opposé.

Les départements disposent néanmoins de moyens détournés pour agir dans le champ économique :

- Via leur **politique d’investissement**, bien que dégradé du fait de leur situation financière tendue et de l’augmentation incontrôlée des allocations individuelles de solidarité ainsi que de la perte de leur pouvoir de taux (suite à la réforme de la TH).
- Via les compétences partagées **culture, tourisme et sport**, qu’ils peuvent continuer à soutenir et financer.
- Via **convention avec les régions** dans les domaines de l’agriculture, de la forêt et de la pêche
- Via le financement d’emploi associatif (**subvention**) au titre de leur compétence insertion sociale.
- Via l’entretien des **infrastructures routières et l’aménagement numérique** (France Très haut débit)
- **Assistance aux communes et EPCI** avec peu de moyens dans leurs projets d’aménagement et de soutien à l’immobilier d’entreprise (et possible convention pour participer aux versement des aides à l’immobilier d’entreprise).

## Tableaux récapitulatifs

Tableau n°2

### Répartition des compétences des collectivités en matière d’aides aux entreprises et à l’immobilier

Compétence	Région	Département	Commune et EPCI	Métropole
Aides à la création ou à l’extension d’activités économiques	✓	✗	€ D	€ D
Aides en faveur des producteurs des filières agricole, forestière et halieutique	✓	€	€	€
Aides aux entreprises en difficulté	✓	✗	€	€
Aides à l’immobilier d’entreprises	€*	D*	✓	✓
Aides aux organismes qui participent à la création-reprise d’entreprises	✓	✗	€	✓
Aides aux professionnels de santé	✓	✓	✓	✓
Aides au cinéma (Exploitation de salles de spectacle)	✓	✓	✓	✓
Aides au services en maintien rural	✓ €*	€*	✓	✓

✓	Compétence de plein droit	D	Possibilité de délégation de l’octroi (instruction) des aides
✗	Pas de possibilité d’intervention sauf exception	?	Indéterminé ou en attente de précision
€	Intervention financière possible en complément de la Région (convention) ou d’une autre collectivité compétente par défaut	*	Délégation ou intervention possible en complément du bloc communal, pas de la Région

Tableau n°3

Répartition des compétences des collectivités en matière d'ingénierie financière				
Compétence	Région	Département	Commune et EPCI	Métropole
Garantie d'emprunt à des personnes de droit privé	✓	?	✓	✓
Prise de participation dans le capital de sociétés commerciales de droit commun	✓ (Sous conditions)	✗	✗	✗
Prise de participation dans le capital de sociétés commerciales de garantie	✓	✗	✓	✓
Prise de participation dans le capital de sociétés de capital-investissement, de financement régionales ou interrégionales, SEM, SATT	✓	✗	€	✓
Souscription de parts dans un fonds de placements à risque ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises	✓	✗	€	€
Participation à la constitution d'un fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit dont l'objet exclusif est de garantir des concours financiers	✓	✗	✗	✗
Financement ou aide à la mise en œuvre des fonds d'investissement de proximité	✓	€	€	€
Dotations pour la constitution de fonds de participation prévus par le règlement de l'UE portant dispositions générales sur les FESI	✓	✗	✗	✗

✓	Compétence de plein droit	D	Possibilité de délégation de l'octroi (instruction) des aides
✗	Pas de possibilité d'intervention sauf exception	?	Indéterminé ou en attente de précision
€	Intervention financière possible en complément de la Région (convention) ou d'une autre collectivité compétente par défaut	*	Délégation ou intervention possible en complément du bloc communal, pas de la Région

## Le tourisme

C'est l'un des cinq compétences partagées.

- **Région** : définit le **schéma régional de développement touristique**, un comité régional du tourisme peut se voir confier son élaboration & mise en œuvre. **Rôle aussi des compétences prépondérantes de la région en matière d'aide aux entreprises**. Mais compétences des autres :
- **Département** : il peut élaborer un **schéma d'aménagement touristique** (qui doit être compatible avec les orientations du schéma régional)
- **EPCI à fiscalité propre** : ils sont chargés de créer les **offices de tourisme**.
- **Communes** : peuvent toujours gérer des équipements touristiques ou mener une politique d'animation du territoire.

## L'emploi

L'Etat conserve la maîtrise des politiques de l'emploi, mais les collectivités disposent d'un certain rôle, accru par loi NOTRe.

### *La Formation professionnelle (formation des personnes déjà sur le marché du travail) et apprentissage (formation initiale)*

C'est une **compétence régionale**, ce qui est cohérent car lié aux politiques économiques qu'elle développe.

Depuis 2004, elle définit et met en œuvre la **politique régionale** (elle n'est qu'un des nombreux acteurs intervenant dans ce champ) **d'apprentissage & de formation professionnelle des jeunes et adultes sans emploi ou recherchant une nouvelle orientation**.

Attention ! La région n'a jamais eu la charge de la formation continue des salariés ou des fonctionnaires, en charge de leur employeur respectif.

**Modification importante issue de la loi de septembre 2018** pour la liberté de choisir son avenir professionnel : **transfert de la compétence apprentissage de la région**, à compter du 1er janvier 2020, **aux opérateurs de compétences (OPCO)** des branches professionnelles.

- Fonctionnement : les entreprises versent la CUFPA (contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance) à l'URSAFF, qui l'envoie ensuite à France compétence. France compétence en donne la majeure partie aux OPCO, qui définissent (par branche) les modalités de financement et de prise en charge des contrat d'apprentissage. Les acteurs de l'apprentissage sont ensuite financés au contrat (un financement pour un contrat, en fonction des règles définies par l'OPCO).

**En matière d'apprentissage**, la région conserve néanmoins une compétence facultative (financée par l'autre partie de la CUFPA) :

- **De financement des CFA « lorsque des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elle identifie le justifient** (notamment en zones rurales et au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville), **par convention avec les opérateurs de compétences** » (L.6211-3 du code du travail),
- De « **contribution à la mise en œuvre du développement de l'apprentissage de manière équilibrée sur son territoire** » (L6121-1 du code du travail). Elle dispose donc de fonds de péréquation, versé par France compétence afin de le faire.

**Le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP)** : document programmant à moyen terme les actions de formation. Elaboré par la région en concertation avec le représentant de l'Etat et l'autorité académique. Lien avec l'emploi : le document

analyse les besoins en matière d'emploi, & programme des actions compte tenu de la situation et des objectifs de développement économique.

- Dans ce cadre, la région peut financer des opérateurs (centre de formation, associations) soit par marché public, soit par subvention, chargé de prendre en charge les publics identifiés et de leur fournir une formation professionnelle dans les domaines qu'elles ont préalablement identifiés.

Tout cela est complètement déconnecté du CPF (qui est un droit individuel du salarié, que celui-ci utilise comme il le veut ET de la formation continue des salariés assurée par les entreprises.

A retenir également que la région n'est pas l'acteur unique de la formation professionnelle en France, d'autres acteurs intervenant dans ce champ, notamment Pôle Emploi. La complexité du système de formation professionnelle français, que la loi de septembre 2018 a voulu simplifier, est de toute évidence un frein à son efficacité.

## *L'insertion sociale*

**Rôle clef du Département** : il verse le RSA, conclut **un contrat d'insertion** entre le département & le bénéficiaire (priorité donnée aux actions d'insertion professionnelle, dans les faits c'est seulement se présenter au rendez-vous avec le chargé d'insertion, 3 absences pouvant entraîner la suspension du RSA)

Si l'insertion sociale est une compétence départementale, elle est néanmoins fortement liée à la politique de formation. Il est donc nécessaire de collaborer entre différents niveaux de collectivités (département & régions notamment) ET avec les autres acteurs de l'insertion (Etat, pôle emploi, CAF) à travers un **pacte territorial pour l'insertion** (PTI).

## *La participation au service public de l'emploi*

La Région peut participer à la coordination des acteurs du service public de l'emploi (maisons de l'emploi, missions locales, Pôle Emploi) via la signature d'une convention annuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation & de la formation professionnelle. La loi prévoit également la possibilité pour la région d'être responsable du service public de l'emploi en cas de délégation par l'Etat.

# L'aménagement du territoire

## *Le chef de file régional*

**La Région est cheffe de file** pour l'aménagement du territoire, donc les objectifs consistent en un développement équilibré destiné à réduire les inégalités territoriales.

Le document phare de l'aménagement du territoire est le **SRADET** : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ce schéma fixe des objectifs pour l'équilibre et l'égalité des territoires, l'implantation des équipements d'intérêt régional, l'intermodalité et développement des transports, la protection de l'environnement).

**Le conseil régional détermine lui-même les modalités d'élaboration du SRADET.** Celui-ci est élaboré en concertation avec d'autres acteurs, listés dans la loi NOTRe (préfet de région, départements, métropoles et EPCI, les CT à statut particuliers) et peuvent y être associés les chambres d'agriculture, de commerce... + le CESER (conseil économique, social et environnemental régional).

Les métropoles et EPCI disposent d'un pouvoir de proposition lors de la détermination des règles générales du projet de schéma.

**Si la loi fait du SRADET un document contraignant, la réalité est plus nuancée :**

- Les documents d'urbanisme type SCOT et PLU, les cartes communales, les plans de déplacements urbains, les PCAET **doivent seulement prendre en compte les objectifs du SRADET...**
- ...mais **doivent être compatibles** avec les **règles générales** du fascicule pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables.

**On peut donc considérer que le SRADET dispose d'une « juridicité molle »**, donc le respect passe, en cas de désaccords d'interprétation entre deux collectivités (ou avec le préfet), par un recours devant le tribunal administratif.

## *Le département*

Il dispose d'une rôle de moindre importance, qui concerne surtout l'équipement rural (chef de file pour solidarité entre les territoires) →

- Il peut soutenir l'agriculture, la pêche et le tourisme via des programmes d'aide à l'équipement rural.
- Il peut mettre en place une assistance technique pour les communes et les EPCI sans ressources suffisantes dans les domaines de l'assainissement, protection des ressources en eau et les milieux aquatiques.
- Il assure la construction et l'entretien du réseau routier départemental (380 500 kilomètres).
- Il définit le **Schéma départementale d'amélioration de l'accessibilité au service** : définit pour 6 ans un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services publics dans les zones géographiques qui présentent un déficit d'accessibilité des services.

- **La mise en œuvre des actions fait l'objet d'une convention** avec le préfet, le département et d'autres partenaires.

## *Le bloc communal et l'urbanisme*

Urbanisme est la politique d'affectation des sols et de leur aménagement (concilier préservation des espaces & intérêts privés). Le droit de l'urbanisme est l'un des plus anciens qui existe (on s'est toujours posé la question de savoir où l'on pouvait construire ou non).

Les communes et les EPCI y jouent un rôle clef (les EPCI disposent de plus en plus de compétences obligatoires en matière d'urbanisme).

## *Les documents de planification*

### Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Il définit les objectifs conciliant développement de l'urbanisme, environnement, développement des équipements commerciaux, des transports. Il détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou EPCI, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage.

Il est composé de plusieurs parties :

- Un rapport de présentation
- Un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)
- Un document d'orientations et d'objectifs (DOO)

**Les EPCI sont compétent pour l'adopter et le mettre en œuvre.**

Ses orientations s'imposent aux PLU et aux cartes communales : les communes non couvertes par Scott opposable au 1 janvier 2017 ont leur foncier constructible bloqué > il n'est pas possible d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones ni de créer une nouvelle zone commerciale.

### Le Plan local de l'habitat (PLH)

C'est un outil de planification stratégique et de pilotage qui traduit la politique de l'habitat menée par un EPCI sur son territoire. S'imposant au PLU, **le PLH précise la typologie des logements locatifs sociaux publics et privés à réaliser dans chaque commune membre de l'EPCI**. Il conditionne la délégation de compétence pour l'attribution des aides à la pierre dont il sert de support. **Il peut être intégré au PLUi.**

**Les EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH peuvent demander au préfet de département, pour sa mise en œuvre de conclure une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à :**

- La production (construction et acquisition), la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que la création de place d'hébergement.
- L'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'ANAH.

### **Le Plan local d'urbanisme (PLU) :**

Il fixe les règles l'implantation des constructions sur le territoire d'une commune ou d'un EPCI (divisé en zone urbaine/ à urbaniser/ agricole/ naturelle & forestière). Il contient rapport de présentation & un **projet d'aménagement et de développement durable (PADD)** (c'est d'ailleurs la grande différence avec l'ancien plan d'occupation des sols, que le PLU remplace, et qui n'en contenait pas).

**Le PADD** est le **document de référence du PLU**. Il détermine les orientations dans différentes politiques publiques (urbanisme, aménagement, équipement, paysage, habitat, déplacement, protection des espaces et biodiversité, développement économique et équipement commercial, lutte contre l'étalement urbain et la consommation de l'espace, communication électronique) pour l'ensemble de la commune ou de l'intercommunalité.

**Le PLU doit être compatible avec le SCOT et prendre en compte les objectifs du SRADET.** Voté par l'assemblée délibérante de la commune ou EPCI (PLUi).

#### **Le PLU, compétence communale ou intercommunale ?**

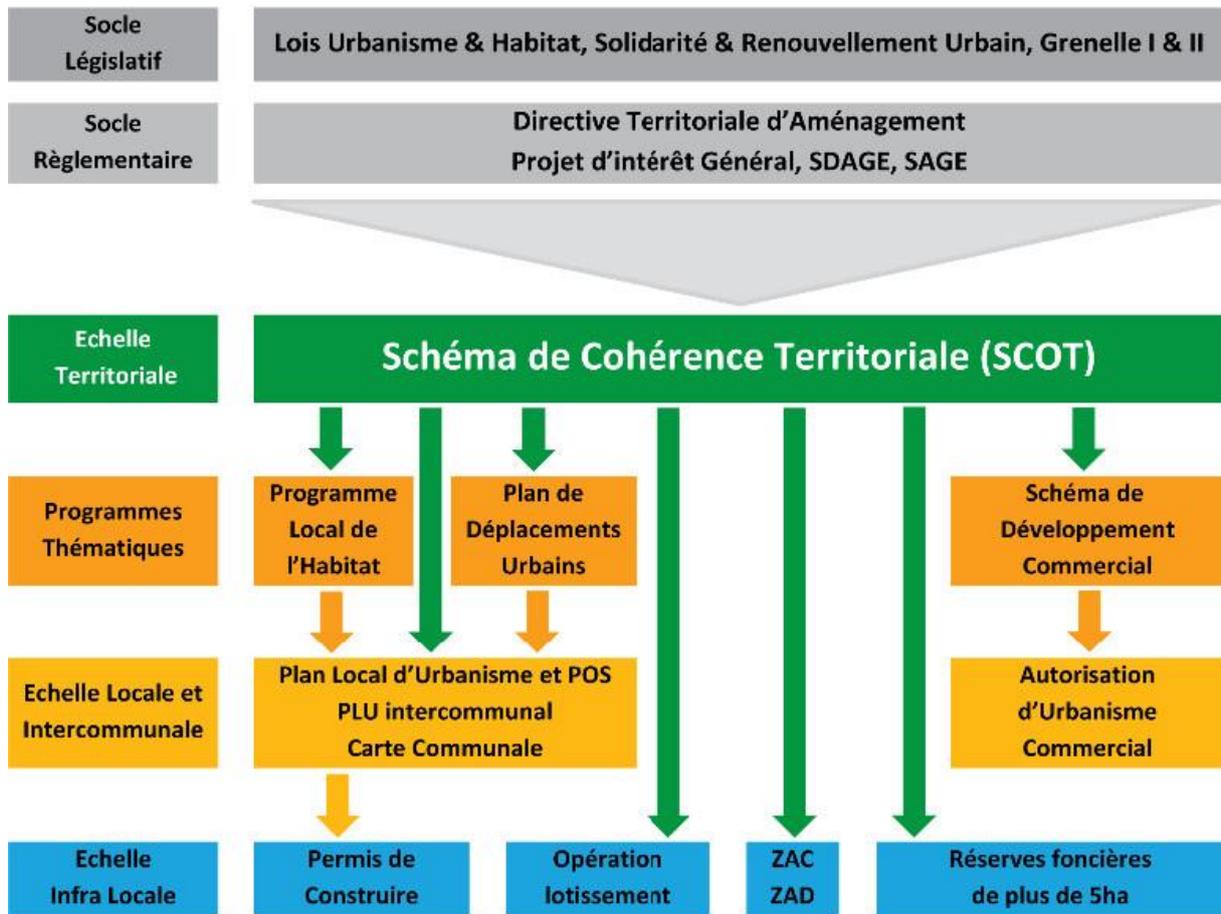
**La loi ALUR (2014) prévoit le transfert automatique de la compétence PLU à l'EPCI** sauf minorité de blocage de 25% des communes membres représentant au moins 20% de la population.

En cas de transfert de la compétence liée au PLU, **le maire reste compétent pour les autorisations d'urbanisme**, sauf si la commune souhaite les transférer également.

**La loi engagement à proximité** renforce le rôle des communes dans la procédure d'élaboration du PLUi, le maire ayant la faculté de prendre l'initiative d'une modification simplifiée si cette modification ne concerne que le territoire communal.

### **Les Cartes communales**

**Document d'urbanisme simplifié** des petites communes qui ne veulent pas se doter de PLU. Plus souple que PLU (notamment concernant le zonage), réalisée par le maire & votée par le conseil communal. **Elle précise les modalités locales d'application des règles nationales d'urbanisme (RNU), permet aux CT d'ouvrir à l'urbanisation des zones qui seraient inconstructibles en son absence.** La carte communale **doit prendre en compte le SRADET** et fait l'objet d'un contrôle du préfet pour vérifier si elle respecte le SCOT (il doit donc l'approuver).



### *L'octroi d'autorisations d'occupation du sol*

Le permis de construire est accordé par le maire dans le respect des documents de planification, **même en cas de transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité**, bien qu'il puisse la transférer à cette dernière. Autres documents : permis d'aménager, de démolir, dans les mêmes conditions d'octroi.

# Les transports

## *Les communes & EPCI*

Ils sont responsables des **services de transport urbain**.

Ils **élaborent le Plan de Déplacement Urbain (PDU)** : dans le cadre d'un périmètre de transport urbain (PTU), il définit l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement.

La répartition de la compétence transport au sein d'un EPCI peut varier.

## *La Région*

Elle est cheffe de file pour l'intermodalité et la complémentarité entre modes de transport, qu'elle organise à travers le **Schéma régional d'infrastructures et des transports ET le Schéma régional de l'intermodalité** (intégrés au SRADDET).

Elle **organise le service ferroviaire régionale** (à travers une convention avec la SNCF pour tarification, demain avec ses concurrents) depuis la loi SRU,

Elle assure la **gestion des lignes ferroviaires d'intérêt local** (prenant la suite des départements, qui disposaient de la compétence avant 2015 et la loi NOTRé).

Elle organise également les **transports routiers non urbain** (donc interurbains) ainsi que **transports scolaires** (prenant la suite des départements, qui disposaient de la compétence avant la loi NOTRé).

## *Le Département*

Il est donc largement vidé de sa compétence sauf **pour le transport scolaire des handicapés**, mais le législateur a prévu la possibilité de déléguer cette compétence à d'autres collectivités.

## La diplomatie territoriale :

*Si notre conception de la diplomatie est plus large que les éléments présentés ci-dessous, cette partie s'attachera avant tout à préciser l'encadrement juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, anciennement appelée coopération décentralisée.*

### *Histoire du développement de l'action extérieure des collectivités*

À l'origine, les collectivités territoriales avaient développé **des relations informelles qui pouvaient prendre la forme de jumelages.**

**La loi ATR (administration territoriale de la République)** du 6 février 1992, complétée par la loi du 4 février 1995, fixe le véritable cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises : **elles sont autorisées à mener des activités de coopération, "à conclure des conventions" avec les collectivités territoriales étrangères** et ne sont plus réduites à "organiser des contacts". C'est le **vrai départ de la coopération décentralisée.**

La loi crée une **commission nationale de la coopération décentralisée**, inspirée d'une précédente commission mise en place en janvier 1989 dans le souci d'encourager la concertation entre Etat et collectivités locales, **dont la mission est d'établir et mettre à jour l'état de la coopération décentralisée et de faire des propositions pour la renforcer.**

Cependant, le juge jugeait de la légalité des conventions en appréciant l'intérêt public légal des conventions concernées...et était donc souvent conduit à les annuler.

**La loi « Thiollière » du 2 février 2007**, rend possible les **interventions humanitaires d'urgence et établit une présomption d'intérêt public local** de fait dans le cas de conventions de coopération décentralisée, **les collectivités territoriales n'étant plus limitées aux seuls domaines de leurs compétences en droit interne.**

**La coopération décentralisée** est la terminologie utilisée **avant la loi du 7 juillet 2014** d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et à la solidarité internationale. Elle désigne les actions de coopération entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités étrangères, action qui **devait alors présenter un intérêt local** (pour la collectivité française), notion qui faisait d'ailleurs l'objet d'une interprétation souple de la part du juge administratif.

**Dorénavant l'intitulé « action extérieure des collectivités territoriales » s'est substitué à celui de coopération décentralisée et le cadre juridique de ce type d'action a été rénové.**

La coopération décentralisée est toujours une appellation utilisée pour désigner l'action extérieure des CT prenant la forme d'une **convention écrite.**

## *Cadre légal*

L'action extérieure des collectivités (AECT) désigné l'intervention d'une CT pour le développement de relations avec des collectivités locales étrangères. Le CGCT fixe le cadre général de l'AECT.

**Dans le respect des engagements internationaux de la France**, les CT peuvent mettre en œuvre toute action de coopération :

- **Pour soutenir un objectif de coopération internationale**, dans les domaines suivants :
  - o La culture
  - o Le climat
  - o Le développement urbain et rural durables
  - o L'éducation, de la jeunesse, et du développement économique.
- **D'aide au développement**
- **Ou à caractère humanitaire**

**S'engager dans l'AECT est facultatif, et constitue donc un choix politique.**

L'action de coopération doit être entretenue **avec un collectivité locale étrangère et non pas un Etat**

**Il existe néanmoins deux types d'exceptions à cette dernière règle.**

### *Exceptions pour l'outre-mer*

Les DROM : Dans leur domaine de compétence, **les collectivités peuvent demander « aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs Etats »**. A l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération des collectivités, tandis que les autorités de la République peuvent donner au président de la collectivité pouvoir « général aux fins de signature de l'accord ».

**Le Conseil constitutionnel veille à ce que les autorités de la République demeurent compétentes pour la conduite des relations internationales.** Il a ainsi considéré que le législateur pouvait autoriser des présidents d'assemblée délibérante à négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'Etat, et ce, à **deux conditions** :

- Agissant comme représentants de l'Etat et au nom de la République française, ils doivent avoir expressément reçu des autorités de la République les pouvoirs appropriés
- Ces accords demeurent soumis aux procédures prévues par les articles 52 et 53 de la Constitution.

La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont la capacité de conclure des arrangements administratifs, c'est-à-dire, selon les termes du Conseil constitutionnel, «

des accords de portée limitée ou de nature technique rendus nécessaires par la mise en œuvre d'autres accords internationaux ».

### *Exception possible pour les GECT*

**Les Groupement européen de coopération territoriale (CGET)** : Forme juridique issue d'un règlement européen, le GECT est une forme de coopération transfrontalière mais aussi décentralisé avec une collectivité européenne.

**Un GECT peut conclure un accord avec un Etat** par exception à la règle que les CT ne peuvent conclure d'accord qu'avec d'autres CT. **Le but est d'améliorer les politiques publiques destinées à des populations géographiquement voisines, mais résident dans des Etats différents.** Les missions d'un GECT visent principalement à la mise en œuvre des programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés par le FEDER, le FSE et/ou le fonds de cohésion.

**Cela doit néanmoins toujours se faire dans le respect des engagements internationaux de la France** (pas d'immiscions dans conflits politiques).

### *Focus sur la coopération transfrontalière*

**Coopération transfrontalière** : Elle relève de l'action extérieure des CT, et est réalisée par une collectivité française et une collectivité étrangère limitrophe, ou séparée par une frontière maritime. C'est une forme de coopération particulièrement encouragée par le Conseil de l'Europe et l'UE, et qui bénéficie donc de véhicules juridiques particuliers :

- **Groupement local de coopération transfrontalière** : Le GLCT est une personne de droit public doté de la capacité juridique et financière « *soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la partie où il a son siège.* ». Son objet est la réalisation de missions et de services qui présentent un intérêt pour chacun de ses membres. Le CLCT peut donc être une structure de réflexion et de management territorial comme un outil opérationnel pour réaliser un projet nécessitant une structure porteuse ayant l'autonomie juridique.
  - o **Si son siège en France, le GLCT prend la forme d'un syndicat mixte ouvert.**
- **Groupement européen de coopération territoriale CGET** : vu plus haut.
- **Groupement euro-régional de coopération (GEC)** : forme juridique équivalente au GECT mais pour la coopération avec les pays membres du Conseil de l'Europe mais non membre de l'UE.

### *Le soutien de l'État*

La **commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)** permet aux élus locaux de débattre de leur présence à l'international et de la complémentarité des actions locales avec celles de l'État. Elle est présidée par le Premier ministre ou le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et comprend 14 représentants de collectivités territoriales, proposés par l'AMF, ADF,

Régions de France, l'Association française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (AFCCRE) et Cités Unies France, 14 représentants des ministères, ainsi que 12 représentants d'établissements publics et d'associations et 4 personnes qualifiées.

**Son secrétariat est assuré par la délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales** du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (DAECT), dirigée par un ambassadeur délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales.