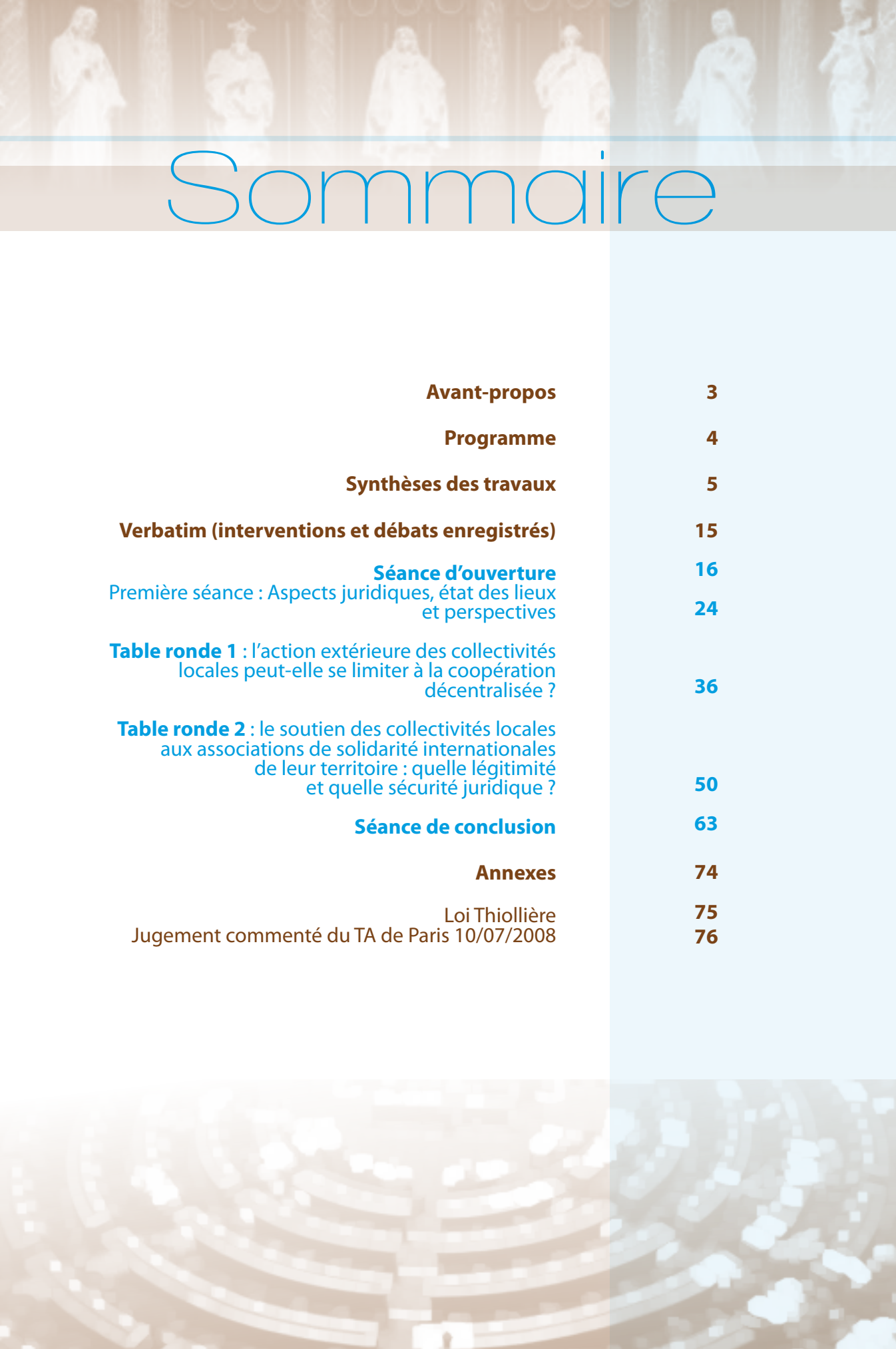




Sommaire

Avant-propos	3
Programme	4
Synthèses des travaux	5
Verbatim (interventions et débats enregistrés)	15
Séance d'ouverture	16
Première séance : Aspects juridiques, état des lieux et perspectives	24
Table ronde 1 : l'action extérieure des collectivités locales peut-elle se limiter à la coopération décentralisée ?	36
Table ronde 2 : le soutien des collectivités locales aux associations de solidarité internationales de leur territoire : quelle légitimité et quelle sécurité juridique ?	50
Séance de conclusion	63
Annexes	74
Loi Thiollière	75
Jugement commenté du TA de Paris 10/07/2008	76



Avant-propos



Jean-Paul HUCHON
Président de la Région
Île-de-France

Le droit de l'action extérieure des collectivités locales a toujours été en retard sur sa pratique.

Oubliée par les lois de 1982, la coopération décentralisée est reconnue tardivement, en 1992¹, par la loi relative à l'Administration des territoires de la République (loi ATR) qui autorise les collectivités françaises à conclure des conventions avec des collectivités étrangères. Cette rédaction laisse pendante la question de savoir si la légalité d'une action de coopération décentralisée est ou non subordonnée à son intérêt local. Par la suite, la loi Thiollière du 2 février 2007², reprenant les propositions d'un rapport du Conseil d'État, tranche le débat : lorsqu'une convention de coopération est signée, l'intérêt local est présumé.

La loi Thiollière ne règle toutefois pas la question des actions dites « hors convention ». Elle les autorise si l'urgence le justifie. Mais, s'il n'y a pas d'urgence, elle semble les interdire. Tel est le raisonnement tenu par le Tribunal administratif de Paris dans un jugement rendu le 10 juillet 2008 censurant la subvention versée par la Région Île-de-France à une association de solidarité internationale francilienne pour l'installation d'éoliennes au Nicaragua. Cette décision remet non seulement en cause la possibilité pour les collectivités territoriales de soutenir des associations de solidarité internationale, mais également leurs actions de rayonnement international ou encore, leur capacité à innover dans ce domaine.

Ce récent jugement, dont la Région Île-de-France a fait appel, pose deux questions :

- faut-il limiter l'action extérieure des collectivités locales aux seules conventions de coopération ?
- comment garantir la sécurité des actions de solidarité et de rayonnement international menées sans convention de coopération ?

C'est le sens de cette journée d'atelier, qui a réuni, sous l'égide de Cités-Unies- France et de la Région Île-de-France, parlementaires, élus, fonctionnaires, juristes, associations et acteurs de la coopération internationale, autour de ces deux questions.

Ce recueil a pour objectif de vous éclairer sur les risques d'une telle jurisprudence qui limitera nécessairement l'enthousiasme et la capacité d'innovation des collectivités territoriales françaises, alors que l'État se désengage peu à peu, et que la crise conforte une tendance au repli sur soi.

Notre message est le suivant : à l'heure où le rôle croissant et reconnu des autorités locales s'affirme sur la scène internationale, aux côtés des États et dans le respect de leurs prérogatives, donnons donc aux collectivités territoriales le crédit d'être responsables, d'avoir le sens de l'intérêt général, et de savoir collectivement porter un savoir faire unique au service de l'action internationale de la France.



Charles JOSSELIN
Président de Cités
Unies France

Jean-Paul HUCHON
Président de la Région Île-de-France

Charles JOSSELIN
Président de Cités Unies France

¹Loi n°92-125 du 6 février 1992

²Loi n°07-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements

Programme

Atelier sur le champ de l'action extérieure des collectivités locales

09h00 **Accueil des participants**

09h30 **Séance d'ouverture**

Claude BELOT, Sénateur, représentant de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat

Charles JOSSELIN, Président de Cités-Unies-France

Antoine JOLY, représentant M. Alain JOYANDET, Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie

10h00 **Première séance : aspects juridiques, état des lieux et perspectives**

Modération : **Charles JOSSELIN**, Président de Cités-Unies-France

Panorama, exégèse de la loi Thiollière, état de la jurisprudence et perspectives dans le contexte des projets de réformes sur l'action extérieure des collectivités locales.

Yves GOUNIN, Maître des requêtes au Conseil d'État

Discussion et synthèse

11h00 **Pause**

11h15 **Table ronde 1 : L'action extérieure des collectivités locales peut-elle se limiter à la coopération décentralisée ?**

Modération : **Bertrand GALLET**, Directeur général de Cités-Unies-France

Michel THIOLLIÈRE, Sénateur (20 min)

Pierre PUGNAUD, Conseiller du Délégué à l'action extérieure des collectivités locales, Ministère des Affaires étrangères et européennes (10 min)

Jean-Michel DEBRAT, Directeur général adjoint de l'AFD (10 min)

Carl DAWSON, Directeur-adjoint des relations internationales de Sciences Po (10 min)

François LANGLOIS, Délégué général de l'Association des Régions de France (10 min)

Discussion et synthèse

13h00 **Pause déjeuner**

14h30 **Table ronde 2 : Le soutien des collectivités locales aux associations de solidarité internationale de leurs territoires : quelle légitimité et quelle sécurité juridique ?**

Modération : **Yves GOUNIN**, Maître des requêtes au Conseil d'État

Jean-Louis VIELAJUS, Président de Coordination Sud (10 min)

Chansamone VORAVONG, Président du FORIM (10 min)

Nathalie PÉRÉ-MARZANO, Déléguée générale du CRID (10 min)

Daniel BARNIER, Sous-Directeur des compétences et institutions locales, Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur (10 min)

16h30 **Séance de conclusion.**

Jean-Paul HUCHON, Président de la Région Île-de-France

Michel THIOLLIÈRE, Sénateur

Charles JOSSELIN, Président de Cités-Unies-France



Synthèse

³cette synthèse rapporte les propos des intervenants , en reprenant le plus fidèlement possible le verbatim des échanges.

des travaux³



Cette journée d'atelier, organisée pour débattre des questions suscitées par le contentieux en cours entre la Région Île-de-France et Madame Marine Le Pen, fut l'occasion de faire un point sur l'application de la loi Thiollière de 2007⁴.

Cette dernière fut, de l'avis unanime des participants, une réelle avancée dans le droit de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Elle concerne néanmoins une matière dont l'évolution est très rapide, et se heurte déjà aujourd'hui à quelques limites.

L'atelier fut organisé autour de trois temps :

- un point juridique sur l'action extérieure des collectivités locales ;
- une table ronde consacrée à la question de savoir si l'action extérieure des collectivités locales devait se limiter à la coopération décentralisée ;
- une table ronde consacrée à la sécurité juridique du soutien, par les collectivités, aux projets des associations de solidarité internationale de leur territoire.

L'ensemble des interventions s'est distribué autour de quatre axes :

- ❶ La convention de coopération : ses vertus et ses limites ;
- ❷ l'intérêt local : conception extensive ou restrictive ?
- ❸ Les évolutions du champ de l'action extérieure des collectivités locales non prises en compte par la loi ;
- ❹ l'éventuelle suppression de la clause générale de compétence : une menace supplémentaire pour l'action extérieure des collectivités locales.

Préambule

Le droit est souvent en retard par rapport à la pratique. En l'espèce, une écrasante majorité des régions et des départements financent des associations de solidarité internationale de leur territoire, pour des projets de développement ou de solidarité à l'étranger, sans qu'aucune convention avec un partenaire institutionnel local ne soit signée. Puisque ces actions ne rentrent pas dans le champ de la loi Thiollière, l'intérêt local doit être démontré. C'est bien là que réside le problème, dans la mesure où cette démonstration dépend largement de l'interprétation du juge administratif.

Par ailleurs, les collectivités territoriales sont inventives et explorent de nouveaux champs d'action à l'international, que le législateur n'avait pas envisagés. Faut-il pour autant brider cette capacité d'innovation et d'initiative, alors même qu'elle est souvent encouragée par l'État ?

Enfin, la réforme des collectivités locales envisagée dans le contexte du rapport rédigé sous l'égide de M. Édouard Balladur sera-t-elle l'occasion de se pencher à nouveau sur la compétence internationale des collectivités territoriales ?

Le Sénateur Michel Thiollière a souhaité, au-delà des aspects juridiques, confirmer l'action extérieure des collectivités territoriales comme une compétence majeure.

⁴ Cf annexe

La convention de coopération : ses vertus ... et ses limites

1.1 La convention est la pierre angulaire de la coopération décentralisée : c'est le postulat de la loi Thiollière, qui permet aux collectivités engagées dans un partenariat d'agir dans n'importe quel domaine de compétence.

Selon l'Agence Française de Développement, il n'existe rien de plus souple ni de plus légitime, politiquement, qu'une convention. Elle permet de définir avec le partenaire chaque étape du projet, les conditions de financement, la question de la maîtrise d'ouvrage.

Chacun s'accorde à dire qu'il est fondamental pour les collectivités locales de formuler régulièrement, avec leurs partenaires étrangers, sur quels projets, dans quel esprit ou domaine de compétence ils vont travailler ensemble. Cela demeure essentiel, même si ce peut être relativement lourd dans la pratique.

La convention de coopération doit rester l'instrument de droit commun.

Cette position n'est pas sans inconvénient.

1.2. Il existe de nombreux cas où les collectivités territoriales interviennent sans passer de convention, soit parce que le partenaire politique étranger est difficilement identifiable ou légitime⁵, voire acceptable, soit parce qu'elles ne souhaitent pas se lier durablement avec un partenaire⁶.

L'évolution de l'action internationale des collectivités territoriales et le contexte mondial font

que de nombreux domaines ne peuvent relever du champ conventionnel :

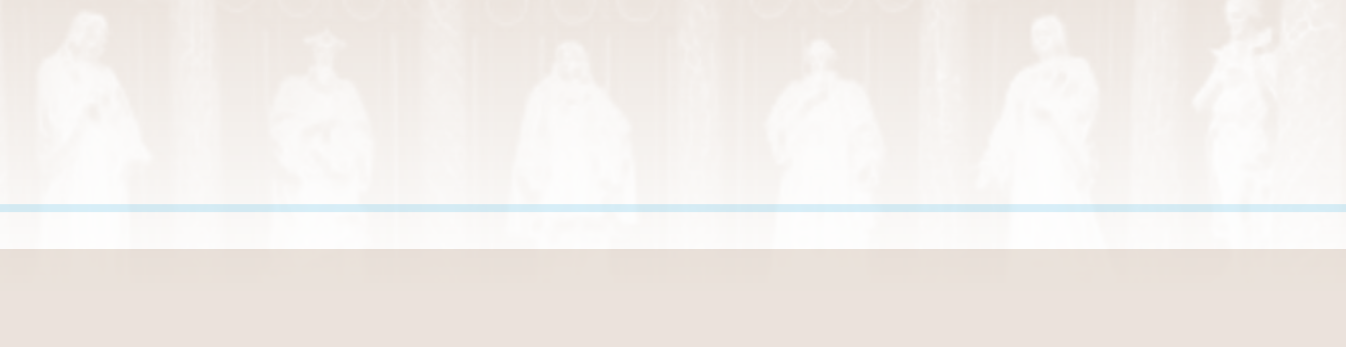
- Il faut notamment aborder la diplomatie des villes et la volonté de faire passer un certain nombre de messages sur des sujets qui se révèlent mondiaux par leurs enjeux et locaux par leurs décisions ;
- les collectivités locales sont de plus en plus amenées à intervenir sur le terrain extérieur, non pas directement par des conventions bilatérales, mais par la mise en œuvre de leur savoir-faire de réseaux ;
- la coopération avec les associations de collectivités locales à l'étranger qu'il s'agit de mettre en capacité d'exercer leur rôle. Cela se révèle être à la fois un enjeu démocratique comme un enjeu technique.

Ensuite, qu'en est-il des conventions passées avant la loi Thiollière, et qui ne comprennent pas, comme l'exige désormais la loi, mention de la nature des actions et du montant des engagements ? Cela est-il possible ? Faut-il les renégocier ?

Le type de convention exigé par la loi Thiollière dépasse le simple accord de partenariat et enferme les collectivités locales dans une logique de programmes d'actions, quand celles-ci souhaiteraient développer une politique de coopération décentralisée. Les élus se sentent contraints dans leurs rapports avec leurs partenaires étrangers.

⁵ Comment passer un accord avec des autorités locales non reconnues ou inexistantes ? Cela doit-il nous faire renoncer à travailler avec la population d'un territoire ? Une convention avec une collectivité locale dirigée par le Hamas élu démocratiquement mais reconnu comme terroriste, peut-elle être acceptée par un Préfet ?

⁶ Avant de se marier avec une collectivité locale étrangère, les collectivités territoriales françaises préfèrent se fiancer en expérimentant d'abord quelques actions. Or, ces fiançailles sont aujourd'hui illégales.



Enfin, la gestion administrative et technique d'une convention de coopération décentralisée est extrêmement lourde, notamment en termes de ressources humaines.

Ainsi que l'a indiqué le Président du Conseil régional d'Île-de-France, « si nous faisons les choses sérieusement, nous ne pouvons pas multiplier les conventions, les partenariats formels à l'infini. Nous n'en avons pas les moyens. Mais faut-il pour autant laisser de côté l'action de 4000 à 5000 associations (pour l'Île-de-France du moins), les centres de recherches, nos 470 lycées, nos 8 pôles de compétitivité ? ».

1.3 Pistes de réflexion :

Concernant le champ du partenariat, pouvons-nous imaginer des conventionnements entre réseaux et non plus uniquement de collectivité à collectivité ? Suffirait-il alors d'être membre ou adhérent du réseau pour être couvert par le conventionnement ?

Il semble nécessaire d'envisager un dispositif juridique qui permettrait aux collectivités territoriales françaises de démarrer un partenariat sans pour autant s'engager dans une convention contraignante. En effet, souvent, les coopérations décentralisées démarrent de manière timide et incertaine. La convention de programme chiffrée apparaît alors prématurée. Pourrait-on imaginer un simple échange de courriers d'intention qui permettrait de couvrir les premières actions ?



L'intérêt local : conception extensive ou restrictive ?

2.1 Rappel : la définition jurisprudentielle de l'intérêt local comporte trois éléments conditionnels :

1. Le projet doit être revêtu d'un intérêt public ;
2. Il doit être dépourvu de tout caractère partisan, politique ;
3. Il doit présenter un intérêt direct pour la population locale (et c'est ce troisième critère qui noue le débat).

2.2 Les faits

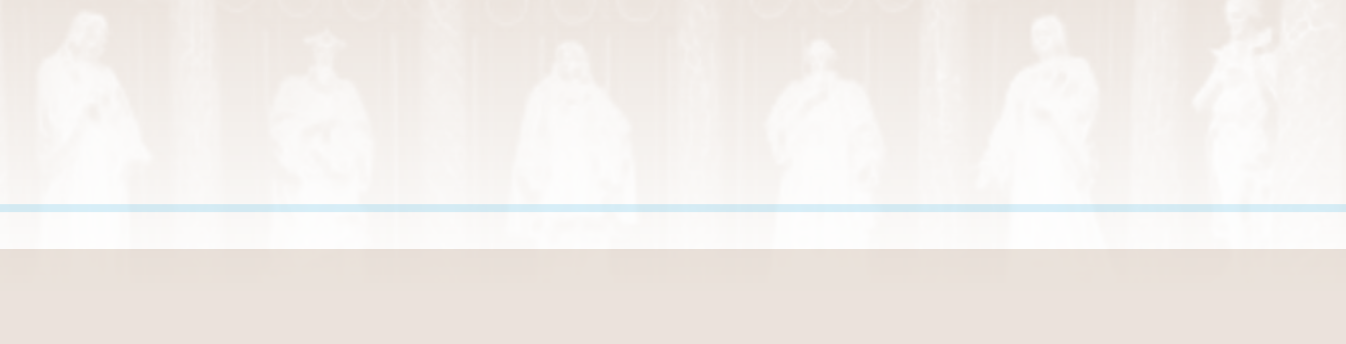
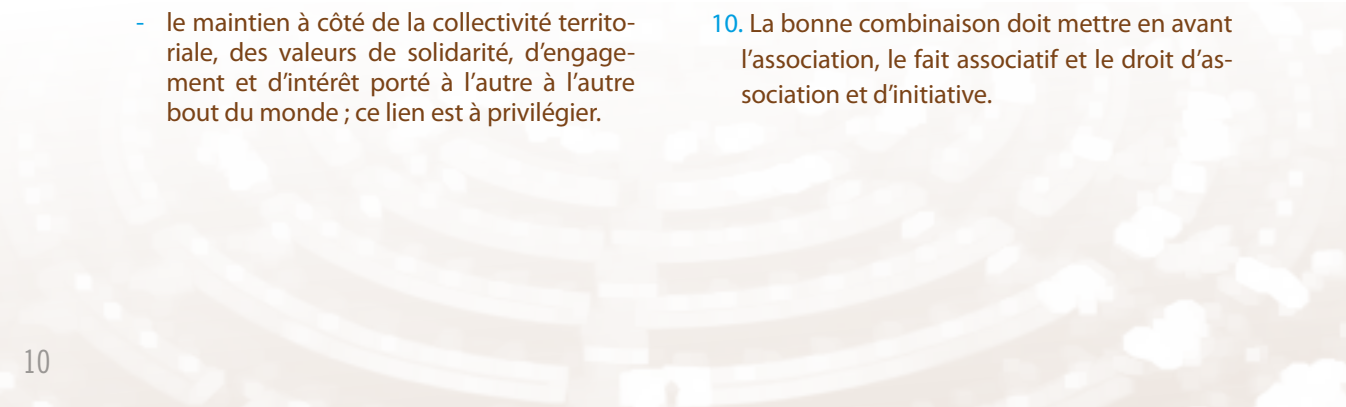
Pour le Ministère de l'Intérieur, il existe sur cette notion d'intérêt local une jurisprudence précise et rigoureuse, qui va bien au-delà de la coopération décentralisée. La coopération décentralisée n'est pas le seul objet ou la seule victime de cette notion d'intérêt local, qui est une condition posée par le juge administratif et le Conseil d'État dans tous les domaines d'action des collectivités territoriales.

Il reste que cette notion d'intérêt local est soumise à l'interprétation, extensive ou restrictive, qu'en fait le juge administratif, et qui est variable selon les jugements ou les arrêts.

Concernant des affaires ne se situant pas dans le cadre de la coopération décentralisée, on note notamment que la Cour Administrative d'Appel (CAA) de Bordeaux fait un distinguo subtil en précisant que, selon que la collectivité territoriale intervient dans le cadre de ses compétences d'attribution (un collège pour les départements ou un lycée pour les régions) ou selon qu'elle intervient hors de ce cadre, alors l'intérêt local est présumé ou ne l'est pas.

2.3 Plusieurs arguments ont pu être avancés pour une interprétation extensive de la notion d'intérêt local dans le cadre d'une subvention accordée par une collectivité territoriale française à une association pour un projet de coopération ou de solidarité internationale.

1. Une première approche est, non pas de mettre cette action de soutien à cette association sur le plan de la politique internationale de la collectivité locale, mais sur le plan du soutien au réseau associatif local. Le fait a toujours précédé le droit dans ce domaine et une certaine souplesse est de mise en l'occurrence.
2. N'y a-t-il pas de place pour une conception plus large, moins territoriale, moins matérielle voire moins égoïste de l'intérêt local ? Financer une association pour aller au Nicaragua faire de l'éolien ou une autre aidant les philatélistes du Val d'Oise, n'est-ce pas au fond la même chose ?
3. Un grand débat existe sur la compensation carbone des grandes administrations. Si nous considérons comme d'intérêt public et général l'existence de compensation carbone, cela devient planétaire. Dans ce cas, à quels intérêts répondent les collectivités qui soutiennent des ONG pratiquant cette compensation ? La définition de l'intérêt local mérite un plus long développement, ainsi que l'articulation entre l'intérêt local et l'intérêt général, notamment sur les questions d'environnement.

- 
4. Les actions non conventionnelles doivent rester à coup sûr dans le champ de l'utilité publique. Et le droit ne doit pas se trouver trop en retard par rapport aux faits, surtout quand ces faits existent depuis une trentaine d'années. Il serait dommage de garder le savoir-faire des collectivités territoriales françaises pour leurs seuls partenaires formels, ce qui créerait de fait une disparité dans l'aide au développement.
 5. Il peut exister un intérêt humanitaire ou culturel, alors que l'intérêt économique n'est pas toujours prévisible. L'intérêt public local comprend aussi l'éducation au développement. Il faut démontrer qu'il existe une attente réelle de la société civile locale vis-à-vis de l'action internationale des collectivités territoriales, d'une manière non discriminatoire et non partisane.
 6. Défendre l'intérêt local quand une association est subventionnée par une collectivité territoriale pour des projets situés hors des zones de coopération prioritaires, c'est :
 - la nécessité de considérer l'ensemble des volontaires des associations, jeunes, moins jeunes et encore moins jeunes, tous les bénévoles d'associations qui circulent et assurent le lien entre le territoire et l'étranger ;
 - la prise en compte des intérêts des ressortissants ;
 - la contribution de la collectivité territoriale à l'éducation au développement ;
 - le maintien à côté de la collectivité territoriale, des valeurs de solidarité, d'engagement et d'intérêt porté à l'autre à l'autre bout du monde ; ce lien est à privilégier.
 7. Il se peut, qu'en fonction des priorités d'une collectivité territoriale, il n'existe pas d'association porteuse de ces priorités localement. Il faut alors se tourner vers des associations dont le siège n'est pas situé sur le territoire et qui portent cette compétence. Ainsi le Conseil général des Hauts-de-Seine a confié à l'ONG Les Enfants du Mékong un projet, alors même que cette ONG n'est pas située sur le territoire alto-séquanais. Si le MAEE considère alors que l'intérêt local n'est par conséquent pas fondé, Coordination sud estime pour sa part que l'intérêt local ne peut être uniquement conditionné par le critère territorial.
 8. Les actions internationales des petites ONG locales que les collectivités territoriales aident à se professionnaliser portent des valeurs de développement durable et y participent. La cohésion du territoire en est ainsi renforcée car elles fortifient l'appartenance à une communauté de destin et constituent un facteur de citoyenneté.
 9. Dans le cadre d'une action internationale, l'intérêt local n'est pas uniquement un retour économique sur investissement. L'intérêt local tient dans l'échange, la richesse de la vie associative, au niveau des universités, des hôpitaux, tous les éléments constitutifs de la vie locale.
 10. La bonne combinaison doit mettre en avant l'association, le fait associatif et le droit d'association et d'initiative.
- 



2.4 Les conséquences d'une conception restrictive de l'intérêt local

Un recours en Tribunal administratif se révèle extrêmement dommageable pour l'action internationale des collectivités territoriales. Il faut rappeler qu'il s'agit d'un domaine peu stratégique pour les collectivités, et il ne faudrait pas que, face à ces problèmes, elles fassent machine arrière. Le risque politique est donc plus important que le risque juridique réel. Cela peut avoir pour impact un repli identitaire accompagné de protectionnisme ou de frilosité budgétaire. Chaque défaite de collectivité suite à une attaque devant le Tribunal administratif reste très médiatiquement entretenue et cela n'encourage pas les élus à aller de l'avant s'ils ne se sentent pas sécurisés. Nous allons subir l'effet de la porte qui se ferme si nous avons une vision trop restreinte de l'intérêt local.

2.5 Les pistes de réflexion : peut-on imaginer se défaire du nœud gordien de l'intérêt local ?

La première possibilité serait d'opter pour la solution simple et radicale d'une nouvelle loi, ou de s'inspirer de la rédaction de la loi Oudin-Santini.

Toutefois, il semble préférable de continuer à fonctionner à législation constante et de faire « de la prévention de contentieux » en développant les opérations d'éducation au développement et de sensibilisation aux enjeux de la solidarité internationale.

En effet, si un nouveau système juridique de coopération devait être pensé, il relèverait désormais plutôt du niveau européen que du national.

Les évolutions du champ de l'action extérieure des collectivités locales non prises en compte par la loi

3.1 La coopération décentralisée est une étape dans l'action extérieure au sens large.

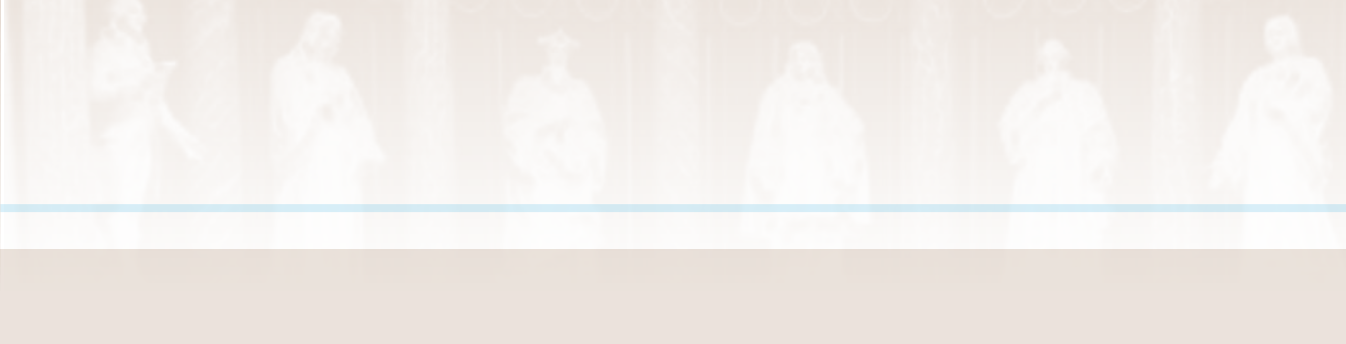
La valeur ajoutée croissante de l'échelle décentralisée dans une perspective de développement est affirmée par tous les acteurs de la coopération au sens large. Cette échelle croît pour une raison simple : l'essentiel des problématiques d'accès à l'eau, ou à l'éducation, de lutte contre la pauvreté ou de développement économique demeurent locales, et par conséquent, il s'agit bien là de la bonne échelle.

On sent un désir chez les grandes collectivités d'obtenir une plus grande liberté, de pouvoir mener des opérations ponctuelles, d'inventer de nouvelles formes et de travailler avec de nouveaux acteurs. Ces exemples constituent des innovations permanentes qu'expérimentent les collectivités territoriales, et qui ne correspondent pas beaucoup au schéma préexistant concernant la coopération décentralisée :

1. L'aide à la reconstruction : beaucoup de grandes associations ont stigmatisé le fait que les financements de l'action urgente n'étaient pas toujours dépensés utilement. La Région Île-de-France a restructuré sa conception de l'aide humanitaire d'urgence (prévue par la loi Thiollière) en orientant les crédits dédiés à l'aide à la reconstruction post-urgence.
2. Le soutien au rayonnement culturel, aux actions économiques qui ne sont pas prévues dans la loi, même si l'intérêt local est plus facile à démontrer.
3. L'incapacité des collectivités à faire des dons : par exemple, quand le Haut Commissariat aux Réfugiés fait des campagnes pour obte-

nir des fonds des collectivités, il est difficile aux collectivités d'y répondre favorablement. De plus, ces organisations internationales conventionnent avec des organisations locales et font de la restitution de subvention, ce qui demeure illégal.

4. Les bureaux de représentation des collectivités territoriales françaises à Bruxelles et ailleurs dans le monde : quel encadrement juridique ?
5. Le soutien des coopérations sud-sud : certaines collectivités territoriales sortent de la coopération bilatérale et s'engagent à faciliter la coopération entre leurs différents pays partenaires, quand certains d'entre eux présentent des domaines d'excellence.
6. Le soutien des associations nationales étrangères d'élus (renforcement dans leurs relations avec leurs propres États).
7. Les attentes des établissements d'enseignement supérieur du territoire dont les relations internationales sont en pleine expansion : appui à la mise en place de double diplômes, bourses d'accueil et de départ, échanges universitaires (chaires, recherche, étudiants), en particulier sur toutes les matières qui tournent autour du dialogue sur les politiques publiques.
8. Les appels à projets : ce sont les élus qui décident, dans une vision politique, d'aider tel ou tel territoire. Comme ils ne souhaitent pas l'effectuer en régie, par manque de moyens ou de compétences, ou qu'ils ne veulent pas recruter des experts, ils lancent des appels à projets auxquels les associations répondent.

- 
9. La capacité à conventionner avec des États étrangers : les régions d'outre mer possèdent des compétences étendues par la loi du 7 décembre 2000⁷ : ces régions peuvent passer des conventions directement avec des États étrangers. Plus encore qu'au niveau de la France hexagonale, la pratique a devancé le droit. Le rapport du Conseil d'État proposait d'ailleurs d'étendre cette possibilité à toutes les collectivités locales françaises.

3.2 Conclusion

On observe une modification et un élargissement des thèmes de l'action extérieure des collectivités territoriales, s'accompagnant de la modification de l'espace intéressé mais aussi des motivations : il ne s'agit plus uniquement de la compassion envers le sud mais aussi d'une préoccupation économique, avec même l'espoir d'un retour sur investissement.

Pour l'Association des Régions de France, il ne s'agit pas de modifier la loi mais d'encourager et de faire en sorte que les collectivités territoriales puissent poursuivre leur action, pour la simple raison que l'action extérieure de la France est nécessaire à son rayonnement et à l'expression de sa place dans le monde. Comme le Gouvernement français n'a plus les moyens d'agir seul dans ce domaine, il a besoin du soutien des collectivités locales pour que la présence de la France dans le monde puisse se maintenir. Il est donc logique que l'État aide, ne serait-ce que d'un point de vue juridique et législatif, les collectivités territoriales.

⁷ Décision n°2000-435 du Conseil Constitutionnel ➔ loi d'orientation pour l'Outre-mer

L'éventuelle suppression de la clause générale de compétence : une menace supplémentaire pour l'action extérieure des collectivités locales

4.1 Les faits

En dehors du cadre posé par la loi Thiollière, les actions de solidarité internationale et de coopération mises en œuvre par les collectivités territoriales le sont dans le cadre de la clause générale de compétence.

Les domaines de compétence spécifique des régions et des départements, qui sont énumérés dans le Code général des collectivités territoriales avec comme fondement l'article 72 de la Constitution, sont-ils territorialement limités ? Est-ce que, même en l'absence de la clause générale de compétence, les régions ou les départements ne pourraient pas continuer à « faire du lycée ou du collège » à l'extérieur ?

Un paradoxe est soulevé : la très libérale loi Thiollière permet à n'importe quelle collectivité territoriale d'intervenir dans n'importe quel domaine quand le Comité « Balladur » exprime sa volonté de mettre un peu d'ordre. Il serait donc interdit demain à la Région d'œuvrer par exemple dans le domaine de la santé en Île-de-France alors qu'elle pourrait continuer à le faire à l'étranger ?

4.2 Les engagements politiques

Pour le Sénateur BELOT, « il n'est pas question de faire un texte qui donnerait le pouvoir d'empêcher les initiatives. Ce temps là est révolu depuis longtemps et il n'est pas question d'y revenir.

En matière de coopération décentralisée, nous veillerons à ce que le champ d'initiative puisse être totalement utilisé ; j'en prends l'engagement. »

Pour le Délégué à l'action extérieure des collectivités locales, Antoine JOLY : « Le Ministre JOYANDET souhaite préserver la possibilité pour les collectivités territoriales d'agir à l'international. Au sujet de la clause de compétence générale, sa réponse est de dire que la loi ayant attribué une compétence aux collectivités territoriales, d'une certaine façon, cette clause n'est pas le fondement de l'action des collectivités dans ce domaine, mais bien la loi. »

4.3 Pistes de réflexion

Si la clause générale de compétences était supprimée, deux hypothèses se feraient jour :

- soit le Parlement souhaite garder le dispositif de la loi Thiollière, en l'occurrence le dispositif conventionnel. Dans ce cas, si rien d'autre n'est écrit, il est clair que toute la coopération hors convention pour les Régions et les Départements qui ne seraient plus soutenus par la clause générale deviendrait de fait et de droit illégale ;
- soit le Parlement créé à cette occasion une compétence spécifique pour les collectivités locales.



Verbatim

Texte intégral des interventions
enregistrées au Sénat le 10 mars 2009



Séance d'ouverture

M. Claude BELOT, Sénateur de la Charente-Maritime

Quel bonheur de vous recevoir au Sénat ! Le Président Gérard Larcher m'a demandé de vous accueillir, étant retenu par une réunion très importante.

Nous connaissons bien Cités-unies-France et son action. Le Sénat est lui-même très engagé dans l'action internationale.

J'ai le souvenir d'un appel où avec un préavis de quatre heures, il nous a fallu partir en Roumanie avec quelques collègues, juste après les événements, pour voir ce que les collectivités territoriales et le Sénat pouvaient faire. A ce moment là, nous sommes au début de l'année 1990, et telle est la façon d'agir du Sénat.

Je suis très frappé de voir à quel point cette Institution et les collectivités territoriales de toutes natures ont été de grands acteurs de la coopération internationale. Les jumelages n'ont fonctionné que parce que les collectivités territoriales s'en sont emparés pour servir la cause européenne. Puis elles ont fait sien le combat contre le sous-développement, la pauvreté en Afrique et ailleurs. Là aussi, cela ne pouvait fonctionner que parce qu'il y avait un engagement dans la durée.

Elles se sont engagées dans la durée avec des moyens parfois modestes. Le chiffre m'a été donné : 8 000 collectivités territoriales en France sont engagées dans une action internationale. La cause du sous-développement a été un élément de cet engagement, tout comme l'environnement aujourd'hui. En 2005, Jacques Oudin et quelques autres au Sénat encadraient l'action des collectivités territoriales pour l'eau. Le Sénat et les collectivités territoriales (avec des hommes tels que Michel Thiollière) sont au cœur de tous les projets récents en matière de

cadre législatif. Mais je crois savoir que c'est cela qui vous réunit aujourd'hui.

Les collectivités territoriales françaises ont été présentes dans tous les combats dans la durée. Je crois, en ce qui me concerne, qu'il s'agit d'un élément très important. J'ai été pendant très longtemps Président du Conseil général de Charente-Maritime, au moment où Charles Josselin était Président du Conseil général des Côtes d'Armor, (les deux extrêmes de l'ouest atlantique) lorsque a eu lieu notre intervention en Roumanie, en 1990. En 2009, il existe encore un centre de formation qui a été créé à la suite de cette mission. Le Conseil général de Charente-Maritime a toujours au moins un fonctionnaire ou une équipe sur place pour réaliser une action concrète en matière sociale, en matière d'eau, d'aménagement du territoire, de conseil et d'action.

Avec 50 000 euros par an, nous pouvons faire énormément de choses. Cela ne représente pas beaucoup mais cela donne des résultats. Le Conseil général de Charente-Maritime a une coopération au Brésil avec l'État de Bahia (Ville de Salvador) et nos universités travaillent très bien ensemble. Des échanges ont lieu en permanence entre des professeurs de La Rochelle et de Salvador. Cette coopération, qui dure depuis 10 ans, comporte également un volet économique.

Nous avons été un peu pionniers en Amérique latine parce que les actions étaient plus compliquées à mettre en place. Ces actions doivent être poursuivies et amplifiées. Je crois que cette coopération de la France dans tous ces pays n'aurait pas pu exister sans le relais des collectivités locales. J'en suis convaincu et nous trouvons toujours des élus, des associations qui se

passionnent pour ces sujets, et qui nouent des liens profonds dans ces pays. Nous avons là de nouveaux champs d'actions devant nous. La coopération décentralisée n'est pas près de disparaître.

Sachez que le Sénat est très attentif à toutes ces questions qu'il essaie de normer, de cadrer et de mettre dans un dispositif législatif, parce qu'il ne faut jamais se trouver en porte-à-faux avec le droit dans ce domaine. En effet, où est l'intérêt local à aller travailler à Salvador de Bahia ? Il s'agit d'un questionnement que nous connaissons tous. En général, nous arrivons toujours à trouver des arguments et les choses ne sont jamais allées au-delà de ce qu'elles devaient.

Voici ce que je souhaitais vous dire au nom du Président. Vous voyez à quel point, dans cette institution, nous sommes très attentifs à tout ce que vous faites mais nous sommes également acteurs et complices. Je voudrais vous souhaiter, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, une bonne réussite dans vos travaux. Merci beaucoup de m'avoir convié et au-delà, je transmettrai à Gérard Larcher le plaisir que j'ai eu à être avec vous pour cette ouverture.

M. Charles JOSSELIN, Président de Cités-Unies-France, ancien Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie (1997-2002)

Merci cher Président BELOT,

Messieurs les Sénateurs,

Mesdames et Messieurs,

Monsieur le Délégué à l'action extérieure des collectivités locales,

Je voudrais d'abord me féliciter que le Président Larcher ait choisi M. Claude Belot pour le représenter à l'occasion de notre rencontre.

Cela permet de faire remonter des souvenirs qui renvoient à des temps que les moins de vingt ans n'ont pas pu connaître. Je suis très heureux que vous soyez avec nous, cher Claude Belot. Il en va de l'action extérieure des collectivités locales comme de beaucoup d'autres.

Le droit est souvent en retard par rapport à la pratique. Finalement, le paradoxe veut que lorsqu'aucune loi ne traitait les sujets, lorsque l'État se contentait de l'ignorer, le juge ne s'en préoccupait pas ou moins. Il aura fallu que la loi essaie de codifier la pratique et de la légitimer pour que le juge ait le souci de l'application de la loi en question.

L'action extérieure des collectivités locales avait été quasiment oubliée par les lois de décentralisation, lors de la première vague en 1982. Il faudra attendre 1992 pour que les collectivités soient autorisées à conclure des conventions avec des collectivités étrangères. Mais la question de savoir si la légalité d'une intervention était ou non subordonnée au seul intérêt local n'était pas soulevée.

En 2004, le Tribunal administratif l'a rappelé avec l'affaire Charbonneau et il sera contredit en appel. Il faudra en effet attendre **la loi présentée par Michel Thiollière en 2007. Cette loi a été adoptée à l'unanimité par les deux chambres.** Il est important de le souligner car cette situation est rare dans l'expérience parlementaire. Un tel consensus n'est pas arrivé si souvent. Ainsi, reprenant les propositions d'un rapport du Conseil d'État, le débat a été tranché. Lorsqu'une convention de coopération est signée, l'intérêt local est présumé. Restait la question des actions « hors convention » pour laquelle le **jugement du Tribunal administratif rendu le 10 juillet 2008** intervient en censurant une subvention versée par la Région Île-de-France à une association francilienne de

solidarité internationale pour une action au Nicaragua. **Ce nouveau procès fait rebondir une fois de plus la question de la sécurisation de l'action extérieure des collectivités locales.**

Nous ne rêvons pas d'une nouvelle loi Thiollière, celle-ci nous paraissait avoir très convenablement traité et réglé le problème. Reste sans doute la question de l'application et nous voudrions discuter aujourd'hui de toutes ces questions plus concrètes, pratiques. Ces questions sont la raison de la rencontre que nous avons organisée. En effet, au-delà de cette interpellation de la Région Île-de-France et de beaucoup d'autres collectivités locales, ces **régions** ainsi que les **départements** sont en général **tous concernés et financent tous de près ou de loin des associations « hors convention »**. Nous pouvons même imaginer qu'un certain nombre de villes sont dans la même situation. Je parle de financement hors urgence puisque la loi que Michel Thiollière a fait adopter prend en compte à la fois la situation des conventions et les situations d'urgence. Nous sommes d'autant plus soucieux de pouvoir faire avancer cette question de la sécurisation des actions. Comme le rappelait le Président Belot, la coopération décentralisée s'est formidablement développée au cours de ces dernières années. Mais dans les assemblées, tous ne sont pas forcément favorables, au nom d'une certaine préférence nationale, à ces actions. Il existe toujours un risque de voir porter devant un tribunal les actions engagées.

L'actualité est un élément important : nous avons les travaux du comité Balladur, le nouveau corpus législatif qui se prépare et qui devrait être complété. Nous ne savons pas à quel rythme exactement, certains pourront peut-être nous en dire davantage aujourd'hui. Mais la question de la clause de compétence générale ne manquera pas d'être soulevée. Pour l'instant,

elle est reconnue aux communes, il semblerait qu'elle ne le soit pas ni pour les régions ni pour les départements, mais que va-t-il se passer ? Une fois de plus, nous avons une raison plus particulière de vouloir évoquer ces questions.

Parmi les intervenants que je souhaite remercier, nous avons des spécialistes tels que M. Michel Thiollière que j'ai cité, M. Yves Gounin, Maître des requêtes au Conseil d'État, qui s'est beaucoup investi dans ce dossier. Nous avons aussi des praticiens, M. Antoine Joly, M. Jean-Michel Debrat de l'Agence Française de Développement (AFD), le ministère de tutelle des collectivités locales, le ministère de l'Intérieur, qui est directement interpellé. Je suis heureux que Daniel Barnier puisse également intervenir. M. Carl Dawson, Directeur adjoint des relations internationales de Sciences Po pourra nous dire un mot sur ce que son établissement attend des collectivités territoriales en matière de partenariat à l'international. Puis François Langlois, Délégué général de l'Association des Régions de France (ARF) pourra également intervenir. Je citerai d'autres praticiens au cours de nos ateliers. Merci à vous tous de nous assister et d'apporter votre part d'expérience, d'intelligence et d'imagination, peut-être pour nous sortir de ce qui pourrait être ennuyeux si nous ne trouvons pas la bonne solution. Nous n'imaginons pas casser l'élan de solidarité que représente la coopération décentralisée, aussi nous avons une véritable obligation de résultat. Merci.

M. Claude BELOT

Le Président Josselin vient d'évoquer **le problème de la clause de compétence générale**. M. Balladur a remis un rapport au Président de la République. Il sera d'ailleurs devant la Commission que j'ai l'honneur de présider tout l'après-midi pour que nous débattions du sujet. L'objectif est sans doute d'essayer de mettre fin



aux situations dans lesquelles les institutions se marchent sur les pieds pour faire la même chose – sans d’ailleurs faire automatiquement la même chose. Cette situation de fait est observée très souvent. Cela fait bientôt cinq mois que nous sommes au travail, avec des auditions sur le terrain et de nombreuses rencontres. Nous avons commencé dès la rentrée parlementaire, et je vous assure que nous avons consacré beaucoup de temps et d’efforts de compréhension entre nous. Bien que nous ne en soyons pas encore au projet de loi, la presse en parle beaucoup. Le travail que nous accomplissons depuis bientôt cinq mois va servir de préparation à la discussion parlementaire. Il est rare que le Parlement se saisisse ainsi en amont d’une discussion parlementaire. En vingt ans de présence au Sénat, je n’ai pas vu beaucoup de cas de ce genre. Cela signifie que le sujet est considéré comme étant sérieux. Il existera une volonté de dire que les trains relèvent de la compétence exclusive des régions et que les départements n’ont rien à y faire ; l’action sociale est la compétence exclusive des départements et d’autres n’ont pas à s’en mêler. Je pense que nous arriverons à cette notion de compétence exclusive. Ainsi, certains n’auront pas à se mêler de ce qui n’est pas leur champ préférentiel, de manière à ce que tout le monde ne soit pas sur le même terrain à mener des politiques contradictoires au nom de la clause générale de compétences. Mais il est évident qu’il **n’est pas question de faire un texte qui donnerait le pouvoir d’empêcher les initiatives.** Les lois de décentralisation ont représenté une révolution pour l’action des collectivités territoriales qui ont pu prendre de nombreuses initiatives qu’auparavant un Préfet ou Sous-préfet pouvait interdire.

Ce temps-là est révolu depuis bien longtemps et il n’est pas question d’y revenir. Je pense qu’en matière de coopération décentralisée, nous veillerons à ce que le champ d’initiatives puisse être totalement utilisé. J’en prends l’engagement ici devant vous, je défendrai cette thèse et je crois que nous serons nombreux dans ce cas.

L’esprit du Sénat est aussi d’entendre l’autre. A partir de cette écoute, nous y arriverons. L’esprit du Sénat ne consistera pas à empêcher les aspects créatifs issus des collectivités territoriales mais plutôt de mettre fin à certaines concurrences sur le terrain, dont la pertinence n’est pas toujours évidente. Donc soyez rassurés sur cet aspect.

M. Charles JOSSELIN

Merci déjà de pouvoir compter sur votre grande Institution pour préserver un peu ce principe de liberté dont nous parlions à l’instant, et en tenant compte aussi de la diversité des partenaires. Cet élément rend compliqué la délimitation des compétences.

Je voulais rappeler que le Conseil régional d’Île-de-France co-organise avec nous cette rencontre.

Ses membres sont d’ailleurs un peu à l’origine du déclenchement de la procédure. Il était important qu’ils soient avec nous. Ce faisant, l’ensemble des régions et des départements profiteront de cette réflexion. Les associations de type ONG sont également présentes et je les en remercie. Nous aurons tout à l’heure l’occasion d’entendre leurs représentants.

Maintenant, si M. Antoine Joly, qui représente

plus particulièrement M. Alain Joyandet⁸, voulait nous dire un mot, ce serait formidable.

M. Antoine JOLY, Délégué à l'action extérieure des collectivités locales, Ministère des Affaires étrangères et européennes

Merci Monsieur le Président, merci Monsieur le Sénateur.

En effet, je dois excuser **Monsieur Alain Joyandet** qui est en déplacement à l'étranger mais qui est très attentif à ce dossier. Pour preuve, j'ai passé la semaine dernière trois jours avec lui ; il a entrepris un tour de France de la coopération décentralisée et était mercredi à Montpellier, jeudi à Clermont-Ferrand et vendredi à Lyon. En prenant le TGV pour aller à Montpellier, nous avons eu le temps d'approfondir les dossiers. Je peux vous dire en son nom que s'agissant des réformes à venir, il est exactement sur la ligne que vient de défendre Monsieur le Sénateur. En effet, il **souhaite préserver la possibilité pour les collectivités territoriales d'agir à l'international. Au sujet de la clause de compétence générale, sa réponse est de dire que, la loi ayant attribué une compétence aux collectivités territoriales, d'une certaine façon cette clause n'est pas le fondement de l'action des collectivités territoriales sur ce domaine, mais bien la loi.** M. Joyandet a déjà été interpellé publiquement, à ce sujet, par le Vice-président de la Région Rhône-Alpes, Jean-Philippe Bayon. Sa réponse a été celle que je viens de donner et qui est tout à fait dans la ligne de ce que défend M. le Sénateur. Il est donc très attentif, souhaite évidemment que cette coopération puisse se développer, et est très ouvert à des possibilités d'aménager ce qui devrait l'être.

Je voudrais aussi dire très rapidement que vous avez choisi le bon endroit pour discuter de cette question, parce que le Sénat a toujours

été en pointe pour mettre en place ce cadre juridique. Je salue évidemment M. le Sénateur Thiollière, grâce auquel nous avons pu effectivement passer un texte qui sécurisait l'action des collectivités locales en matière de coopération décentralisée. Nous avons évoqué la loi Oudin⁹. Le Sénateur Oudin a aussi fait passer un texte quelques mois auparavant pour sécuriser les actions financées sur les budgets annexes des syndicats mixtes de l'eau et de l'assainissement. Le Sénat a toujours été un allié fidèle et important de l'action menée par les collectivités locales. Je suis également heureux que Cités-Unies-France et la Région Île-de-France aient organisé cette manifestation. Le Ministère des Affaires étrangères a un lien privilégié avec Cités-Unies-France, grâce à une convention de longue date qui nous permet d'essayer de travailler sur ce qui reste et qui doit toujours être une interrogation pour nous, en tous cas un sujet de préoccupation. Nous devons nous efforcer de mettre de la cohérence dans l'action des collectivités territoriales. Lorsqu'il s'agit de compétences internes, nous voyons que ce problème de cohérence existe et il existe également à l'international. Monsieur Joyandet cite souvent une discussion qu'il a eue avec les autorités locales d'Addis-Abeba. Le maire de cette ville lui disant : « cette année, 600 projets de coopération m'ont été proposés ». Comment voulez-vous qu'une autorité locale puisse gérer 600 projets ? Donc il est important, indispensable à la fois sur le plan juridique et sur le plan de l'efficacité, de travailler sur la cohérence. Nous pensons que les groupes pays de Cités-Unies-France dont le rôle est de travailler à la cohérence sur place sont très importants. Nous pensons également que les réseaux et structures de coordination régionale comme il en existe en Rhône-Alpes ou en Auvergne sont aussi intéressants pour favoriser une mise en cohérence des acteurs sur le territoire régional. Il constitue un territoire pertinent tout en

⁸ Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie depuis le 18/03/2008

⁹ Loi n°2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, dite loi « Oudin-Santini »

sachant, je ne pense pas que cela sera modifié, que chaque collectivité est indépendante et qu'il n'y a pas de tutelle de l'une par rapport à l'autre. La recherche d'une cohérence sur le territoire régional semble intéressante et importante. Merci à Cités-Unies-France et merci à l'Île-de-France qui a été directement concernée par cette décision du Tribunal administratif. Cette région est un acteur de la coopération décentralisée important pour nous, elle est l'une des toutes premières avec deux ou trois autres régions et elle agit dans de nombreux pays. Nous la soutenons, y compris financièrement.

Je crois que vous avez eu raison de souligner le consensus politique qui existe sur cette coopération internationale. Les Gouvernements successifs de droite et de gauche se sont efforcés de donner à cette coopération un cadre juridique sécurisé. Pour travailler sur cette question, le Premier Ministre de l'époque, Monsieur Raffarin, avait confié au Conseil d'État un rapport sur les conditions juridiques de l'action extérieure des collectivités territoriales. Dans ce groupe de travail, chose rare d'après son président Monsieur Marchand, ancien Ministre de l'Intérieur et Conseiller d'État, il y avait des représentants des collectivités locales, tels que le Conseil régional d'Île-de-France, l'Association des Maires de France. Avec la complicité de Monsieur Thiollière, ce groupe a abouti au texte de la loi qui porte son nom. Il en résulte que sur l'aide au développement, aujourd'hui, il y a deux systèmes juridiques en place.

Nous avons le système « loi Thiollière » : il s'agit du dispositif juridique qui s'applique au budget général. Pour résumer, il est nécessaire d'avoir une convention mais l'intérêt de la nécessité locale est abandonné. En fait, l'un est la conséquence de l'autre.

J'ai ressorti ce passage du rapport de M. Gounin que je trouve intéressant : « il apparaît indispensable de trouver un équilibre entre le souci de sécuriser les opérations de coopération décentralisée et la nécessité d'en poser les

limites ». Dans cette perspective, **la convention de coopération doit rester l'instrument de droit commun. Cette position n'est pas sans inconvénients. Il existe de nombreux cas où les collectivités territoriales interviennent sans passer de convention, soit parce que le partenaire politique étranger est difficilement identifiable ou légitime, soit parce qu'elles ne souhaitent pas se lier avec un partenaire.** Ces actions s'accomplissent aujourd'hui sans base légale et continueront demain à en être dépourvues. Dès ce moment, nous avons conscience que nous faisons un grand pas sur le plan juridique en abandonnant l'intérêt local pour les actions de coopération mais dans leur sagesse, le Conseil d'État et le Parlement, ont estimé que cela devait rester dans le cadre conventionnel. Tel est le dispositif actuel sur le budget général.

Il existe un second dispositif : la loi Oudin qui concerne les budgets annexes et les budgets des syndicats mixtes. Dans ce cas, le législateur a approfondi son travail. Il est possible de financer des actions de solidarité internationale, notamment menées par des ONG sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement. **Un paradoxe apparaît et je mets cet élément au débat parce qu'entre budget général et budget annexe, la règle n'est pas tout à fait la même. Elle est plus large paradoxalement lorsqu'il s'agit des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement. L'application est alors limitée à ces aspects et par un plafond de dépenses de 20 %. Il n'est d'ailleurs pas atteint par les collectivités territoriales.**

Pour les autres actions « hors convention » entreprises par les collectivités locales, la question de l'intérêt local demeure. Dans de nombreuses actions effectuées par les collectivités locales, il semble que cette pratique ne soit pas gênante. Lorsqu'elles agissent pour soutenir l'internationalisation de leurs universités, pour aider leurs étudiants à avoir une expérience à

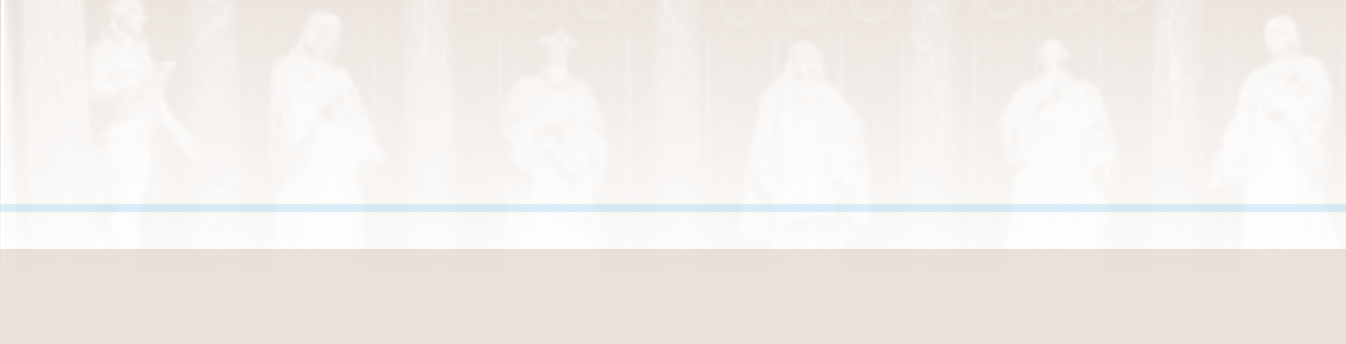
l'extérieur, pour aider leurs entreprises à avoir des marchés à l'extérieur, l'intérêt local existe et le « hors conventionnement » n'est pas gênant. En revanche, la question de la décision du Tribunal administratif de Paris demeure, à savoir, que se passe-t-il lorsque nous aidons une association à faire une action de solidarité internationale ? Je pense que cela fera l'objet de cette journée de travail. Il faudra réfléchir à une **première approche qui est, non pas de mettre cette action de soutien à cette association sur le plan de la politique internationale du Conseil régional, du Conseil général ou de la commune, mais sur le plan de soutien au réseau associatif local**. Dans ce cas, il existe également une jurisprudence et l'intérêt local doit effectivement exister. Mais il n'empêche que des associations peuvent être subventionnées pour leurs actions dès lors que ces associations ont un intérêt local dans leur activité. Une certaine marge de progression existe alors et il est possible de répondre à certaines difficultés. Lorsqu'une collectivité soutient une association nationale telle que la Croix-Rouge ou Les enfants du Mékong pour prendre un exemple d'un département proche de Paris, l'intérêt local pour aider une association nationale agissant à l'international n'est pas fondé. Il s'agit d'une question compliquée parce que beaucoup de collectivités de droite et de gauche le font, le Département des Hauts-de-Seine le fait, ainsi que la Ville de Paris et la Région Île-de-France. En tant que Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, je m'interroge, d'où l'intérêt de cette rencontre, parce que nous savons bien que ce qui est intéressant dans la mobilisation des collectivités locales, est qu'elles travaillent avec d'autres autorités locales. Cités et Gouvernements Locaux Unis souhaite promouvoir la mise en responsabilité des autorités locales. Lorsqu'une ONG intervient sur un territoire pour créer un accès à l'eau ou mettre en

place des éoliennes, il est toujours intéressant que cette ONG ait une relation avec l'autorité locale, à l'endroit où elle intervient ; nous mettons d'ailleurs cet élément dans les conditions de cofinancements du MAEE aux ONG. Nous conseillons à l'ONG d'avoir ce contact, et le fait que la collectivité qui finance cette ONG puisse elle-même avoir cette relation avec la collectivité locale n'est pas totalement absurde. Je pense qu'il faut cerner les difficultés, et nous avons pour cela un dispositif assez complet. Je suis tout à fait sensible à l'argument évoqué au début, qui est que, à partir du moment où nous écrivons la loi, nous sommes ensuite obligés d'être plus rigoureux.

J'avais d'ailleurs évoqué cette question lors d'un groupe de travail, puisqu'en écrivant la loi, les choses étaient clairement précisées. Aussi, nous aurons cette difficulté à chaque fois. Il est vrai que d'une certaine façon - le rapport le disait -, **le fait a toujours précédé le droit dans ce domaine et qu'une certaine souplesse est de mise en l'occurrence**. En tant que Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, j'ai la responsabilité de donner des conseils au Préfet pour le contrôle de légalité.

Lorsque le Ministère des Affaires étrangères conseille en accord et totale connivence avec le Ministère de l'Intérieur, il essaie d'avoir cette compréhension.

En même temps, nous avons dit dans la circulaire d'application de la loi Oudin, plus libérale, qu'il était mieux, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, de financer les actions définies en concertation avec les autorités locales. Ce n'est pas la veille de ce Forum d'Istanbul que nous pourrions dire le contraire. Nous sommes plutôt favorables sur le fond au fait que, lorsqu'une collectivité locale intervient à l'international, tout l'intérêt est qu'elle intervienne en



lien avec une autorité locale.

Pour cette raison, la question posée n'est pas si simple à résoudre.

Je m'arrête là. **J'ai parlé du droit. J'aurai préféré parler de générosité, de respect, d'ouverture vers l'autre parce que la coopération décentralisée représente d'abord le fait que des élus et leur population aient envie de s'ouvrir vers l'extérieur et de faire des choses dans un monde aujourd'hui difficile.** D'une certaine façon, cet élément est le socle qui permet, quelques soient les difficultés juridiques, à la coopération décentralisée de faire son sillon.

M. Charles JOSSELIN

Merci. Il arrive que le droit encourage la justice. Comme il paraît qu'il faut être juste avant même d'être généreux, il me semble que nous sommes tout de même sur une ligne politiquement correcte en amorçant ce dossier. Je suis convaincu que des solutions existent pour peu que la bonne volonté soit au rendez-vous de la part des élus et des administrations. Parmi les éléments qui compliquent un peu la solution, il y a justement une extrême diversité des situations. En effet si **Addis-Abeba peut avoir en face d'elle plusieurs centaines de partenaires éventuels, il y a aussi la situation de la ville moyenne africaine qui n'a qu'un partenaire et auquel elle est tentée de demander tout quelques soient les compétences du parte-**

naire en question. Cet aspect complique les choses. Il faut également intégrer ces relations pour ces mini-coopérations décentralisées, si importantes parce qu'en plus, il existe souvent une relation personnelle forte entre les élus.

Nous en restons là pour le moment, il s'agissait d'une introduction. Nous avons déjà eu conscience d'entrer un peu dans le sujet, à savoir ce que nous devons faire. Maintenant, nous allons ouvrir la première séance qui doit être consacrée aux aspects juridiques. Je sais que le Président Belot doit nous quitter, je le remercie à nouveau.

Monsieur Gounin, vous allez pouvoir nous rappeler de façon plus complète comment nous en sommes arrivés là et identifier les aspérités auxquelles nous nous accrochons actuellement et peut-être commencer à dégager quelques pistes dont les tables rondes pourront ensuite se saisir. Je vous laisse la parole. Faut-il rappeler que vous avez co-rédigé le rapport du Conseil d'État de 2005 sur le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, que vous êtes un commentateur régulier des jugements rendus en la matière ? Vous allez nous présenter le cadre juridique existant et peut-être déjà la synthèse de cette loi, car comprendre d'où nous venons aide à savoir où nous allons. Merci pour votre présence et je vous laisse la parole immédiatement.



Première séance :

Aspects juridiques, état des lieux et perspectives

Cette séance introductive avait pour objet de poser l'ensemble des éléments disponibles à ce jour : le panorama de la législation sur l'action extérieure des collectivités territoriales, l'état de la jurisprudence et son analyse, le point sur les travaux et préconisations de la Commission Balladur en matière de réforme de la décentralisation, et sur les incidences éventuelles de ces propositions sur le champ de l'action extérieure des collectivités locales.

Yves Gounin¹⁰, Maître des requêtes, a co-rédigé le rapport du Conseil d'État de 2005 sur le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales et commente régulièrement à l'AJDA les principaux jugements rendus dans cette matière. Il a présenté le cadre juridique existant et la genèse de la loi Thiollière, très directement inspirée par les propositions du Conseil d'État. Il a analysé le jugement du Tribunal administratif de Paris de juillet 2008 et en a évalué sa portée.

M. Yves GOUNIN

Merci Monsieur le Ministre.

Mesdames,

Messieurs,

Monsieur Antoine Joly m'a rendu la tâche un peu difficile en disant qu'il regrettait que nous parlions du droit et pas assez de générosité et d'ouverture vers l'autre.

Il est vrai, Monsieur Josselin, vous l'avez dit en introduction, que le droit est souvent en retard par rapport à la pratique. Cet argument est vrai dans de nombreux domaines et d'autant plus dans l'action extérieure des collectivités locales. Les praticiens de la coopération décentralisée et les rares juristes qui s'y intéressent, ne font pas bon ménage. Les praticiens reprochent aux juristes de vouloir les enserrer dans des règles trop contraignantes et les juristes répondent

aux praticiens en leur reprochant de faire n'importe quoi dans le mépris des règles de droit.

Il faut reconnaître que l'action extérieure des collectivités locales est un domaine qui a été longtemps peu normé. Cet aspect présentait bien des avantages. Tant que nous ne savons pas ce qui est interdit, nous pouvons flirter avec les limites de la légalité. D'autant que le consensus général politique, à droite comme à gauche – Monsieur Joly l'a indiqué – garantissait l'absence d'interventions souvent perturbantes du juge administratif. Hélas ou tant mieux, la situation a changé récemment avec une multiplication des recours dans divers régions et départements de France à la fin des années 1990 et au début des années 2000, à l'instigation des élus du Front National.

A la fin de l'année 2004, le petit monde de la coopération décentralisée a été en émoi à cause de la décision rendue par le Tribunal administratif de Poitiers sur la requête d'un élu frontiste, M. Jean-Romée Charbonneau.

Quel était l'objet de ce jugement du Tribunal administratif de Poitiers ? Il s'agissait d'examiner la légalité de deux subventions du Conseil général des Deux-Sèvres. L'une avait été accordée pour la construction d'un collège au Burkina Faso et l'autre pour l'équipement d'un service d'incendie et de secours (SDIS) à Madagascar. Les moyens articulés par la requête étaient relatifs à l'absence d'intérêt local de ces deux actions de coopération décentralisée. Ce jugement qui a fait droit à la requête de Monsieur Jean-Romée Charbonneau et qui a donc annulé les deux délibérations du Conseil général, a provoqué beaucoup d'émotion parce que les acteurs de la coopération ont réalisé, ce qui était peut-être une évidence, mais qui n'avait jamais été dit ni jugé, que l'intérêt local de ces actions n'allait pas de soi.

¹⁰ Yves GOUNIN est en détachement depuis janvier 2006 auprès du Ministère des Affaires étrangères et européennes pour occuper le poste de conseiller juridique du Président de la République du Sénégal

Cette notion d'intérêt local, dont nous parlons beaucoup, en quoi consiste-t-elle ? Elle a été définie non pas par la loi mais par la jurisprudence notamment dans les conclusions du Commissaire du gouvernement Rémy Schwartz dans une décision assez célèbre. Il s'agit de l'un des grands arrêts du Conseil d'État, la décision « commune de Villeneuve d'Ascq », un arrêt de section de juillet 1995.

Qu'est-ce que l'intérêt local ? Il s'agit d'une action d'une collectivité locale qui présente les trois critères suivants : est d'intérêt local l'action qui :

- se justifie par l'**existence d'un intérêt public** comparé à l'existence d'un intérêt privé ;
- a une **existence dépourvue de tout caractère politique, partisan**. L'action d'une collectivité locale sur son territoire ou à l'étranger sera censurée si celle-ci a un caractère politique. Par exemple, subventionner un camp de réfugiés palestiniens est de nature à présenter un caractère politique ;
- présente un **intérêt direct pour la population locale en France. Ce critère est peut-être le plus important.**

Une action de coopération décentralisée présente-t-elle un intérêt direct pour la population locale en France ? En posant la question, j'essuie déjà la réponse, qui sera négative.

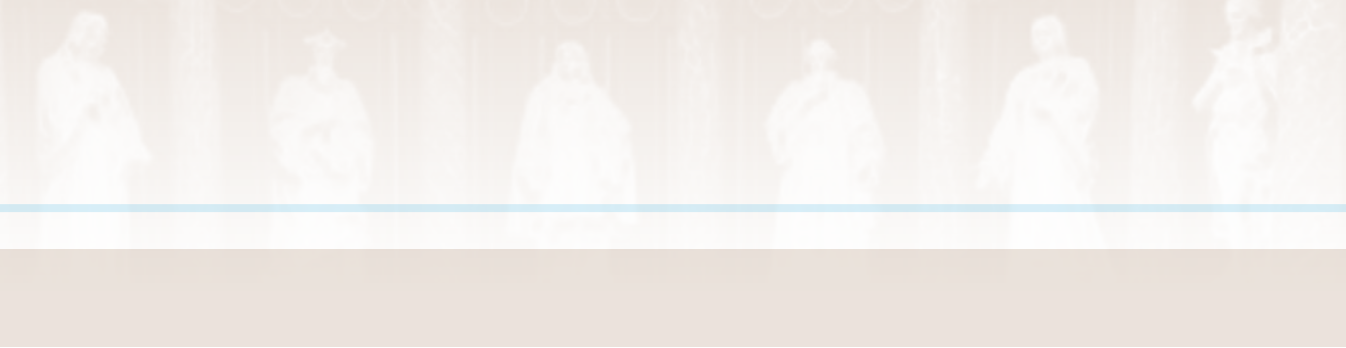
A ce stade, je veux simplement montrer qu'il faut une certaine souplesse intellectuelle pour montrer l'intérêt local d'une action qui se déploie au Burkina Faso ou au Nicaragua. En tous cas, le Tribunal administratif (TA) de Poitiers a été simple et rustique et n'a pas fait preuve en 2004 de cette souplesse intellectuelle. Son raisonnement était simple mais pas simpliste. Une subvention aux pompiers malgaches ou aux

collégiens burkinabè ne présente pas d'intérêt local direct pour la population des Deux-Sèvres.

Emoi bien compréhensible dans le monde de l'action extérieure des collectivités locales ! L'histoire montrera que cet émoi s'est avéré excessif. Le TA de Poitiers a mal jugé. C'est ce qu'affirmera la CAA de Bordeaux qui avait été opportunément saisie en appel. Deux ans plus tard, celle-ci censure en effet le jugement du TA de Poitiers et la légalité des subventions est rétablie.

Que juge la CAA de Bordeaux ? Elle juge que le fait que l'action extérieure du Conseil général des Deux-Sèvres ne présentait pas d'intérêt local n'entraîne pas pour autant l'illégalité de son action. La Cour reconnaît qu'il n'existe pas d'intérêt local mais cela n'est pas grave parce que l'action des Deux-Sèvres entre dans le domaine de compétences spécifiques du département. En effet, il s'agissait d'une part pour un département d'aller construire un collège et d'autre part d'aller subventionner un service d'incendie et de secours. En clair, **la CAA de Bordeaux fait un distinguo subtil en disant : selon que la collectivité territoriale intervient dans le cadre de ses compétences d'attribution (un collège pour les départements, un lycée pour les régions) ou selon qu'elle intervient hors de ce cadre, alors l'intérêt local est présumé ou ne l'est pas.** En d'autres termes, peu importe que l'action de coopération décentralisée ne présente pas d'intérêt local dès lors qu'elle intervient dans le domaine de compétences spécifiques.

Même si le TA de Poitiers ainsi que d'autres tribunaux administratifs à la même époque avaient donc erré dans leur jugement ou avaient appliqué de façon trop générale une règle devant se limiter aux seuls domaines non spécifiques de compétences, le jugement du TA de Poitiers



ainsi que celui rendu à la même époque par celui de Cergy-Pontoise, ont eu le mérite de hâter une réforme législative dont l'objet est de sécuriser le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales. Une réforme législative qui d'ailleurs n'était pas motivée immédiatement par le jugement Charbonneau. Monsieur le Sénateur Thiollière nous disait à l'instant, que l'idée de cette réforme lui est venue suite au tsunami du 26 décembre 2004, qui avait provoqué un élan de générosité immense dans toute la population française, à la volonté de mener des actions dans l'urgence pour aider les populations d'Indonésie ou de Thaïlande à faire face aux dégâts provoqués par ce tsunami. Il y a donc eu une conjonction un peu hasardeuse mais qui a produit des effets positifs entre d'un côté l'initiative législative du Sénat, et de l'autre le Conseil d'État qui avait été saisi par le Premier ministre de l'époque pour faire un rapport sur l'action juridique des collectivités territoriales. Tous ces éléments ont convergé vers le jugement Charbonneau de novembre 2004 et la nécessité d'y répondre à un moment où nous ne savions pas encore si le jugement avait erré ou pas.

Qu'a donc proposé ce rapport qui a ensuite été repris par le Sénat ? Le rapport pose la question suivante : comment sécuriser l'action extérieure des collectivités locales sachant que l'intérêt local de leurs actions n'est pas probant ? Le rapport apporte une première réponse en disant (la CAA de Bordeaux se gardera bien de contredire cet élément) qu'il ne faut pas exagérer la portée du jugement Charbonneau. Le rapport du Conseil d'État annonce la décision de la Cour en disant d'abord qu'il n'y a aucun problème pour les actions entrant dans les compétences d'attribution des collectivités territoriales car l'intérêt local est présumé. Mais le rapport se pose la question des actions extérieures menées hors des compétences d'attri-

bution. Il se demande ce qu'il advient pour les départements qui veulent construire des lycées ou pour les régions qui veulent soutenir des universités.

Pour répondre à cette question, le Conseil d'État puis le législateur proposent la création d'une véritable compétence d'attribution qui n'existait pas. La loi Thiollière prend alors tout son sens ainsi que le nouvel article L.1115-1 que vous avez dans votre documentation qui est rédigé de façon fort claire. « 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 ». Une compétence spécifique est créée. Désormais, grâce à la loi Thiollière, les collectivités territoriales quelles qu'elles soient, régions, départements, communes ou groupements de collectivités territoriales, peuvent mener des actions de coopération ou d'aide au développement.

Quel est l'apport de la loi Thiollière par rapport à l'état du droit ?

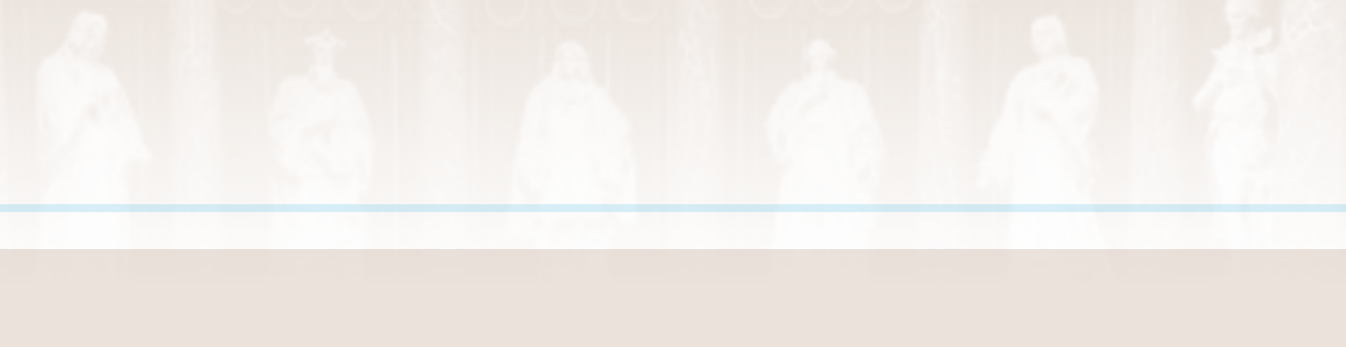
Grâce à elle, nous n'avons plus à nous poser la question qu'a dû se poser la CAA de Bordeaux, de savoir si nous sommes ou non dans le domaine des compétences d'attribution spécifiques de la collectivité territoriale. Une région peut aussi bien construire des lycées à l'étranger - ce qu'elle pouvait avant la loi Thiollière - que des universités - ce qu'elle ne pouvait pas - et ce sans démontrer l'existence d'un intérêt local. Tel est le sens de la décision de la CAA de Bordeaux, puisque désormais elle a des compétences spécifiques pour mener des actions de coopération et d'aide au développement en dehors de son domaine de compétences spécifiques.

Toutefois, cette compétence a une limite : elle est subordonnée au fait qu'une convention doive être conclue entre la collectivité territoriale française et l'autorité locale étrangère. La loi Thiollière n'autorisait pas les collectivités territoriales à faire n'importe quoi n'importe où. Le libéralisme du législateur et la sagesse du Conseil d'État ne sont pas allés aussi loin. Monsieur Joly a cité la page 55 du rapport du Conseil d'État que je m'apprête à relire. Cette partie dit très clairement qu'il apparaît indispensable de trouver un équilibre entre le souci de sécuriser des opérations de coopération décentralisée et la nécessité d'en poser des limites : « Nous voulons bien faire un geste et aller plus loin. Nous avons conscience qu'aujourd'hui le cadre juridique ne permet pas de sécuriser les actions mais nous ne pouvons pas non plus tout avoir. »

Il est nécessaire d'avoir un cliquet. Ce cliquet, c'est la convention de coopération qui est posée comme la pierre angulaire de la légalité de l'action extérieure de l'État. Le « hors-convention » doit demeurer exceptionnel. Cet aspect fait l'objet du second alinéa de la loi Thiollière de l'article L.1115-1 ainsi rédigé [il est très clair] : « En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire ». Le mot manquant dans ce second alinéa est le mot « convention ». Le « hors-convention » est possible mais il faut premièrement qu'il y ait urgence (exemple du tsunami) et deuxièmement dans un domaine limitativement borné des actions à caractère humanitaire.

Au Conseil d'État, en rédigeant cette proposition, nous avions à l'esprit le tsunami. Il s'agissait d'une situation d'urgence à caractère humanitaire tenant compte de l'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises de trouver en plein tsunami un maire, des adjoints

au maire et des chargés de la coopération internationale prêts à signer en bonne et due forme des conventions de coopération. Nous aurons compris que **la loi Thiollière est une grande avancée mais ne constitue pas pour autant une généreuse et laxiste sécurisation de l'ensemble de l'action extérieure des collectivités locales**. La loi Thiollière pose des limites, et une fois celles-ci atteintes ou dépassées, le juge administratif opportunément ou pas, saisi par un élu local ou un contribuable, rappelle l'existence de ces limites. Nous avons comme exemple le jugement du 10 juillet 2008 du Tribunal administratif de Paris rendu sur la requête de Madame Marine Le Pen. Que dit ce jugement dont vous avez en documentation à la fois le texte et l'exégèse savante et peut-être ennuyeuse qui en a été faite ? Il faut lire ce jugement « en creux », l'aspect intéressant n'est pas celui qui est dit mais celui qui n'est pas dit comme souvent en droit administratif. Qu'est ce que ce jugement ne cite pas et à bon droit ? Il ne cite pas la loi Thiollière et pourquoi ? Tout simplement parce que la Région Île-de-France a versé une subvention à une association francilienne pour fournir à des écoles des équipements éoliens et solaires au Nicaragua. Pour ce projet, la Région n'a pas signé de convention. Nous ne sommes pas dans la loi Thiollière et nous sommes dans un autre domaine. Où sommes-nous lorsque nous ne sommes pas dans la loi Thiollière ? Nous entrons alors dans le seul cadre juridique possible, à savoir la fameuse clause générale de compétence qui remonte à la loi de 1884 pour les communes et que vous connaissez bien pour les régions : « le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région ». Nous sommes donc dans le « filet de sauvetage » de l'action extérieure de la collectivité locale : la clause générale de compétence. Se mettre en marge de la loi Thiollière, agir dans le seul cadre possible de la clause gé-



nérale de compétence, quelles conséquences sont engendrées ? La conséquence est simple et terrible mais inéluctable. En effet il faut se poser à nouveau la question dont nous pensions être débarrassés, celle de l'intérêt local. Le TA de Paris fait la même chose que le TA de Poitiers en 2004 ou celui de Cergy Pontoise ou encore les Cours administratives d'appels (celle de Douai par exemple). Se pose candidement, simplement, rustiquement la question de l'intérêt local. Le TA se demande si construire des écoles au Nicaragua présente un intérêt local. La réponse est toujours la même : non, ce projet ne présente pas d'intérêt local.

Grâce à Monsieur Thiollière, nous avons cru fermer la porte à la question de l'intérêt local grâce à un débat qui n'était pas facile, dans lequel il fallait faire preuve d'une souplesse intellectuelle excessive. Si la porte est fermée, l'intérêt local passe par la fenêtre. Que faire maintenant ? Je tiens à dire, à titre personnel, que, en ma qualité de membre du Conseil d'État, il m'est un peu délicat de traiter cette question parce que le litige né devant le tribunal administratif n'est pas fermé. La Région a fait appel de ce jugement. La Cour administrative d'appel va se prononcer dans des délais que nous espérons brefs, et, en tant que membre de la juridiction administrative, tout ce que je vous dirai ici n'engage que moi et selon la formule consacrée, ne saurait refléter nécessairement la position de l'institution à laquelle j'appartiens.

Je suis également gêné parce que nous sommes au début de notre journée et que si je vous donnais tout de suite la réponse, cela ne serait pas drôle et vous ne reviendriez pas cet après-midi. Ceci étant, avant de vous donner des réponses qu'au demeurant je n'ai pas, je me bornerai en conclusion à poser quatre questions. Je sais que la première n'est pas une bonne question et je me fais un peu l'avocat du diable. Je sais

que vous allez me répondre de façon engagée mais je la pose quand même.

Est-ce une si grande contrainte que d'imposer aux collectivités territoriales, qui souhaitent mener une action internationale, de signer une convention comme le prescrit la loi ? Je sais que tel est l'objet de la première table ronde qui va s'ouvrir dans quelques instants, dont j'ai un peu l'impression qu'elle reviendrait à réunir des évêques pour parler de l'existence de Dieu. Oui certes, la coopération décentralisée ne représente pas seulement des conventions mais aussi du « hors convention ». Mais à trop vouloir démontrer que la convention est un costume trop étroit dans lequel nous souhaitons corseter la coopération décentralisée, n'exagérons-nous pas un peu ? Telle est la question que je pose. Est-ce que le corset est si rigide que les collectivités territoriales ne peuvent pas, avec un peu de contorsion, d'hypocrisie, s'y glisser ?

Première question donc : ne pouvons-nous pas faire un effort et signer des conventions ?

Deuxième question : je vous parlais de souplesse intellectuelle. **Le juge administratif ne peut-il pas évoluer sur la jurisprudence de l'intérêt local ?** Celle-ci est-elle gravée dans le marbre et écrite une fois pour toutes ? A première vue, une action de coopération internationale au Nicaragua ou en Papouasie ne présente pas d'intérêt direct pour la population locale en France. Mais **n'y a-t-il pas de place pour une conception plus large, moins territoriale, moins matérielle voire moins égoïste de l'intérêt local ?** Je reparlerai de cette question cet après-midi lors de la table ronde que j'animerai sur la position du Conseil d'État qui en 1995 dans la décision précitée « Commune de Villeneuve d'Ascq », avait refusé de suivre les conclusions du Commissaire du

Gouvernement, Rémy Schwartz, qui étaient d'une orthodoxie parfaite. Le Conseil d'État, avec un certain libéralisme, voire un certain laxisme, avait reconnu la légalité de la subvention donnée par la commune de Villeneuve d'Ascq. Je soutiendrai alors que la position tenue peut éventuellement laisser espérer une évolution de la jurisprudence administrative sur l'intérêt local, qui demeure pour l'instant très restrictive.

Nous pouvons aussi nous demander si la question de l'intérêt local reste bien posée. Je vous ai annoncé que le TA avait considéré, non sans fondement, que l'intérêt local pour la population française d'une action internationale au Nicaragua ne se posait pas. S'agit-il cependant de cet intérêt local là ? Monsieur Joly l'a dit : ne nous trompons-nous pas de sujet ? La Région Île-de-France n'a pas, par convention, subventionné une collectivité territoriale étrangère au Nicaragua mais une association francilienne qui elle a mené une action. Sommes-nous alors dans l'action internationale ? **Financer une association pour aller au Nicaragua faire de l'éolien ou une autre aidant des philatélistes du Val d'Oise, n'est-ce pas au fond la même chose ?** Peut-être nous trompons-nous de débat en me demandant à moi, spécialiste de l'action extérieure des collectivités locales, de venir parler d'un sujet différent ?

Il s'agit là de ma deuxième question sur l'évolution de la jurisprudence de l'intérêt local et de son bien fondé.

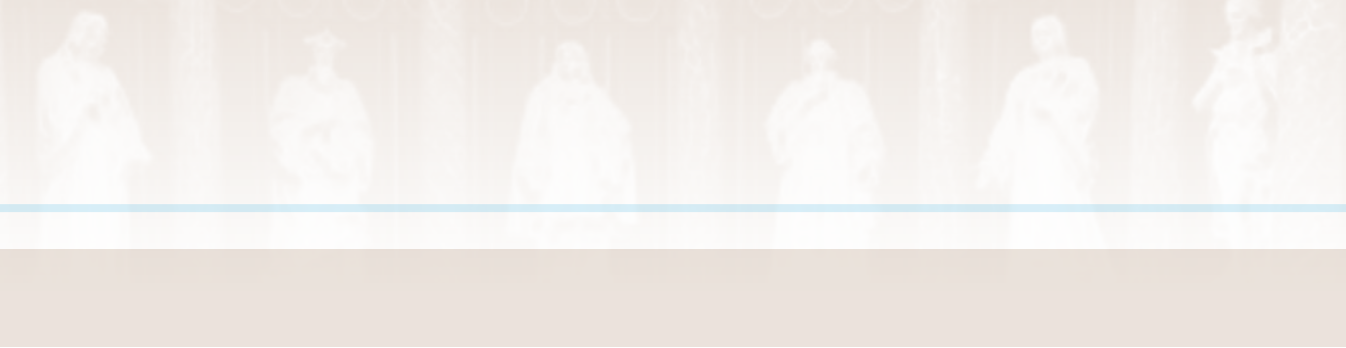
La troisième question semble évidente en ces murs d'où est partie la proposition de loi Thiollière. Si les collectivités locales ne veulent ou ne peuvent pas signer de convention et si la jurisprudence de l'intérêt local ne peut pas évoluer, **quel changement législatif pourrions-nous imaginer face au nœud gordien de l'intérêt local ? Nous pourrions**

opter pour la solution simple et radicale de trancher ce nœud et clarifier le débat par le vote d'une nouvelle loi, comme l'avait entrepris en son temps la loi Thiollière. **Nous pourrions aussi éventuellement s'inspirer de la rédaction de la loi Oudin** dans un domaine bien spécifique mais qui semble, de façon paradoxale, ouvrir sur le sujet de l'eau et de l'assainissement la possibilité pour les collectivités locales d'agir hors convention. La convention doit-elle demeurer la condition sine qua non de la légalité de l'action extérieure des collectivités locales ?

J'ajouterai un dernier mot à la demande instante de la Région Île-de-France et de Cités-Unies-France sur les travaux de la commission Balladur. Je l'exprimerai avec beaucoup de réticences et d'hésitations, étant actuellement en poste à l'étranger, loin des débats juridiques qui agitent l'hexagone. Je sais que le Directeur Général des Services de la Région Rhône-Alpes a écrit un article brillant et clair dans l'AJDA¹¹, intitulé «Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ?». J'ai cru comprendre qu'il était dans l'intention du Comité Balladur¹² de supprimer les attributions légales de compétence des régions et des départements. Si la clause générale de compétence tombe, que reste-t-il ? Que les choses soient claires : il sera toujours possible pour les régions et les départements d'exercer une compétence spécifique d'attribution à l'étranger qui est celle de l'action de coopération ou d'aide au développement. **Avec comme paradoxe que la très libérale loi Thiollière permet à n'importe quelle collectivité locale d'intervenir dans n'importe quel domaine quand le Comité Balladur ambitionne de mettre un peu d'ordre. Il serait donc interdit demain à la Région d'œuvrer par exemple dans le domaine de la santé en Île-de-France alors qu'elle pourrait continuer à le faire à l'étranger avec la loi Thiollière.**

¹¹ Actualité Juridique du Droit Administratif 2009, page 186

¹² Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Monsieur Edouard Balladur



Ceci étant, si la clause générale de compétence est supprimée, cela signifie-t-il pour autant que le hors convention est condamné ? Si nous suivons ce raisonnement, nous ne possédons plus que la loi Thiollière pour l'action internationale, qui constitue en quelque sorte la bouée de sécurité de la clause générale de compétence. J'é mets malgré tout un petit doute à ce sujet : **les domaines de compétence spécifiques des régions et des départements, qui sont énumérés dans le code général des collectivités territoriales avec comme fondement constitutionnel l'article 72 de la Constitution, sont-ils territorialement limités ? Est-ce que, même en l'absence de la clause générale de compétence, les régions et les départements ne pourraient pas continuer à faire du lycée ou du collège à l'extérieur ?**

J'ouvre le débat sur un sujet que je maîtrise mal et je m'excuse d'avoir été trop long.

M. Charles JOSSELIN

Nous ne pouvons rêver meilleure introduction à notre débat. La discussion est ouverte. Je vais abuser de ma place de président pour soulever quelques questionnements complémentaires. D'abord pour faire observer qu'il existe ce que font les collectivités locales et ce qu'elles financent. Toute la question de la maîtrise d'ouvrage, qu'il va bien falloir faire intervenir, réside dans ce point. Ce n'était pas la Région qui agissait au Nicaragua, et cela renvoie à la question des relations entre les collectivités territoriales et les associations et organisations diverses. Ces associations peuvent-elles comprendre le besoin de cet encadrement, même si le mot est

mal choisi, dont nous avons parlé à l'instant ? L'intérêt de la convention est de poser l'obligation d'un partenaire. Puisque la coopération décentralisée se veut militante de la décentralisation, l'existence de ce conventionnement demeure une incitation dans les pays partenaires à mettre en place des collectivités locales qui restent encore balbutiantes voire absentes. De ce point de vue aussi, le conventionnement possède des vertus.

Il reste enfin le distinguo entre les obligations que la loi assigne aux régions et départements et tout le champ volontariste qu'elles se sont attribuées. Nous voyons bien, notamment dans les conseils généraux, le champ de liberté que les collectivités ont conquis tout simplement parce que la loi ne leur interdit pas. Et je ne parle pas ici que de l'international. Par exemple les politiques culturelles ne font pas partie des obligations, or toutes en possèdent une. Nous avons besoin de prendre en compte ces situations très diverses et le principe de liberté auquel nous sommes tous très attachés. Nous ne pouvons cependant pas revendiquer le droit sans droit, c'est-à-dire que les conditions posées par la loi Thiollière restent nécessaires. A propos d'une autre loi possible que vous évoquez, il est vrai que l'Assemblée et le Sénat vont devoir se prononcer à nouveau sur le dossier de la décentralisation. Il serait bien évidemment souhaitable que la partie internationale n'en soit pas absente. Le calendrier administratif laisse cependant planer un doute sur quand et comment cela sera effectué.

M. Jean-Félix BERNARD, Conseiller régional d'Île-de-France, Président de la Commission des Actions internationales et européennes

Je voudrais tout d'abord remercier le Sénat pour son accueil. J'aimerais élargir ce débat au-delà de ce jugement relatif à une petite opération de la Région Île-de-France. La partie « aides aux associations » représente une part modeste de l'action internationale. Nous sommes confrontés à différents types de problèmes possibles. J'en citerai trois, qui se révèlent être des modifications d'actions des collectivités demandées souvent par des ONG.

Le premier concerne le tsunami, et concerne donc les notions d'urgence. **Beaucoup de grandes associations ont stigmatisé le fait que les financements de l'action urgente n'étaient pas toujours dépensés utilement. Nous avons, au Conseil régional d'Île-de-France, restructuré notre conception en orientant les crédits destinés à l'aide humanitaire d'urgence à l'aide à la reconstruction, qui, elle, n'est pas prévue dans la loi.** Si nous devons rediscuter des éléments législatifs, je pense que le législateur devrait s'intéresser à cette question car il s'agit d'une demande de la plupart des grandes organisations.

Le second problème a été évoqué par Monsieur Josselin au sujet du **rayonnement** culturel à l'étranger, auquel j'ajouterai des **actions économiques, qui ne sont pas actuellement prévues dans la loi** et donc susceptibles de recours.

Le dernier point nous ramène à ce recours

déposé contre une association agissant au Nicaragua. Il s'agissait, non pas seulement de construire des écoles, mais d'installer une éolienne et des panneaux solaires. **Un grand débat existe sur la compensation carbone des collectivités des grandes administrations. Si nous considérons comme d'intérêt public et général l'existence de compensation carbone, cela devient planétaire. Dans ce cas les collectivités qui cotisent ou soutiennent des ONG pratiquant cette compensation agissent-elles dans un intérêt seulement local ?** Les limites de cet intérêt local sur de telles actions devraient être revues car plus personne ne conteste que ces actes doivent se généraliser. Nous pourrions aussi lier cela à la solidarité numérique en émergence sur laquelle existent pareillement des lacunes de la loi. Je vous remercie.

M. Georges WASZKIEL, Directeur des Affaires internationales et européennes de la Région Bourgogne

J'aimerais juste compléter l'intervention de Monsieur Bernard sur deux points juridiques particuliers. Concernant l'aide d'urgence, nous avons effectivement constaté l'inefficacité de certains fonds de concours ouverts par l'État et en partie abondés par les collectivités. Il existe cependant pour nous des difficultés. **Par exemple, lorsque le HCR¹³ effectue des campagnes de promotion pour obtenir des fonds de la part des collectivités, il devient difficile pour nous -les collectivités ne pouvant faire de dons-, de s'investir dans une politique de subvention avec un organisme particulier et d'intervenir.** Concrètement, ai-

¹³ Haut Commissariat aux Réfugiés (agence ONU)

der par exemple des réfugiés en Afrique de l'est se révèle compliqué puisque les grandes organisations internationales conventionnent avec des organisations locales. Donc si nous subventionnons des organisations internationales, elles seront ensuite amenées à faire de la restitution de subvention, ce qui demeure illégal.

A propos des actions économiques à l'étranger, une réponse simple serait de dire que toutes les régions possèdent effectivement des politiques de subventionnement de leurs PME à l'étranger, cela restant tout-à-fait légal d'un point de vue communautaire. Cependant, **la Bourgogne a des bureaux de représentations en Asie** pour établir des relations commerciales entre les entreprises bourguignonnes et asiatiques. **L'existence de ces structures de représentation à l'étranger est, elle aussi, mise en danger par le fait qu'il n'existe pas de loi encadrant ce type de pratique.** Merci.

M. Jean FLEURY, chargé de mission à la Direction des Affaires internationales de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Je voudrais simplement signaler un certain nombre de **difficultés pratiques identifiées par rapport à l'application de la loi Thiollière**, rendues plus importantes par le jugement ayant eu lieu en 2008.

Le premier point concerne les partenaires étrangers des conventions de coopération. Il se trouve que la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur dispose d'une quinzaine d'accords de coopération depuis de nombreuses années. Il se révèle délicat auprès de nos partenaires de

leur demander de repasser de nouveaux accords suite à une loi franco-française. Ces accords reposent sur la loi de 1992.

M. Yves GOUNIN

Pourquoi ces accords ne seraient-ils plus valables ?

M. Jean FLEURY

Ces accords ne répondent plus à la loi Thiollière.

M. Yves GOUNIN

Il ne s'agit que d'une convention, soit du papier et deux signatures.

M. Jean FLEURY

Une convention doit porter la nature et le montant des actions.

M. Yves GOUNIN

Cela ne figure pas dans la loi.

M. Jean FLEURY

Je vous assure que cela y figure et **nous contraint à repasser tous nos accords. Or ces accords ont été validés au niveau réglementaire à la Préfecture depuis leurs adoptions successives en 1992 et deviennent d'un seul coup non valables.** Cela représente donc un **problème de sécurité juridique**. La loi Thiollière nous oblige presque à faire valider des programmes d'actions, ce qui se révèle

complicqué quand nous possédons un nombre important d'accords à gérer.

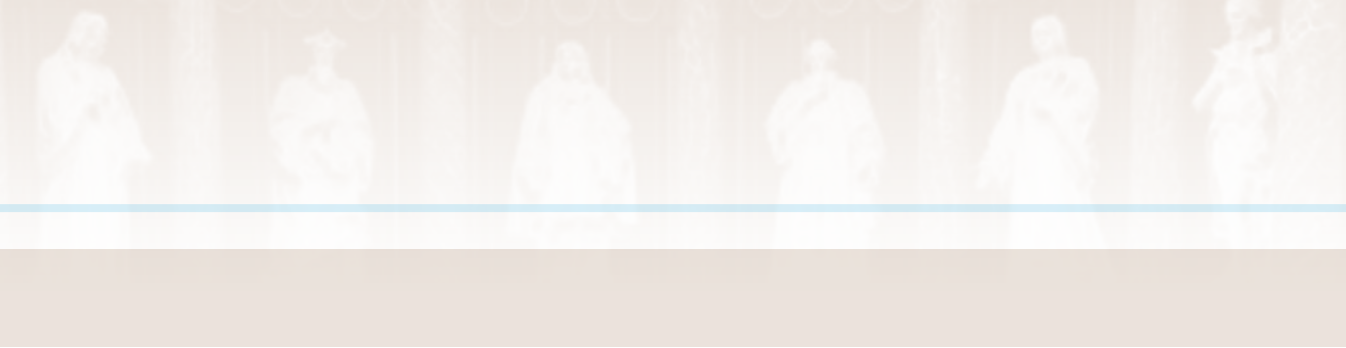
Par ailleurs, **nous nous sentons quelque peu enfermés dans cette logique de programmes d'actions, quand nous souhaiterions obtenir une politique de coopération décentralisée.** Nous voulons afficher des accords généraux avec les collectivités étrangères, spécialement en Méditerranée. Dans le cadre des accords généraux basés sur la loi de 1992, nous pouvions décliner ensuite des actions votées et validées au niveau réglementaire. Nous ne nous situons pas dans une logique où ce sont les associations qui viennent nous demander d'effectuer des actions de coopération. **Nous nous sentons donc contraints au niveau de notre vision politique des choses.**

Les autres problèmes résident dans des situations où il n'est pas possible d'obtenir ces accords de coopération. C'est le cas notamment en Palestine où après des relations suivies avec un territoire de la Bande de Gaza, aucun accord n'a pu être mis en place, de par la situation particulière de ce territoire. Cela représente une réelle difficulté si nous demeurons trop rigoureux sur ce point. **De plus, quand nous nous efforçons d'ouvrir de nouveaux territoires de coopération, nous commençons par réaliser quelques actions avant de demander aux collectivités locales étrangères une coopération. Or ces actions demeurent illégales et posent donc problème.**

M. Ivan DEDESSUS-LE-MOUSTIER, Chargé de coopération à la Région Rhône-Alpes

Je souhaitais vous informer que la Région Rhône-Alpes se trouve, tout comme la Région Île-de-France, en difficulté juridique actuellement, puisqu'une décision du tribunal administratif de Lyon fin novembre 2007, de laquelle nos services ont fait appel, nous étonne. Il s'agit d'une décision qui casse une délibération prise dans un cadre conventionné. La Région Rhône-Alpes est en convention avec une région de Madagascar et dans ce cadre, en 2005, nous avons voté une subvention à une association de Rhône-Alpes. Nous nous trouvons ici dans un cadre classique sur lequel nous pensions être sécurisés. Nous accompagnons une association de Rhône-Alpes sur le soutien d'une action de promotion vers des producteurs pour les favoriser dans l'insertion de marchés solidaires et de commerce équitable. **Le tribunal nous a fait savoir qu'effectivement nous sommes conventionnés et qu'il s'agit d'une association de Rhône-Alpes qui bénéficie de la subvention, mais que le commerce équitable ne rentre pas précisément dans les compétences de la Région.** Nous avons fait appel et avons bon espoir d'avoir gain de cause mais cette affaire est ennuyeuse.

Cette mésaventure amène les élus de la Région Rhône-Alpes à demeurer très prudents sur des dispositions que le contexte international nous amènerait à prendre.



Par exemple, **nous essayons de promouvoir avec les régions partenaires en Afrique, les relations sud-sud.** Nous pouvons là se poser la question de favoriser la réalisation d'actions concertées entre par exemple des régions du Sénégal et du Burkina, sachant que nous nous situons ici très loin d'un intérêt local.

Une autre demande devient aussi assez récurrente, tant au Burkina qu'au Sénégal. Nous sommes en relation avec des associations de régions et **notre Exécutif souhaiterait aider à la mise en place de ces associations de régions, ou les renforcer dans leurs relations avec leurs propres États.** Cela pose néanmoins encore la question de la sécurité juridique. **Ce secteur innove et se développe avec les enjeux de coopération sud-sud et d'accompagnement des acteurs locaux au sud. Que pouvons-nous réaliser aujourd'hui d'un point de vue strictement juridique?**

Mme Chantal BOURVIC, Conseillère générale du Val-de-Marne déléguée à la Coopération et à la Solidarité internationale

J'aimerais tenter de répondre à une des questions posées par M. Gounin : cela est-il pour nous une grande contrainte de signer une convention? J'affirmerai que cela reste très compliqué mais extrêmement nécessaire. J'ai interprété moi aussi la loi Thiollière comme nous obligeant à ne travailler que sur des projets. **Il est intéressant d'acter régulièrement avec nos partenaires sur quels projets, dans quel esprit ou domaine de compétence nous travaillons. Cela demeure fondamental mais extrêmement lourd.** Cela demande énormément de temps, nécessitant un important dialogue avec des partenaires très souvent éloignés. Mais cela reste pertinent, car posant la question de la part de nos partenaires sur les projets de coopération, mais

contraignant pour nos services.

J'aurais de plus une petite remarque en ce qui concerne l'aide d'urgence et la loi Thiollière. Nous avons fait adopter une aide d'urgence pour la Palestine par le biais de trois associations et le Préfet du Val-de-Marne a tenté de remettre en cause cette délibération. Après avoir produit un courrier s'appuyant fortement sur la loi Thiollière il a retiré sa démarche, mais sa première tentative a été de nous dire que nous n'étions pas dans un intérêt local.

M. Charles JOSSELIN

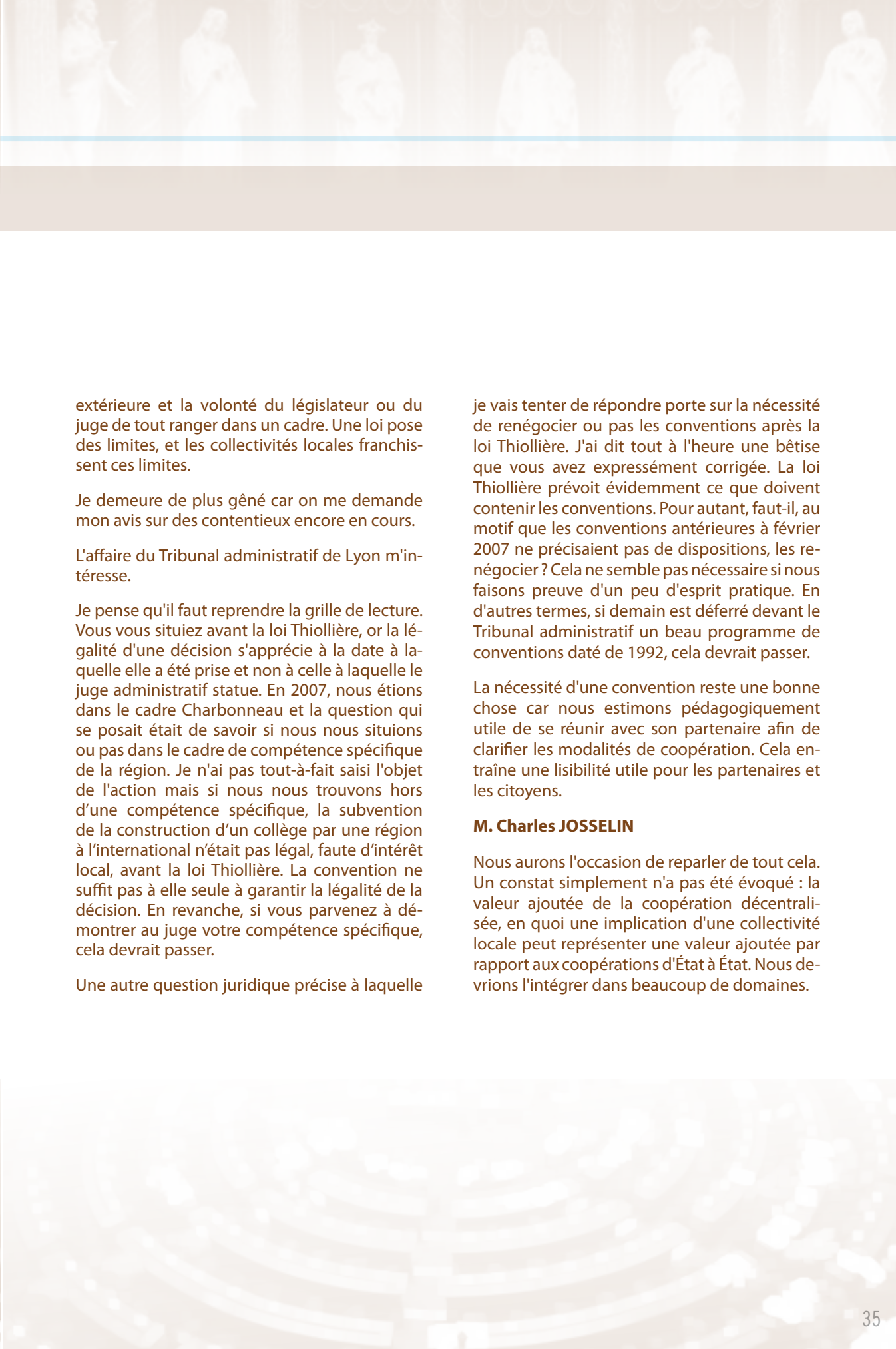
Merci. Chacun voit bien que **la définition de l'intérêt local mérite un plus long développement, ainsi que l'articulation intérêt local-intérêt général, notamment sur des questions d'environnement.**

L'autre difficulté réside dans l'incertitude du statut et des compétences du partenaire. Une action de coopération connaît souvent un processus itératif. Nous commençons sans trop savoir où nous allons puis peu à peu tout se met en place. A quel moment la convention doit-elle intervenir? Il existe bien sûr des raisons politiques, notamment en Palestine. Une convention avec l'autorité Hamas, reconnue comme terroriste, peut-elle être acceptée par un Préfet?

Il reste à savoir si les juges du Tribunal administratif font l'objet d'une information sur ces questions. J'ai peur que cela leur soit totalement étranger, mais nous ne pouvons exiger qu'ils possèdent tous une expérience d' élu local.

M. Yves GOUNIN

Je suis admiratif et inquiet de la richesse des questions posées qui montrent bien le décalage entre l'activité riche et diverse de l'activité



extérieure et la volonté du législateur ou du juge de tout ranger dans un cadre. Une loi pose des limites, et les collectivités locales franchissent ces limites.

Je demeure de plus gêné car on me demande mon avis sur des contentieux encore en cours.

L'affaire du Tribunal administratif de Lyon m'intéresse.

Je pense qu'il faut reprendre la grille de lecture. Vous vous situiez avant la loi Thiollière, or la légalité d'une décision s'apprécie à la date à laquelle elle a été prise et non à celle à laquelle le juge administratif statue. En 2007, nous étions dans le cadre Charbonneau et la question qui se posait était de savoir si nous nous situions ou pas dans le cadre de compétence spécifique de la région. Je n'ai pas tout-à-fait saisi l'objet de l'action mais si nous nous trouvons hors d'une compétence spécifique, la subvention de la construction d'un collège par une région à l'international n'était pas légale, faute d'intérêt local, avant la loi Thiollière. La convention ne suffit pas à elle seule à garantir la légalité de la décision. En revanche, si vous parvenez à démontrer au juge votre compétence spécifique, cela devrait passer.

Une autre question juridique précise à laquelle

je vais tenter de répondre porte sur la nécessité de renégocier ou pas les conventions après la loi Thiollière. J'ai dit tout à l'heure une bêtise que vous avez expressément corrigée. La loi Thiollière prévoit évidemment ce que doivent contenir les conventions. Pour autant, faut-il, au motif que les conventions antérieures à février 2007 ne précisaient pas de dispositions, les renégocier ? Cela ne semble pas nécessaire si nous faisons preuve d'un peu d'esprit pratique. En d'autres termes, si demain est déféré devant le Tribunal administratif un beau programme de conventions daté de 1992, cela devrait passer.

La nécessité d'une convention reste une bonne chose car nous estimons pédagogiquement utile de se réunir avec son partenaire afin de clarifier les modalités de coopération. Cela entraîne une lisibilité utile pour les partenaires et les citoyens.

M. Charles JOSSELIN

Nous aurons l'occasion de reparler de tout cela. Un constat simplement n'a pas été évoqué : la valeur ajoutée de la coopération décentralisée, en quoi une implication d'une collectivité locale peut représenter une valeur ajoutée par rapport aux coopérations d'État à État. Nous devrions l'intégrer dans beaucoup de domaines.

Table ronde 1 :

L'action extérieure des collectivités locales peut-elle se limiter à la coopération décentralisée ?

Présentation

il s'agissait de reprendre l'un des débats qui a précédé le vote de la loi Thiollière : jusqu'où admet-on la capacité de rayonnement des collectivités territoriales ? La loi ATR de 1992 interdisait aux collectivités locales de contractualiser directement avec un État étranger et exigeait le respect des engagements internationaux de la France, ce que nul n'a jamais contesté. Aujourd'hui, la loi Thiollière sécurise la coopération décentralisée mais ne prend pas suffisamment en compte le rôle international grandissant des collectivités locales, notamment des régions (toutefois, les régions ne sont pas les seules concernées par le jugement du Tribunal administratif de Paris : les communes, les intercommunalités et les départements pourraient tout aussi bien faire l'objet d'un tel recours).

Ce rôle va bien au-delà des accords de coopération décentralisée, comme chacun sait. Les régions, dans un but de rayonnement et d'attractivité de leur territoire, ont un rôle à jouer en matière d'exportation de leur expertise et de leur savoir-faire, qui ne peut se limiter aux quelques zones dans le monde avec lesquelles elles ont noué formellement des liens institutionnels solides et durables ;

elles s'inscrivent également dans le champ de la coopération au développement et de la solidarité internationale.

Souvent, elles sont d'ailleurs sollicitées en ce sens par l'État. Or, concernant les actions soutenues par les collectivités territoriales au titre du rayonnement international, celles-ci ne sont pas toujours revêtues d'un intérêt local immédiat et évident. Il s'agit parfois d'exporter le savoir-faire local dans un objectif d'attractivité du territoire à moyen ou long terme, objectif pouvant difficilement faire l'objet d'une démonstration.

Les questions auxquelles cette table ronde a tenté de répondre sont les suivantes :

- *devant un désengagement progressif de l'État et devant le rôle grandissant des collectivités territoriales à l'international, la loi Thiollière peut-elle répondre aux évolutions en cours ?*
- *si on ne peut changer la loi, comment prendre en compte le champ de plus en plus étendu des actions des collectivités territoriales sur la scène internationale ?*

M. Bertrand GALLET, Directeur général de Cités-Unies-France, modérateur

J'aimerais introduire cette table ronde sur l'action extérieure des collectivités locales pouvant ou non se limiter à la coopération décentralisée. Il s'agit d'une question intéressante et paradoxale. Tout le travail effectué depuis des années à Cités-Unies-France a été de ramener la coopération décentralisée sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, c'est-à-dire

d'affirmer aux collectivités que le subventionnement des ONG était une action politique qui engageait les exécutifs. Cette bataille a été couronnée de succès : les élus pilotent dorénavant les coopérations et utilisent les ONG plutôt comme opératrices et non comme initiatrices. Nous sommes aujourd'hui à un tournant puisque plusieurs phénomènes marquent les limites de ce modèle.

La première raison consiste à un phénomène

de saturation. Le passage de conventions tous azimuts commence à gêner certaines collectivités en possédant déjà beaucoup et qui ne souhaitent pas nécessairement s'engager dans la durée compte tenu du fait qu'elles connaissent déjà des difficultés à boucler les projets déjà conventionnés. **Nous sentons, notamment chez les grandes collectivités, le désir d'obtenir une plus grande liberté, de pouvoir mener des opérations ponctuelles, d'inventer de nouvelles formes et de travailler avec de nouveaux acteurs.** Je pense qu'un consensus va se dégager pour que nous ne revenions pas sur la loi, en revanche, il demeure possible que nous recherchions d'autres pistes réglementaires permettant de prendre en compte cette évolution imprévisible.

La seconde remarque concerne ce que disait Monsieur Gounin avec un peu d'humour sur le fait que le juge administratif n'est pas faillible, qu'il faut attendre la position de la Cour Administrative d'Appel et s'en remettre à la sagesse définitive du Conseil d'État. Cela s'avère acceptable d'un point de vue juridique mais catastrophique sur le plan politique. J'attire votre attention sur le fait qu'un **recours en tribunal administratif**, avec tous les débats que cela donne, **se révèle extrêmement dommageable pour la coopération décentralisée en règle générale et pour l'action internationale des collectivités. Il s'agit d'un domaine peu stratégique pour les collectivités locales. Il ne faudrait pas que ces collectivités, face à ces problèmes, fassent machine arrière. Le risque politique se trouve donc plus important que le risque juridique réel.**

Je vais laisser la parole à Monsieur Thiollière, qui a donné son nom à cette loi qui, globalement, marque un grand progrès, afin qu'il nous explique l'historique de celle-ci et sa vision des problèmes posés aujourd'hui.

M. Michel THIOLLIÈRE, Sénateur de la Loire ¹⁴

Merci Monsieur le Directeur Général et merci à Cités-Unies-France de nous convier à cette rencontre aujourd'hui.

Je ne suis ni juriste, ni diplomate, aussi ai-je agi sur cette affaire en tant qu'acteur local confronté à des problèmes et selon mon désir d'aller sur les champs de la coopération. J'ai regardé ce qui se passait autour et me suis aperçu qu'un certain nombre d'actions que nous pouvions conduire dans nos collectivités n'étaient pas forcément sécurisées et pouvaient engendrer une sorte de conséquence politique négative. Ce que nous pouvions faire de bien dans nos collectivités n'était pas toujours jugé de la sorte juridiquement, ceci pouvant mettre en péril nos coopérations, et rendre notre image extérieure très négative. **Je considère aujourd'hui la coopération extérieure décentralisée comme une étape dans l'action extérieure au sens large**, qui a commencé souvent par des jumelages que nouaient les communes.

Le développement de nos territoires a fait que d'autres coopérations ont pu naître. **Plus les régions sont importantes, et plus elles se trouvent confrontées à l'évolution du monde, et cela les oblige aussi à correspondre avec ce monde.** C'est donc la raison pour laquelle **cette étape reste une nécessité mais se doit**

¹⁴ A l'origine de la proposition de loi adoptée le 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements

d'être prolongée demain, ces évolutions permettant à nos collectivités de mieux vivre. Le contenu de nos coopérations demeure souvent porté par des associations à caractère caritatif ou humanitaire qui s'engagent et demandent notre aide, allant de l'accueil dans un local à la subvention. Ce sont aussi des aides pédagogiques, à travers les collèges et lycées nouant des liens internationaux, culturels ou sportifs. J'ai aussi retenu que ces coopérations ne s'effectuaient pas à sens unique. Il s'agit d'échanges d'expériences indispensables très riches permettant là aussi l'évolution de nos collectivités, d'abord par la sensibilité apportée puis dans les compétences de nos collectivités.

La coopération telle qu'elle existe aujourd'hui reste d'abord à l'initiative de l'Exécutif, un élu devant s'engager au départ. Il s'agit donc d'une initiative politique d'où résulte une prise de risque, notamment juridique. J'ajoute que ces coopérations sont parfois liées à la vie politique des exécutifs qui les ont mises en œuvre. Il est parfois difficile de les faire durer dans le temps. Je me suis moi-même rendu compte que j'avais parfois du mal à entretenir une coopération parce que le maire ou le président de la collectivité extérieure avait changé et que son successeur ne demeurerait pas dans les mêmes dispositions d'esprit. Il est donc nécessaire, pour qu'une coopération marche, qu'il existe des élus mais aussi des services permettant de la tenir dans le temps. Cette convention doit aussi servir à cela.

Je discerne aussi des problèmes de **risques politiques** dans le monde tel qu'il est aujourd'hui, à cause notamment de **replis identitaires ac-**

compagnés de protectionnisme ou de friilosité budgétaire, faisant que les premières coupes sombres tombent d'abord sur ce qui ne paraît pas essentiel, comme malheureusement souvent la coopération. **Chaque défaite de la collectivité suite à une attaque devant le tribunal administratif reste très médiatique-ment entretenue, et cela n'encourage pas les élus à aller de l'avant s'ils ne se sentent pas sécurisés.**

J'ai eu l'idée de cette proposition de loi à l'époque car, en tant que maire de Saint-Étienne et président de l'agglomération, je m'intéressais au moment du tsunami à ce qu'effectuaient nos associations humanitaires. J'ai aussi été alerté par mes services juridiques sur le fait que notre aide internationale ne semblait pas sécurisée. Nous pouvions prendre des délibérations et voter des subventions mais rien ne permettait de conclure qu'elles seraient validées. J'y voyais un inconvénient immédiat mais aussi un inconvénient à long terme. Envoyer une lettre de proposition d'aide aux populations souffrant de problèmes tels que le tsunami et ne pas être en mesure de l'effectuer était non seulement mauvais pour l'image de la France mais surtout humainement intolérable. Sécuriser nos aides dès lors que nous avons décidé de les mettre en œuvre s'avérait nécessaire. Cette proposition de loi est donc née de cet événement qui mobilisa très fortement l'opinion publique. Je me suis ensuite rendu compte, notamment grâce aux travaux de Cités-Unies-France, que les problèmes des collectivités demeuraient importants bien après toutes les aides d'urgence accordées. Je formulais donc l'idée de permettre une aide d'urgence articulée ensuite



avec des conventions, permettant de s'inscrire dans la durée. Les conventions se révèlent ici utiles non seulement parce qu'elles nous sécurisent et apportent de la transparence démocratique, mais aussi parce qu'elles deviennent pour les populations aidées une assurance que notre aide ne sera pas éphémère. Il existe donc un engagement des collectivités à aller au-delà de l'urgence.

Cette proposition de loi est arrivée au moment où le Conseil d'État produisait un travail fort intéressant sur ce sujet. J'ai dû négocier avec le Gouvernement pour aboutir, et un certain nombre de clauses inscrites dans la loi ont été inspirées de ce travail de concertation. La proposition fût adoptée à l'unanimité car je pense qu'il existait une attente de la part de nos collègues, qui vivaient les mêmes difficultés.

Cette loi a donc permis de sécuriser un certain nombre de choses tout en permettant encore quelques prises de risque. Nous savons qu'il n'existe pas de risque zéro, aussi la proposition du moindre risque serait peut-être de sceller nos accords dans une convention aussi large que possible. Cela nous garantit aussi de la gestion de fait pouvant arriver quand nous passons par la voie associative sans s'inspirer d'un cadre juridique fort.

La convention demeure donc une meilleure sécurité juridique, même si elle n'assure pas une garantie totale, ainsi qu'un engagement sur la durée pour les collectivités. **Je souhaitais aussi, au delà des aspects juridiques, confirmer l'action extérieure des collectivités comme compétence importante de développement.**

Cette proposition de loi se voit de plus comme un encouragement à aller dans le champ de la coopération. Je suis convaincu qu'il existe de nombreux acteurs, élus ou fonctionnaires, très engagés dans la coopération qui sont regardés de façon bizarre par d'autres services ayant l'impression que cela se situe à la marge de ce que doit effectuer une collectivité. Il fallait donc encourager les collectivités à aller sur le champ de l'action extérieure.

Nous passons aujourd'hui d'une France à l'organisation pyramidale à un monde nouveau en réseaux. Nous évoquions tout à l'heure la réforme pouvant naître de la commission Balladur. Tout le monde considère qu'il existe des échelons territoriaux majeurs (commune, agglomération, département, région) qui ont à coopérer avec d'autres acteurs organisés eux-aussi, en Europe et dans le monde, en réseaux. **A l'heure d'internet, il serait paradoxal que nos collectivités ne puissent pas travailler elles-aussi en réseaux au niveau international.** Je lisais hier un rapport sur le monde du sport et la métropolisation du football en Europe. Il serait étonnant d'obtenir cette métropolisation dans le sport professionnel et non dans les collectivités, qui se doivent donc d'agir plus fortement dans ce travail de coopération.

Je vous remercie de m'avoir permis d'effectuer ce point d'étape avec vous.

M. Bertrand GALLET

Merci. A propos de ces réseaux et de ces flux que nous voyons en permanence, il est clair que la réponse juridico-administrative ne demeure

pas à la hauteur mais il faut néanmoins maintenir ce cadre.

Je passe la parole à Pierre Pougnaud qui va répondre à la question posée par cette table ronde.

M. Pierre PUGNAUD, chargé de mission à la Délégation pour l'Action extérieure des collectivités locales, Ministère des Affaires étrangères et européennes

L'action extérieure des collectivités locales peut-elle se limiter à la coopération décentralisée? Je répondrais : non, bien sûr, et de plus en plus. En effet la coopération décentralisée n'a pas été le concept préexistant en matière d'action des collectivités locales. En 1983, le Gouvernement, avec une réelle prescience et sur la base de ce qu'il observait autour de lui, a choisi la formule de l'action extérieure des collectivités locales. Il l'a effectué dans un intérêt de régulation, estimant sans doute que tous les aspects de l'action des collectivités locales devaient être suivis par un Délégué, mais aussi pour que l'autorité gouvernementale française puisse mener une action sur la base de l'information réciproque et de la lisibilité. 1992 a ensuite apporté des signaux importants, dont le choix du terme « coopération décentralisée ».

Nous arrivons maintenant à un stade où ces évolutions se croisent. J'aimerais tout d'abord parler des faits. **Il existe de nombreux domaines qui ne rentrent pas dans le schéma conventionnel à cause des évolutions des actions des collectivités locales et de l'environnement. J'aborde notamment la diplo-**

matie des villes et la volonté de faire passer un certain nombre de messages sur des sujets, qui se révèlent mondiaux par leurs enjeux et locaux par leurs décisions. A propos des réseaux, les collectivités locales sont de plus en plus amenées à intervenir sur le terrain extérieur non pas directement par des conventions bilatérales mais par la mise en œuvre de leur savoir-faire de réseaux. Prenons pour exemple l'action menée par Yves Dauge¹⁵ pour la renaissance du patrimoine ancien dans les centres-villes. Il s'agit ici de réseaux constitués par l'association nationale des villes d'art et d'histoire, association regroupant essentiellement des collectivités locales.

Il existe de plus des questions sur tout ce qui se rattache au développement des territoires, concept émergent et assez français. Ce vrai problème de développement des territoires ne reste pas réductible à la coopération décentralisée bilatérale par convention.

Vous avez également évoqué la coopération avec les associations de collectivités locales à l'étranger, qu'il s'agit de mettre en capacité d'exercer leurs rôles. Cela se révèle un enjeu démocratique mais aussi un enjeu technique. Nous aurons donc de plus en plus d'actions non conventionnelles, à mon avis souhaitables. Mais demeurent-elles légales? Il existe différents degrés de légalité, des cercles concentriques en matière de sécurité de l'engagement des collectivités. Le premier cercle, le plus sûr, constitue le socle sur lequel les collectivités ont acquis leur expérience, qui reste le cercle conventionnel. Cela représente l'avantage de bien connaître un partenaire, avec le-

¹⁵ Sénateur d'Indre-et-Loire, Conseiller spécial du sous-directeur de l'UNESCO pour la culture



quel bien souvent est poursuivie la coopération malgré les aléas politiques. Il existe une continuité réelle, ce qui demeure un atout intéressant.

Le reste doit rester à coup sûr dans le champ de l'utilité publique. Je demeure très libéral dans l'approche du champ d'action des collectivités locales, le droit ne devant pas se trouver trop en retard par rapport aux faits, surtout quand ces faits existent depuis une trentaine d'années. Les tendances évoquées se sont fait jour et se diffusent dans tout le tissu des collectivités locales, grâce notamment au travail de Cités-Unies-France et des associations thématiques. L'action thématique revient à échanger son savoir-faire. Cela peut bien sûr s'effectuer dans le cadre d'une coopération conventionnelle, mais **il serait dommage de garder ce savoir-faire pour nos seuls partenaires. En réservant notre savoir-faire aux villes bénéficiant de la coopération décentralisée, nous créons une disparité dans le développement.**

Nous avons donc l'action non conventionnelle pour laquelle il est demandé de prouver son intérêt local. Pour cela, il est préférable d'aller dans le sens de ce qui avait été dit dans les conclusions de Rémi Schwartz sous l'arrêt Ville-neuve d'Ascq, à savoir qu'**il peut exister un intérêt humanitaire ou culturel et que l'intérêt économique ne reste pas toujours prévisible. L'intérêt public local comprend aussi l'intérêt « éducation au développement ».** Il existe de plus une réflexion sur l'expertise. **De plus en plus de collectivités locales deviennent dispensateurs d'expertise dans le cadre**

conventionnel, par France Coopération Internationale ou par d'autres opérateurs existant. **Il est nécessaire de faire en sorte qu'à chaque fois qu'il existe un contentieux dans ce domaine de l'action non conventionnelle, nous disposions d'excellents argumentaires pour que le juge d'appel, souvent mieux éclairé que le juge de première instance, puisse les prendre en compte. Nous devons démontrer qu'il existe une attente réelle de la société civile locale d'une manière non discriminatoire et non partisane.** Je ne développerai pas ce sujet car j'arrive à la fin du temps qui m'est imparti.

Il est donc vital à mon avis de fonctionner à bonne législation constante. Nous possédons les moyens de démontrer aux juridictions que cela reste faisable. **Il est nécessaire d'effectuer de la prévention de contentieux** en essayant de faire partager vos objectifs par le plus de gens possible dans votre société civile locale. Faisons en sorte que les oppositions, et pas seulement les partis politiques, ne soient pas en position d'exercer des recours. Le jugement du Tribunal de Paris de 2008, puisque nous parlons tout à l'heure de colloques d'évêques, ne constitue pas le jugement dernier. Il s'agit d'un problème de veille, plutôt que de sur-réaction à la difficulté. Les solutions résident dans une grande vigilance, du sang froid et surtout dans une coordination entre les partenaires, puisque nous connaissons peut-être ce risque avec la disparition de la clause de compétence générale. **En matière de compétence conventionnelle, la loi Thiollière a réglé le problème par avance en créant une compétence. Nous pourrions rencontrer des problèmes sur les**

accords non conventionnels si le législateur ne prend pas en compte un certain nombre de préoccupations, afin d'éviter qu'il existe une zone de non droit. Il faudrait éviter que le champ d'action des collectivités locales ne se trouve matériellement réduit par une initiative du législateur dans notre pays. Heureusement le Sénat possède suffisamment d'apôtres de la coopération décentralisée pour ne pas oublier, au moment de la discussion de ce projet de loi, de demeurer conscients de ces aspects et à la hauteur du législateur de 1992, de 2005 et de 2007. Je vous remercie de votre attention.

M. Bertrand GALLET

Merci. Je demande à Jean-Michel Debrat, Directeur-général-adjoint de l'AFD, qui, lui, représente un établissement public n'ayant pas le droit de faire du hors piste, mais qui travaille de plus en plus avec les collectivités locales, de s'exprimer.

M. Jean-Michel DEBRAT

Dans un premier temps, j'aimerais resituer le mot convention, puisqu'il représente le maître mot de notre matinée, dans une perspective de développement et avec un petit point d'histoire. La convention vise tout simplement à définir un bénéficiaire ou un emprunteur. L'obligation de la convention est arrivée par l'emprunt, mais il s'agit des mêmes données pour une convention de subvention, car cela veut dire qu'il existe quelqu'un qui contracte l'obligation d'en faire bon usage et devient responsable de l'action, conjointement avec

l'institution donneuse. Le fondement de tout cela est le suivant : la Constitution a dans un premier temps institué des autorités locales et les a rendu indépendantes, d'où la théorie de la maîtrise d'ouvrage. Ce choix n'a pas été effectué par tous les bailleurs de fonds : il existe de nombreux organismes de coopération qui agissent en direct. La règle de la Coopération française demeurerait de favoriser l'émergence et la capacité technique ou juridique du partenaire financé, auquel nous refusons de nous substituer pour agir. Ces principes n'ont perdu aucune actualité. Au contraire, l'évolution de la pensée en matière de coopération internationale, qui se cristallise notamment dans la déclaration de Paris, met en avant le rôle indispensable de ce partenaire, à qui nous donnons des moyens et qui agit. Je crois que la multiplication d'initiatives où il n'est pas produit d'obligation de passer par le partenaire local ne correspond non seulement pas à notre histoire mais ne correspond pas non plus à la pensée actuelle en matière d'aide publique au développement. Cela étant dit, un second aspect concerne **la valeur ajoutée croissante de l'échelle décentralisée dans une perspective de développement. Cette échelle croît pour une raison simple : l'essentiel des problématiques d'accès à l'eau ou à l'éducation, de lutte contre la pauvreté ou de développement économique demeurent locales, et par conséquent, il s'agit bien là de la bonne échelle.** Ce constat fonde la notion de compétence particulière. La compétence des collectivités locales est bien d'agir à ce niveau-là. Une convention qui crée cette compétence particulière se trouve donc dans le droit fil de la manière dont un développeur peut penser son action.

Ces généralités étant dites, aujourd'hui en France, cette échelle locale représente en fait un système. Il existe dans notre pays la gestion directe communale, celle effectuée par des groupements, par des SEM¹⁶ ou par des associations subventionnées. Il n'existe aucune raison de penser qu'il n'en soit pas de même pour nos partenaires. Nous nous posons maintenant la question de comment marier les systèmes? Quel est le système juridique que nous allons imaginer pour que tous ces acteurs puissent travailler ensemble sur une base légale ?

L'idée de convention demeure ici la bonne : il n'existe rien de plus souple et en même temps politiquement plus légitime qu'une convention. Alors **pourquoi la répartition de compétences des collectivités françaises devrait servir de cadre à une coopération décentralisée où forcément nous nous trouverons dans des États possédant une autre organisation de compétences? Ce schéma en lui-même ne tient pas. En matière de droit international, ce qui prime est d'abord la volonté des deux parties étrangères l'une à l'autre.**

Il est évident que lorsque nous parlons d'éducation, notre organisation française fait que nous marions immédiatement les niveaux régionaux, départementaux et communaux. Il faudra bien organiser un système conventionnel où les parties ne restent pas strictement homologues. Alors quelles conséquences tirons-nous à l'AFD en tant que financeurs ?

Il s'avère nécessaire, dès lors qu'il est question d'argent, d'établir une convention de financement, à laquelle s'ajoute désormais une

convention de projets où nous associons toutes les parties prenantes. Cela permet de régler la question de la maîtrise d'ouvrage (par légitimité, le maître d'ouvrage ne peut être qu'une collectivité locale). Ce maître d'ouvrage agit ensuite avec une prestation de service en choisissant un maître d'ouvrage délégué. Ces conventions ne sont pas sclérosantes car toutes les parties prenantes peuvent devenir signataires de celle-ci. Nous récupérons donc le système local permettant d'offrir à nos partenaires toute la palette de notre propre variété administrative.

Il existe plus de complications lorsqu'il s'agit d'une ONG. Le problème ne réside cependant pas dans la nature du signataire mais dans la nature du contrat, son caractère, son contenu et son degré de contrôle. Je resterai donc dans la lignée de mon prédécesseur en disant que ce n'est pas le cadre qui pose problème mais la manière de remplir celui-ci. En revanche, il faut veiller à ce que la liberté d'initiative de l'opérateur français ne puisse à l'étranger être bornée par une convention avec l'autorité étrangère. Par conséquent, la dimension partenariale reste plus importante que celle de l'aide, et fonde l'idée même de convention.

A propos du contenu de la convention, il est vrai que rédigé comme tel, il existe l'idée traditionnelle de projet de coopération. Il faut prendre en compte l'évolution du métier. Aujourd'hui, nous parlons davantage de politiques, ce qui signifie la nécessité de raisonner objectifs, impacts et indicateurs. Cela explique clairement ce que nous effectuons et permet la bonne appréciation du juge. Cela laisse en revanche une

¹⁶ Syndicats d'économie mixte

grande marge de manœuvre sur les modalités et les moyens. Il s'agit ici d'une tendance lourde de la coopération, qui peut être habilement retranscrite.

Ensuite, la notion d'intérêt local me paraît dérivée directement de ce système local évoqué plus haut. **Dans le système local, il existe évidemment les communes et toutes ses dépendances, mais aussi l'hôpital, l'université, les chambres de commerce et tous les services publics. Dans la notion d'intérêt public local, le mot « public » permet d'attraper toutes ces formes d'action publique. Par conséquent, même l'intérêt local ne semble pas si restrictif que cela.**

En guise de dernière remarque, je demanderai, en reprenant les paroles de Monsieur Pougnaud, de ne pas oublier l'Europe. **Si nous devons penser un nouveau système juridique, nous sommes aujourd'hui dans une mise en réseau de ce qui pourrait devenir un jour le système européen de développement.** A la croisée de cela existe la possibilité de se déléguer des crédits en pensant cette étape européenne. Par exemple, il est nécessaire de prévoir une convention de deux collectivités de deux États membres. Nous avons notamment suggéré au Commissaire Louis Michel d'ouvrir une initiative dont l'élément déclencheur serait que deux collectivités de deux États membres différents contractent avec la même collectivité au sud. Cela attestera en quelque sorte le caractère européen de l'accord. La proposition revient à ouvrir un fonds volontariste pour favoriser des situations qui, pour le moment, sont des cas. Je pense donc qu'il faille inclure la di-

mension européenne, ce qui revient à dire que nous raisonnons « réseaux ».

M. Bertrand GALLET

Merci pour cette exploration de la richesse qu'il est possible d'obtenir avec une convention bien comprise. Sur votre dernière remarque, je note qu'une Commission a dû démissionner à la suite d'une telle initiative. Ils ont été très traumatisés à Bruxelles et vont laisser passer du temps avant de remettre en place ce type de montage. Je passe la parole à Monsieur Carl Dawson, qui va nous parler de sociologie internationale. J'en profite pour faire remarquer que les coopérations des collectivités locales sont régulièrement ignorées par les sociologues des relations internationales, mis à part Monsieur Viltard¹⁷ de la Sorbonne. Ce sujet reste sous-estimé par rapport au poids des ONG dans les relations internationales.

M. Carl DAWSON

Merci. J'articulerais ma présentation sur les **attentes d'un établissement d'enseignement supérieur quant au soutien de ses activités internationales** par les collectivités territoriales (il s'agit bien évidemment du cas de Sciences-Po) autour de trois thèmes :

- le degré d'internationalisation à Sciences-Po ;
- quelques exemples de collaborations déjà en place ;
- pistes de réflexion pour des collaborations à venir.

¹⁷ Yves VILTARD, professeur de Sciences Politiques à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Aujourd'hui, 42% des étudiants de Sciences-Po ne sont pas européens. Tous nos étudiants passent obligatoirement leur troisième année à l'étranger, ce qui nécessite un réseau conséquent d'universités partenaires. En contrepartie, il faut gérer les étudiants arrivant de l'étranger. De ce fait, notre direction internationale des échanges gère annuellement 1700 étudiants et chercheurs en échange. Il s'agit d'opérations de grande envergure, ceci expliquant que notre équipe compte 37 personnes dont des délégués présents en Chine et aux États-Unis à travers le programme Alliance. Il existe par exemple des bourses de mobilité pour les étudiants partant en troisième année.

En 2007-2008, 895.000 euros étaient consacrés à ces bourses dont 202.000 euros provenant du Conseil régional d'Île-de-France, qui finançait 61 dossiers sur 427. 143.000 euros étaient eux versés par la Ville de Paris. Nous possédons également toute une série de **programmes de double diplôme** avec des partenaires prestigieux tels que la London School of Economics ou la Columbia University aux États-Unis. Ces programmes permettent d'étudier par exemple un an à Sciences-Po et un an à Londres et enrichissent évidemment l'enseignement et la recherche, puisqu'il existe un échange de connaissances. Le programme Alliance créé en 2002 se concentre lui sur les **échanges universitaires**, la **recherche** et surtout sur le **dialogue transatlantique sur les politiques publiques**. Ce programme a fait des institutions françaises de véritables acteurs de la scène politique aux États-Unis.

Voici quelques exemples de l'aide apportée par les collectivités territoriales à Sciences-Po : en 2004 nous avons reçu une aide du Conseil régional d'Île-de-France (CRIF) pour une **antenne franco-chinoise en sciences humaines et sociales, dont les activités principales**

sont d'organiser des colloques et des forums d'échanges entre les chercheurs français et chinois dans ce domaine. En 2006, nous avons également reçu une aide du CRIF pour le Global Public Policy Network qui comme son nom l'indique représente **un réseau international de débat sur les questions d'actualité des politiques publiques**. En 2008, le CRIF nous aida de nouveau pour le programme Alliance. L'autre aspect intéressant de Sciences-Po est qu'il existe cinq collèges en région. De nombreux étudiants y accomplissent leurs deux premières années (à Menton, Poitiers, au Havre, à Dijon ou à Nancy). Il s'agit de campus thématiques. Par exemple celui de Menton est spécialisé sur les questions du Moyen-Orient et de la Méditerranée. Dans tous les cas, l'implantation de ces campus en régions ont été fortement soutenues par les collectivités territoriales en question.

J'aimerais maintenant évoquer quelques possibilités de collaboration pour l'avenir afin d'aller encore plus dans ce sens. Il existe une possibilité de financement de bourses, car pour augmenter la mobilité internationale, nous avons toujours besoin de ces financements, de préférence gérées par les autres établissements avec obligations de résultat, puisque si ces **bourses** sont gérées par les établissements, cela nous donne plus de souplesse en matière de ciblage et de publicité. Nous préconisons aussi des possibilités de coopération avec les pays développés et ceux en voie de développement. Bien sûr, cela existe déjà, mais nous pouvons aller plus loin. Il s'agit aussi de la création de fonds de type « endowment »¹⁸ comme dans le cadre du programme Alliance. Nous créons ainsi un capital qui pérennise des projets et qui réduit à long terme les dépendances aux financements extérieurs d'origine publique. **Une dernière idée consiste en la création de chaires régionales, comme par exemple une chaire**

¹⁸ Fonds fiduciaire permettant de générer des intérêts, utilisés pour assurer le fonctionnement de programmes ou d'universités (système très utilisé par les universités américaines)

Afrique favorisant une coopération entre l'Afrique et les institutions françaises.

Voilà donc la topographie de ce qui existe déjà et de ce que nous voudrions effectuer dans l'avenir, afin de rendre le débat un peu plus concret.

M. Bertrand GALLET

Merci. Il s'agit donc d'un exemple de relations internationales de l'Île-de-France ne passant pas par une association et consistant à aider un institut universitaire à travailler sur l'international. **Cela fait partie des très nombreuses innovations permanentes qu'expérimentent les collectivités locales et qui ne correspondent pas beaucoup au schéma préexistant concernant la coopération décentralisée.** Le Président Huchon abordera ce soir ce type de problèmes et cela fait partie des questions sur lesquelles nous devons apporter des réponses. Monsieur Barnier viendra plutôt cet après-midi que ce matin aussi je passe la parole à Monsieur Langlois, Délégué général de l'Association des Régions de France.

M. François LANGLOIS, Délégué général de l'Association des Régions de France

Merci de me donner l'occasion de m'exprimer devant vous. La coopération décentralisée est effectivement un domaine dans lequel les régions demeurent de plus en plus présentes même si cela ne concerne qu'une part modeste de leur budget, cela permettant tout de même des activités importantes. Tous les débats sur le contrôle de légalité ou l'intervention du juge doivent être néanmoins ramenés à une juste proportion.

J'ai accepté de participer à cette table ronde malgré un problème que je n'ai toujours pas résolu à ce jour sur la question posée. L'action

extérieure des collectivités locales peut-elle se limiter à la coopération décentralisée ?

Je ne comprends pas bien cette question mais vais tenter d'apporter un certain nombre de réflexions qui contribueront peut-être à vous éclairer. Pour moi, la définition de la coopération décentralisée est la suivante : toute action extérieure des collectivités locales par opposition aux actions extérieures de l'État. Tout ce qu'effectuent les collectivités locales françaises sur le champ international relève de la coopération décentralisée puisque celle-ci n'est pas par définition une coopération d'État à État. Les interventions des collectivités territoriales, dans n'importe quel cadre, ne se font pas avec les instances d'un État. Pour exemple, voilà quelques années, j'avais des responsabilités à la Mairie de Grenoble. Je me souviens d'un débat du Conseil municipal au moment où les électeurs autrichiens avaient voté en masse pour un parti d'extrême droite. La question qui s'était posée portait sur la nécessité de poursuivre les opérations de coopération décentralisée avec un certain nombre de villes autrichiennes dans ce cadre. Il y eut alors un débat de fond sur la définition d'une coopération décentralisée et son opposition avec des rapports d'État à État, qui pouvaient être suspendus quand ceux-ci se trouvaient en désaccord sur des orientations politiques. Dans ma vision des choses, que je ne vous impose pas, l'originalité et la caractéristique de la coopération décentralisée consistent en sa réalisation fondée par des pouvoirs locaux français, en partenariat avec les pouvoirs locaux étrangers. De ce point de vue toute action extérieure des collectivités locales relève de la coopération décentralisée, y compris les actions en faveur de la formation de cadres territoriaux ou de cadres d'entreprises.

Je voudrais ensuite approfondir afin de distinguer deux grandes familles d'action des col-

lectivités territoriales françaises. D'une part il existe le **soutien financier à des associations françaises** ayant pour activité notamment de mettre en œuvre des actions sur tel ou tel territoire, grâce à leur savoir-faire et à leur engagement personnel. Pour cela, elles demandent une aide aux collectivités. Il est clair que contrairement aux décisions des tribunaux administratifs, **il s'agit ici d'intérêt local, au même titre qu'une collectivité territoriale possède un intérêt à aider une association dans le domaine culturel ou sportif. La seule limite à ce que je viens de dire est qu'il n'existe pas pour moi d'intérêt local à ce qu'un conseil régional, par exemple celui de Rhône-Alpes, subventionne une association parisienne souhaitant effectuer une intervention sur le territoire du Burkina-Faso ou de la Palestine.** L'intérêt local pourra ici être critiqué du fait que l'association n'est pas enracinée localement en Rhône-Alpes. Dans le cas contraire, je ne vois pas pourquoi on interdirait au Conseil régional de Rhône-Alpes de subventionner une association soutenant la coopération décentralisée, alors que les personnes faisant vivre cette association vivent et sont redevables de cette région.

L'autre type d'intervention regroupe les relations institutionnelles de la collectivité locale avec une autre collectivité locale. Cela fait l'objet d'échanges, de voyages, puis d'une subvention déclinée par un certain nombre d'actions plus ou moins précises dans le temps. Là aussi, le cadre de la loi Thiollière me paraît pertinent. Je ne suis pas choqué par le fait que nous disposions d'une convention cadre déclinée au fil des ans par des avenants, précisant que dans le cadre d'une coopération par exemple entre la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la Région de Tanger au Maroc, il existe un rapport cadre pluriannuel décliné par la suite. Cela se trouve en totale cohérence avec les principes

français de l'annualité budgétaire des collectivités.

Nous sommes en train progressivement de passer d'un système à un autre. A l'origine, la coopération décentralisée des collectivités territoriales représentait quasiment exclusivement le soutien aux associations françaises prodiguant des opérations à l'étranger. Petit à petit sont arrivées les conventions entre collectivités locales françaises et étrangères. Puis un troisième élément se substituant au premier est apparu : **la notion d'appel à projet. Ce sont les élus locaux français qui décident dans une vision politique, d'aider tel ou tel territoire.** Comme ils ne souhaitent pas l'effectuer en régie, par manque de moyens ou de compétence, et qu'ils ne veulent pas recruter des personnes spécialisées pour cela, ils effectuent des appels à projet auxquels les associations répondent. A ce moment-là, ces associations deviennent les maîtres d'œuvre d'une action conçue par la collectivité locale et réalisée par l'association, qui, dans ce cas, n'a pas à être ancrée dans la région.

Il existe donc ici une évolution qui montre que le travail effectué depuis une trentaine d'années. **Aujourd'hui, il semble indispensable non pas de modifier la loi, mais d'encourager et de faire en sorte que les collectivités territoriales puissent poursuivre leurs actions pour la simple raison que l'action extérieure de la France est nécessaire à son rayonnement et à l'expression de sa place dans le monde.** Comme le Gouvernement français n'a plus aujourd'hui les moyens d'agir seul dans ce domaine, il a besoin du soutien des collectivités territoriales dans ce domaine pour que la présence de la France dans le monde puisse être demain ce qu'elle a été hier. **Il est donc logique que l'État français aide, ne serait-ce que d'un point de vue juridique et législatif, les collectivités territoriales.**

M. Bertrand GALLET

Merci, nous arrivons à la fin de ce débat. J'ai peur que nous n'ayons pas beaucoup de temps pour débattre, pris par une contrainte horaire.

Ce qui ressort de ce qui vient d'être dit est en gros que l'action des collectivités locales se trouve de plus en plus large et touche de nombreux secteurs de la société civile du territoire. Vous avez aussi noté une restriction très intéressante par rapport au débat sur les ONG : nous acceptons d'aider les ONG à condition qu'elles se situent sur le territoire. Il s'agit là d'un débat que nous connaissons avec Coordination Sud depuis longtemps, et qu'il serait intéressant de reprendre cet après-midi. Je remarque aussi qu'il **semble y avoir consensus pour affirmer qu'il n'est pas nécessaire de toucher à la loi**, que celle-ci, utilisée intelligemment avec une politique de prévention, peut s'avérer suffisante. Les aspects de ce sujet restent néanmoins difficiles à stabiliser.

M. Antoine JOLY

Je reste assez sensible à la distinction entre l'action extérieure des collectivités locales, notion la plus large possible, et la coopération décentralisée, qui serait, comme le dit Charles Josse-
lin, la coopération de collectivités. Sa dénomination n'est pas très grave cependant, puisque nous parlons toujours de la même chose.

M. Yves VILTARD, Professeur de sciences politiques, Université Paris I Panthéon Sorbonne

L'expression « aide au développement », introduite volontairement dans le texte de loi, n'a pas été commentée mais correspond au débat engagé. Je ne peux m'empêcher d'y voir une attention bien particulière. Distinguer ici l'aide au développement représente un avantage évident pour l'État. Il s'agit de la recherche d'une

participation des collectivités territoriales à l'aide au développement. Nous allons opposer à cette notion d'autres actions (économiques, culturelles voire même politiques) plus ancrées dans l'intérêt local. Je voulais simplement indiquer qu'il serait intéressant d'expliquer la bienveillance de l'État et de tous les partenaires. Il n'est pas ordinaire de constater un tel consensus en politique. En tant que politiste, j'aimerais connaître les jeux d'acteurs qui composent ce consensus, et pourquoi celui-ci existe.

M. Charles JOSSELIN

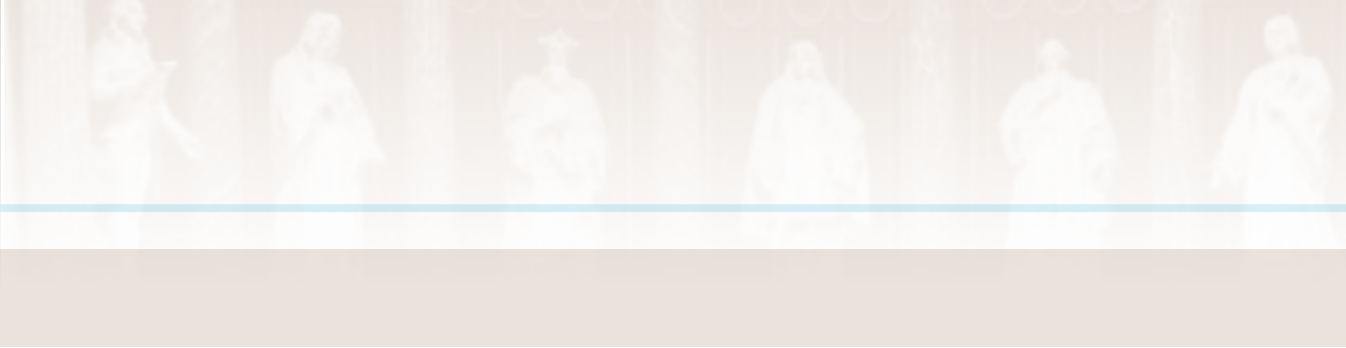
J'aimerais simplement souligner que ce consensus n'est pas absolu, puisque des recours ont eu lieu, certes peu nombreux. Nous pourrions nous poser la question de savoir s'il n'existe pas une contradiction fondamentale de la part de ceux et celles qui font ces recours, puisque ce sont en général les adhérents à un parti aux tendances plutôt xénophobes et qui auraient tout intérêt à ce que les pays étrangers développent leurs propres systèmes économiques pour que leurs habitants ne viennent pas en France. Il s'agit cependant d'un débat différent.

M. Bertrand GALLET

Il existe justement un débat au sein du Front national sur cette ligne.

M. Michel THIOLLIÈRE

Il me semble que la coopération décentralisée équivaut à une action déclinant l'action de l'État. A un moment donné l'État s'engage avec un autre État et donc s'appuie sur une collectivité pour remplir une mission qui normalement devrait revenir à l'État. De mon point de vue l'action extérieure reste beaucoup plus large et peut s'attaquer à de nombreux champs. Nous avons effectivement placé dans la loi à la fois l'aide au développement et la coopération



parce que cette coopération nécessite un accord d'égal à égal, notamment au plan financier. L'aide au développement peut être davantage une aide sans retour financier.

De plus tout le monde est d'accord car il existe peut-être une vision universaliste des français dans ce champ de la coopération. Nous discernons une réalité sur notre territoire qui fait que les associations, les ONG et nos concitoyens restent très impliqués dans une action internationale, par exemple parce qu'ils sont issus d'un autre pays que le nôtre. Cependant pour faire accepter cette loi il a fallu passer l'étape consistant à convaincre le gouvernement que cette proposition restait sénatoriale.

M. Gilles THEODORA, représentant à Paris de la Région Réunion

Je viens de la Région Réunion et souhaitais intervenir pour donner un éclairage sur le point de vue des **régions d'outre-mer** sur la coopération décentralisée. Je ne pense pas que l'ac-

tion extérieure des collectivités locales puisse se limiter à la coopération décentralisée en ce qui concerne l'outre-mer, puisque ces régions **possèdent des compétences étendues par la loi du 7 décembre 2000¹⁹**. Je suis donc d'accord avec ce que disait Monsieur Langlois. Effectivement, de notre point de vue, la coopération décentralisée va se résumer à la coopération entre les collectivités territoriales des régions d'outre-mer avec les collectivités étrangères, mais l'action extérieure va bien au-delà. Nos régions peuvent donc signer des conventions directement avec des États étrangers. Plus encore qu'au niveau de la France hexagonale, la pratique a devancé le droit. J'aurais aimé obtenir un élément de réponse sur la proposition du Conseil d'État dans son rapport qui était d'étendre à l'ensemble des collectivités françaises les possibilités qui existent en outre-mer.

M. Bertrand GALLET

Nous allons lever la séance pour ce matin.

¹⁹ Cf. supra (note de bas de page 7)



Table ronde 2 :

le soutien des collectivités locales aux associations de solidarité internationale de leurs territoires : quelle légitimité et quelle sécurité juridique ?

Présentation

Conseils régionaux et généraux ont, pour beaucoup d'entre eux, mis en place des dispositifs d'appui aux associations de solidarité internationale de leurs territoires. Il s'agit non seulement d'encourager la vie associative locale, mais également de défendre des valeurs en matière de développement durable, de solidarité internationale, d'éducation au développement, de codéveloppement, portées par ce tissu associatif local.

Ces dispositifs permettent aux collectivités de soutenir des projets, au travers de subventions d'un niveau modeste (moins de 15.000 euros par projet en général). Ces appuis s'adressent la plupart du temps à de petites associations de solidarité internationale (ASI) ou organisations de solidarité internationale issues des migrations (OSIM) locales, composées essentiellement de bénévoles, et donc pour beaucoup, exclues des financements de bailleurs nationaux, européens ou internationaux.

Or,

- *il n'est pas toujours envisageable, pour ces collectivités locales, de conventionner avec les partenaires institutionnels, s'ils existent, de la zone de réalisation du projet. Une convention de coopération décentralisée suppose en effet des liens politiques, institutionnels et durables, ce qui n'est ni com-*

patible ni cohérent avec le nombre de micro-projets subventionnés chaque année par les collectivités ;

- *il est parfois malaisé de répondre aux trois critères de l'intérêt local fixés par la jurisprudence : intérêt public, impartialité et intérêt direct pour la population locale française, dont l'interprétation, extensive ou restrictive, relève néanmoins du seul juge administratif.*

Cette table ronde a été l'occasion, pour les collectifs d'associations présents, d'exposer :

- *le contenu et les modalités des relations entre ASI/OSIM et les collectivités locales ;*
- *leurs attentes concrètes quant à ces relations ;*
- *leurs réactions sur la question de la sécurité juridique des appuis dont elles bénéficient.*

La question à laquelle cette table ronde a tenté de répondre était la suivante : la loi interdit-elle aux collectivités locales de soutenir les actions de solidarité internationale, réalisées hors convention, des acteurs de leur territoire ?

M. Yves GOUNIN, modérateur

Je rappelle les trois pistes de réflexion que nous évoquerons ensemble cet après-midi.

➤ **Première question : l'existence d'une convention constitue-t-elle une contrainte si forte que les collectivités territoriales ne puissent pas s'y plier ? Le corset est-il si rigide qu'elles ne parviennent à s'y faufiler ? Je m'adresserai sur ce point aux ONG et au Ministère de l'Intérieur.**

➤ **Deuxième question : à supposer qu'il soit répondu par la négative à la première, la notion d'intérêt local n'est-elle pas appelée à évoluer ? Ce point soulève deux interrogations. Tout d'abord, l'action d'une région à l'étranger peut-elle être susceptible de présenter un intérêt local pour un juge administratif ? Pouvons-nous sortir d'une acception par trop restrictive, ou territoriale, de l'intérêt local ? D'autre part, de quel intérêt local parlons-nous ? Lorsque la Région Île-de-France subventionne une association qui intervient au niveau international, le juge doit-il apprécier l'intérêt local de la région au niveau international ou celui de la région à subventionner une association dans le cadre d'une politique locale de soutien à la vie associative ?**

➤ **Troisième question : la bombe atomique ou « trancher le nœud gordien », pour reprendre mon expression de ce matin. S'il est répondu par la négative aux deux premières questions, quelle est la réforme législative nécessaire ? Comment rédiger la loi ? Jusqu'où pouvons-nous ne pas aller ?**

J'adresse ces trois questions aux interlocuteurs présents cet après-midi. Trois représentants d'organisations non gouvernementales se suc-

céderont. Pour commencer, je donne la parole à Monsieur Vielajus.

M. Jean-Louis VIELAJUS, Président de Coordination sud

Je représente ici Coordination SUD (Coordination des ONG et ASI Urgence et Développement). Elle rassemble 130 ONG à travers une série de collectifs dont deux sont ici présents : le CRID (Centre de Recherche et d'Information pour le Développement) avec Madame Nathalie Péré-Marzano, sa Déléguée générale, et le FORIM (Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations) avec M. Chansamone Voravong, son Président.

Pour prévenir un biais de notre exposé, je tiens d'abord à vous préciser une caractéristique. La plupart des associations membres de Coordination SUD sont nationales. Il existe néanmoins des regroupements associatifs aux niveaux régional et départemental grâce à votre appui.

Le soutien des collectivités territoriales en faveur du regroupement des associations à ces niveaux décentralisés est d'ailleurs très important. Cependant, nos organisations sont en majorité nationales.

J'essaierai de tenir un propos général. Coordination SUD regroupe des associations nationales de tailles importante, moyenne ou petite.

Je me réjouis d'intervenir devant vous car **il est important de renforcer, pour l'avenir, le dialogue avec les collectivités territoriales**. Ce dialogue existe mais nous avons, lors de l'assemblée générale de Cités-Unies-France, à l'initiative de M. Charles Josselin, souhaité un dialogue plus consistant et préconisé une logique d'échanges et de partenariats entre associations de solidarité internationale et collectivités territoriales. Un réel intérêt a été manifesté sur

ce point et nous devons travailler en ce sens.

Sur les contestations par les tribunaux administratifs, les propos tenus ce matin m'ont permis de prendre conscience de la vision quelque peu limitée et rétrograde, en tout cas de ceux qui vont porter ces affaires au tribunal administratif. La question est d'actualité. Durant les années 1990, je rencontrais fréquemment des élus du Front national. Ils encourageaient toutes les formes de coopération, de mobilisation et de soutien aux associations, pour des raisons que nous connaissons. La bascule a dû s'opérer à la fin des années 1990 et au début des années 2000 avec la formation d'un nouveau discours. Il faut savoir que le discours va et vient. Pour le moment, il vient.

Au-delà de ce côté quelque peu rétrograde, il existe un risque dans ce débat à faire trop de cloisonnement entre coopération publique bilatérale, coopération décentralisée, coopération non gouvernementale. Notre idée est que l'ensemble de ces coopérations représente la coopération de la France et de la société française. Notre exigence tient à sa bonne articulation. Peut-être pourrions-nous préparer les lois ensemble afin d'envisager le sentiment des autres acteurs dans cette voie. Nous pourrions tenir cette discussion avec Cités-Unies-France et les associations de collectivités, pour préparer une révision pour les prochaines années et tenir ensemble des positions plus partagées sur ces sujets.

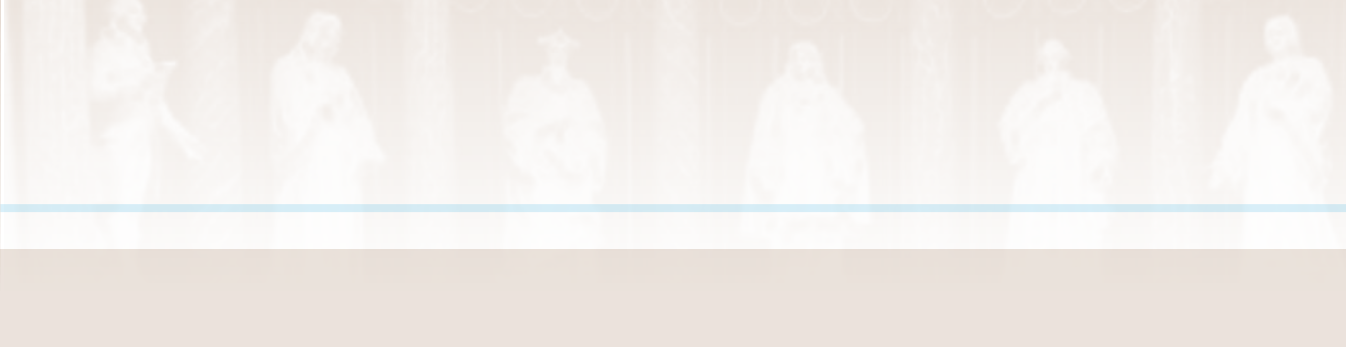
La coopération décentralisée représente 5 % du budget des ONG françaises. La proportion est faible, mais il faut la replacer dans l'enquête « Argent et solidarité internationale ». Dans les ressources consolidées des ONG, 60 % proviennent de ressources privées et 40 % de ressources publiques. Je cite les chiffres de

2004. **Sur ces 40 %, 20 % ont pour origine le public central – les ministères –, 5 % les collectivités territoriales et 15 % l'international (l'Europe, etc.)**

Sur les 40 % de ressources issues du public, 5 % proviennent des collectivités locales. Lorsque nous relativisons ce pourcentage, nous comprenons l'importance de ce soutien pour la communauté des ONG. Il est important et considéré comme tel. Toutes les tailles d'ONG sont concernées. Qu'elles soient grosses ou petites, toutes reçoivent un soutien de l'ordre de 5 %. Cependant, pour les petites, ces 5 % tiennent une place plus importante dans leur budget. Il s'agit de 5 % de la masse globale. Lorsque nous prenons une petite ONG de proximité votre soutien est significatif et représente, non pas 5 % de leur budget de petite association, mais un pourcentage bien plus important.

Les sujets posés sur la sécurité juridique et la légitimité sont importants, et pas seulement pour l'accès aux financements. Considérer l'accès aux financements comme le seul type de relations entre les associations de solidarité internationale et les collectivités territoriales appartient au passé. Je pense qu'il existe bien d'autres relations et d'autres éléments de valeur ajoutée mutuelle que nous pouvons observer entre les collectivités et les associations.

J'ai essayé de lister ainsi certaines choses en me demandant quelle était la consistance de l'appui des collectivités territoriales aux associations. Je vois le soutien à des collectifs territoriaux (locaux, régionaux, départementaux). Je vois l'existence dans de nombreux cas d'espaces de dialogue et de concertation sur les orientations de la coopération décentralisée. Je vois des relations contractuelles, des contrats



d'opérateurs d'ONG, dans le cadre des conventions de coopération décentralisée. Je vois notamment des actions qui ont été réalisées sur la question de la décentralisation et du développement local. Il existe en effet de nombreux contrats d'opérateur passés avec des ONG, qui avaient des compétences et travaillaient dans le cadre d'une convention, de territoire à territoire, pour les collectivités. Je vois également un ensemble d'aide sur l'accueil, les locaux et l'appui financier.

Je me suis demandé quels éléments nous pouvions identifier comme apport des collectivités, sur la base du territoire, comme la valorisation des compétences d'une association qui possède une réelle expérience, qui ne peut pas forcément rentrer dans le cadre d'une convention de territoire à territoire. Par exemple, je travaille beaucoup avec les Maisons familiales rurales. Elles existent sur l'ensemble du territoire. Chacune a une coopération avec une maison familiale dans un pays donné. Il n'existe aucune chance pour que cette coopération se superpose avec la coopération de la région, du département ou de la ville avec son homologue. Pourtant, il existe là une compétence de la Maison familiale rurale sur la formation en milieu rural, sujet aujourd'hui extrêmement important, qui peut apporter au niveau international et constitue une réelle valorisation de son département, de sa ville ou de sa région d'origine.

Un autre point me paraît important : l'effet de flux, de personnes, à partir de cette coopération décentralisée en lien avec les collectivités territoriales. Le nombre des volontaires recrutés localement sur les territoires est essentiel, car ils maintiendront demain un esprit de solidarité internationale. **Nous devons également considérer l'ensemble des volontaires des associations, jeunes, moins jeunes et encore moins jeunes, tous les bénévoles d'associa-**

tion qui circulent et assurent le lien entre un territoire et l'étranger. Ce point me semble extrêmement important.

Un **autre intérêt local**, je pense que nous y reviendrons, tient à la **prise en compte des attentes des associations de ressortissants.**

Une chose importante également, sur laquelle nous reviendrons largement et sur d'autres sujets, est la **contribution à l'éducation au développement.**

Finalement, si je rassemble tous ces éléments – et je pense qu'il faut faire extrêmement attention – toute l'action des associations de solidarité internationale est pour moi de maintenir à côté de la collectivité territoriale ces valeurs de solidarité, d'engagement, et d'intérêt, portés à l'autre à l'autre bout du monde. Ce lien est immatériel, mais réel, et je pense que nous devons le privilégier.

Concernant le trou de souris dans lequel les associations peuvent se trouver avec les collectivités territoriales dans le cadre qui nous intéresse, ma première réaction est de noter que dans l'expression « association de solidarité internationale », nous trouvons le mot « association ». Ce matin, nous avons eu un exemple d'association de timbres ou de papillons. Nous sommes une « association de solidarité internationale » comme d'autres sont des associations de papillons. En ce sens, nous existons sur un territoire ou au niveau national, ou au niveau national et territorial. Car beaucoup d'ONG sont en fait des fédérations et ont une présence sur l'ensemble des territoires. Nous avons parlé du Secours populaire, du Secours catholique, nous pouvons citer Handicap International ou d'autres structures qui ont une présence territoriale plus ou moins organisée, de plus en plus fédérale, en rapport avec ce territoire.

Nous sommes donc des associations et nous revendiquons, auprès du Ministère des Affaires étrangères ou d'autres acteurs publics, le droit d'initiative. Droit qui, dès lors qu'il rencontre les priorités d'un acteur public, est de dire : « Nous sommes porteurs de telle initiative, avec tel partenaire, nous avons telle garantie, nous portons tel moyen en cofinancement – nous sommes toujours en cofinancement sur ces affaires et jamais simplement subventionné à 100 % – et nous sommes prêts à passer des conventions de subvention définissant notre rôle et le rôle des collectivités territoriales dans l'action que nous menons. » Nous avons donc une première mise en relation : l'association, le droit d'initiative, avec un fort intérêt local – si vous reprenez ce que j'ai proposé –, et, par ailleurs, une action incitative des collectivités territoriales, pour que nous nous organisions et nous renforçons au niveau local, et que nous soyons force de proposition. Nous nous trouvons en position souvent contradictoire. Au niveau régional, il nous est proposé de nous renforcer et nous disposons de moyens dans ce but. Par ailleurs, **nous allons subir l'effet de « la porte qui se ferme » si nous avons une vision trop restreinte de l'intérêt local.**

La bonne combinaison doit mettre en avant l'association, le fait associatif et le droit d'association et d'initiative. Ensuite, nous devons décliner au mieux et regarder comment, dans les discussions entre collectivités territoriales et associations répondre aux enjeux de l'intérêt local. Dernière chose, **une association nationale doit-elle être forcément considérée comme hors de l'intérêt local ?**

Je ne suis pas certain que nous puissions régler facilement cette affaire. La discussion doit se prolonger. Je répète que beaucoup d'associations nationales ont des représentations locales. Nous pouvons tout à fait avoir une dis-

cussion avec cette représentation locale et regarder quel est, pour elle, l'intérêt local.

Deuxièmement, **il se peut, à certains moments, qu'en fonction des priorités d'une collectivité territoriale, il n'existe pas d'association porteuse de cette priorité de façon locale. Il faut alors se tourner vers des associations nationales,** qui portent cette compétence, ce système de relation, et peuvent contribuer à des objectifs – que vous avez dans la coopération décentralisée – notamment autour des Objectifs du Millénaire de réduction de la pauvreté, des inégalités, de la faim, de l'accès à l'eau, etc.

Nous ne pouvons pas dire que l'intérêt local est défini par des associations territoriales.

Si cet aspect est certainement prioritaire, nous ne devons pas fermer la porte. Nous devons au contraire discuter plus avant, pour regarder à quelle condition l'association nationale a une valeur ajoutée et un engagement pour agir sur le territoire tels, qu'il faut peut-être pouvoir collaborer avec elle.

Je vous remercie.

M. Yves GOUNIN

Je remercie Monsieur Vielajus qui, avec beaucoup d'esprit de synthèse, a répondu à l'une des questions que nous nous posions sur l'intérêt local, et l'appréciation de l'intérêt local par rapport à l'association locale (question 2, point n° 2). Il a eu raison d'établir un distinguo entre l'association locale implantée localement en Île-de-France et la grande association nationale. Sur ce point peut-être, Monsieur le Président Chansamone Voravong, Président du FORIM, voudra bien nous apporter son témoignage.

Je vous remercie. Monsieur le Président, la parole est à vous.

M. Chansamone VORAVONG, Président du FORIM

Monsieur Gounin, je vous remercie. Tout d'abord, je voudrais présenter le FORIM, en particulier en face de M. Charles Josselin. La création du FORIM a été un miracle. J'emploie le mot « miracle » car si nous supposons qu'aujourd'hui le FORIM n'existât pas et que nous voulions le créer, j'ai l'impression que nous serions confrontés à l'impossible. Cette création relève donc du véritable miracle, né, bien entendu, de la conjonction de la volonté des pouvoirs publics, représentés surtout par M. Charles Josselin²⁰ – qui a vraiment poussé la Commission interministérielle à prendre en compte la question des migrants sous deux aspects : celui de l'intégration en France et celui de l'appui au développement dans leur pays d'origine. M. Josselin, je vous remercie.

Lorsque nous avons été créés, personne ne pariait sur notre longévité. Etant donné la présence de gens si divers, si différents, la question se posait de comment nous réussirions à vivre ensemble. Mais nous sommes toujours là.

Je voudrais expliquer notre action pour démontrer que nous avons été en mesure de donner quelque chose à la France. Nous avons fait de nombreuses choses en termes de coopération internationale, à travers le programme d'appui aux projets d'organisations de solidarité internationale issues des migrations. Nous avons besoin des collectivités territoriales pour être reconnus dans les régions.

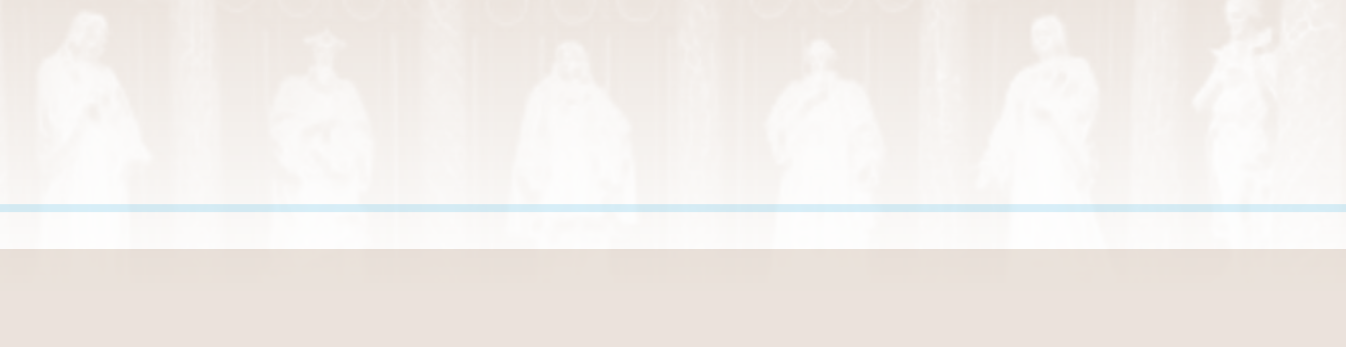
Nous, migrants, sommes convaincus que la vraie coopération pour le développement doit être locale. A ce niveau, les êtres humains peuvent se rencontrer et le développement est à taille humaine. Plutôt qu'imaginer quelque chose d'abstrait, nous avons besoin de concret.

Le FORIM a reçu un budget dans ce but, pour cofinancer le programme d'appui aux projets d'organisations de solidarité internationale issues de l'immigration, le PRAOSIM. Dans ce programme, nous recevons le cahier des charges des ministères. Au début, il s'agissait surtout du Ministère des Affaires étrangères, mais aujourd'hui, le Ministère de l'Immigration est aussi concerné. A ses débuts, ce cahier des charges était très compliqué. Nous avons pu l'améliorer. Et avec l'expérience, nous avons remarqué que, progressivement, les projets qui nous sont soumis sont de meilleure qualité chaque année. Pour instruire ces projets avant de les cofinancer, il existe le Comité d'examen paritaire, composé pour moitié des représentants de migrants et pour moitié des institutions partenaires, pouvoirs publics (dont les collectivités locales), ONG françaises, etc.

Je souhaite souligner que nous sommes une plateforme nationale. « Nationale » car nous représentons les migrants de toute la France. Structurellement, cependant, nous ne sommes pas encore équipés pour. En conséquence, nous commençons à créer des collectifs d'organisations de solidarité internationale issues des migrations au niveau régional. Sur ce point, nous avons réellement besoin de la compréhension des collectivités territoriales, de pouvoir dialoguer avec elles et voir comment permettre à ces organisations de solidarité internationale issues des migrations dans les régions de se structurer en collectifs. Ces collectifs sont également constitués de réseaux. Pour cela, **nous souhaitons que pour chaque région de France existent des collectifs d'organisations de solidarité internationale issues des migrations.**

A travers cette structure, nous élargirons et assurerons notre légitimité pour pouvoir dire que le FORIM n'est pas seulement une institution parisienne, mais représente vraiment la voix

²⁰ Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie de 1997 à 2002, à l'origine du FORIM



et la position des migrants. Pour éviter toute confusion, je souhaite préciser que le FORIM n'est pas un syndicat. Cependant, nous avons notre position, dans la communauté internationale, concernant le droit des migrants, le droit des travailleurs migrants et leur famille. Nous voulons montrer notre crédibilité et notre légitimité pour dire que nous sommes français, mais issus de la diversité. Je vous remercie.

M. Yves GOUNIN

Nulle part je n'ai entendu parler d'insécurité juridique, nulle part je n'ai entendu dire que le cadre juridique actuel ne convenait pas ou qu'il fallait le réformer. En passant la parole maintenant à Mme Péré-Marzano, je lui pose la question : êtes-vous satisfaite du cadre juridique actuel ?

Mme Nathalie PÉRÉ-MARZANO, Déléguée générale du CRID

J'espère ne pas vous décevoir. Tout d'abord, je vous remercie pour cette invitation. Je suis doublement honorée, car je suis à priori la seule femme à intervenir en tant qu'oratrice à cette journée. Deux jours après la Journée internationale de la femme, des questions restent encore en suspens. Le système le veut. Je vais tenter d'avoir des propos qui soient complémentaires de mes deux collègues précédents.

En quelques mots, le CRID est le Centre de recherche et d'information pour le développement. Comme son nom ne l'indique pas forcément, le CRID est un collectif qui regroupe 55 associations de solidarité internationale partageant une même vision du développement humain, durable et solidaire, qui les a amenées à travailler depuis plusieurs décennies sur la base du partenariat avec des organisations de la société civile des pays du Sud et de l'Est. Elles por-

tent ensemble en France un travail d'éducation au développement et à la solidarité internationale, ainsi que des campagnes citoyennes de plaidoyer. J'insisterai certainement davantage sur ces aspects qui, depuis plus de trente ans que le CRID existe, ont été des bases très fortes de construction d'alliance avec les collectivités territoriales. Vous comprenez ainsi pourquoi nous sommes heureux d'être avec vous aujourd'hui.

Par rapport à la question posée, si je l'ai bien comprise – et je n'en suis pas encore, à cette heure, tout à fait sûre –, j'ai l'impression qu'elle est déjà dépassée par le fait que vous avez invité des représentants de ces acteurs de la société civile française à l'échelon national – puisque le CRID rassemble également des associations à dimension nationale en France sur la solidarité internationale.

Que dans leurs actions extérieures, les collectivités territoriales s'appuient sur les demandes des acteurs de leur territoire, est évidemment l'un des éléments forts qui a contribué à la construction des relations avec les collectivités territoriales. Mais nous devons dire qu'aujourd'hui, et depuis un certain nombre d'années, cette dimension est dépassée. Nous l'avons vu également au niveau du CRID, car nos actions s'ancrent beaucoup dans cette approche du « penser global et agir local » dont vous avez largement entendu parler. A ce double titre, nos alliances avec les collectivités territoriales se sont construites ces dernières années et renforcées. D'une part, effectivement, parce que ces associations ont des groupes locaux répartis partout en France. Le CRID en compte 7 500 sur l'ensemble du territoire français. Je parle de groupes locaux car – je ne vous apprends rien – leurs dimensions territoriales sont variables. Ils peuvent être à un niveau

très local comme à l'échelle d'une ville, ou à dimension départementale voire régionale. Ils sont la base des associations nationales et du travail d'éducation au développement mené en France.

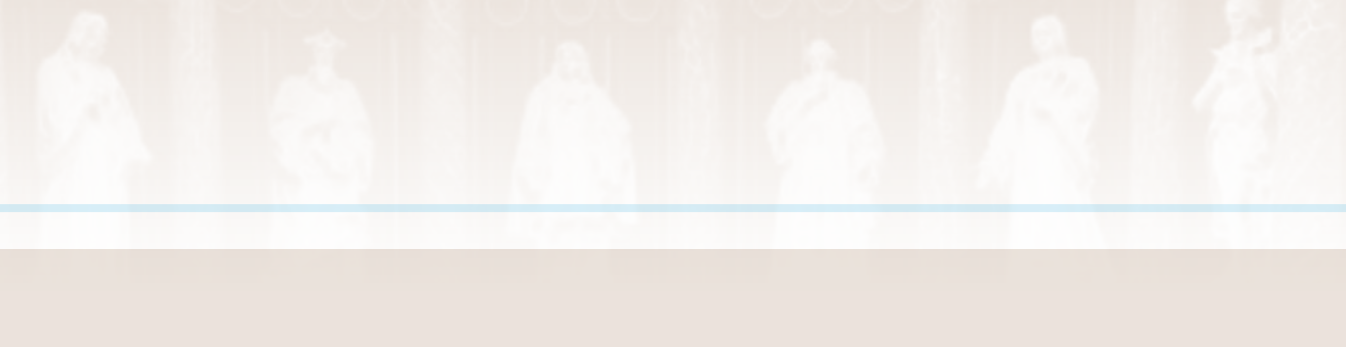
Depuis plusieurs années, nous avons appris à développer ce travail avec les collectivités locales. La raison n'est pas simplement l'aide financière qu'elles nous apportent mais bien qu'elles fassent ce travail avec nous. Un des exemples qui l'illustrent le mieux est la Semaine de la solidarité internationale (SSI). La SSI existe depuis 1998 et se tient chaque année la première semaine de novembre. Elle propose un espace-temps pendant lequel tous les acteurs impliqués dans la solidarité internationale organisent une campagne en France pour expliquer quelles sont leurs actions, pourquoi ils les entreprennent, et quels sont les enjeux de solidarité internationale et de développement auxquelles ils souhaitent répondre. Cette Semaine de la solidarité internationale s'est construite avec les ONG – ou les ASI, selon l'appellation –, ainsi qu'avec un tas d'autres acteurs. Cités-Unies-France, en particulier, a rejoint le comité de pilotage de l'organisation de la SSI depuis plusieurs années maintenant. Ce fait explique que nous soyons un peu partout en France et ne serait-ce que dans ce rapport au territoire, dans une relation qui dépasse le rapport financier avec les collectivités territoriales, dans un travail d'éducation du citoyen aux enjeux de la solidarité internationale et à l'impact qu'il peut exister y compris sur les politiques menées localement.

Cette approche du « penser global et agir local » nous amène également à nous retrouver, avec les collectivités territoriales, dans des espaces de réflexion et de construction d'alliance qui vont bien au-delà des territoires. Par exemple, depuis 2001 et la nais-

sance du processus des forums mondiaux, le CRID est très impliqué dans son élargissement. Quelque peu en parallèle mais tout en y étant rattaché, nous devons remarquer le développement du forum des autorités locales. Nous sommes sur un échelon international. Ces espaces se croisent pour construire ensemble des alternatives aux inégalités engendrées par les modèles de développement tels qu'ils sont appliqués depuis trente ou quarante ans un peu partout dans le monde, en particulier dans les pays du Sud, qui en sont les premières victimes. Il est donc vrai que nous avons un lien avec les collectivités territoriales françaises comme étrangères et des espaces de réflexion et d'élaboration de propositions. **J'aurai donc des difficultés à situer l'impact local ou l'intérêt local, car les deux se répondent.**

Tant les ASI que les collectivités territoriales ont cette même approche du partenariat, du fait que **nos discours se construisent sur une expérience partagée localement** – vous avec d'autres collectivités territoriales et nous avec d'autres associations de la société civile. Nous contribuons ainsi au renforcement des sociétés civiles qui restent, en tout cas au niveau des organisations du CRID, la finalité de toute cette mobilisation sur la solidarité internationale, et à faire en sorte que progressivement, les peuples du Sud soient maîtres des décisions et des choix de développement dans leur propre pays et sur leurs propres territoires.

Il est vrai, par exemple au cours de l'année 2008, que nous nous sommes parfois retrouvés à élaborer ensemble des positions communes en vue de la Conférence de Doha sur le financement du développement. Au-delà du fait que les collectivités territoriales soient, pour partie et en France, impliquées dans l'aide publique au développement, la question du financement et du développement nous amène à nous po-



ser des questions bien plus larges. Nous avons retenu, parmi ces positions en vue de la Conférence de Doha, quatre thématiques principales de revendications, et notamment la nécessité d'augmenter la qualité et la quantité de l'aide publique au développement d'une part, et la nécessité de lutter efficacement et avec une réelle volonté politique contre les paradis fiscaux et judiciaires. Nous étions quelques mois en avance sur l'actualité et les attentes exprimées autour du prochain G20.

Je ne vois pas bien comment articuler votre question sur l'intérêt local avec les enjeux de la solidarité internationale. Il me semble, par rapport à ma compréhension du cadre juridique actuel, qu'il est possible de penser qu'il n'est pas forcément adapté. Je ne connais cependant aucun exemple de souci particulier qui se serait posé avec des collectivités territoriales pour appuyer et participer à un projet ou à une action d'éducation au développement ou une campagne citoyenne de plaidoyer que nous avons été amenés à proposer ces dernières années. **Je pense que le champ de l'éducation au développement s'ancre forcément dans une réalité territoriale, car elle est portée par des citoyens d'un territoire. Mais, parce qu'ils se mettent ensemble, ils dépassent évidemment les limites de ce territoire.**

Faut-il donner un cadre juridique pour permettre à quelque chose d'exister alors qu'elle existe déjà ? Je pose la question. Je n'ai pas la réponse et je verse cette interrogation au débat. De notre côté, nous comprenons tout à fait les préoccupations qui vous habitent quand nous entrons dans une relation de partenariat plutôt financier. Mais elle est construite bien en amont, par un partage de questionnements sur nos modes de consommation, nos modes de production, nos volontés d'apporter d'autres visions au modèle de développement. En effet,

vous avez, vous aussi, à travers vos expériences de coopération décentralisée, de territoire à territoire avec des collectivités au Sud, un enrichissement sur le « comment cela peut-il se passer autrement ? ». Je pense que nous avons un terrain de réflexion qui dépasse ces questions parfois très techniques, et que nous ne savons pas toujours très bien gérer.

J'espère vous avoir apporté quelques éclairages.

M. Yves GOUNIN

J'avais posé une question à Madame Péré-Marzano et, de la façon la plus intelligente possible, elle y a fort bien répondu en me la renvoyant ! Alors, tout en saluant la richesse, la diversité, l'intérêt des actions menées par le CRID ainsi que par les autres associations, je me tourne maintenant vers un interlocuteur masculin – pardonnez-moi, encore un – et repose la même question à qui je n'oserais pas qualifier de statue du commandeur de notre journée tournée autour de l'action externe des collectivités locales et de son cadre juridique, Monsieur Barnier. Il travaille au Ministère de l'Intérieur. J'avais eu la joie de travailler avec lui dans le groupe Marchand, lequel avait abouti à la rédaction du rapport du Conseil d'État que nous avons abondamment cité. Je lui laisse la parole.

M. Daniel BARNIER, *Sous-directeur des Compétences et des Institutions locales, Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales*

Merci. A l'époque où, ensemble, nous avons travaillé sur le rapport Marchand, qui par la suite a donné lieu à des réflexions intéressantes et qui ont été en partie traduites dans la loi Thiollière, nous pensions avoir, non pas résolu la question,

mais en tout cas réalisé un grand pas en avant dans la sécurisation du dispositif juridique de coopération décentralisée. Nous étions alors réunis pour cet objet et nous le sommes encore aujourd'hui.

Je souhaite revenir sur deux points. Tout d'abord, je rappellerai la vision de la Direction Générale des Collectivités locales (DGCL) sur les sujets de sécurité juridique. Malheureusement je n'ai pu être présent que cet après-midi. Ensuite, bien que le débat relève maintenant plutôt du champ politique, je souhaite dire un mot sur la jurisprudence du 10 juillet 2008 et évoquer la question de la clause de compétence générale puisque, effectivement, lorsque les collectivités locales n'interviennent pas dans le cadre précis de la disposition Thiollière, elles le font dans le cadre de la clause de compétence générale. Ce cadre n'est peut-être effectivement pas sécurisé à 100 %, comme le prouve le jugement du Tribunal administratif de Paris du 10 juillet 2008.

Je commence par quelques remarques sur le droit actuel. Le jugement du TA de Paris est, je crois, en partie à l'origine de ce colloque. Vous l'avez peut-être déjà dit, mais je le souligne : il ne remet absolument pas en cause le dispositif adopté par le Parlement à l'initiative de Monsieur le Sénateur Michel Thiollière. En effet, le cas jugé ne comportait pas de convention.

Il faut bien insister, en tant que service portant le droit applicable en la matière et le droit voté par le Parlement, sur le fait qu'**en dehors du cadre posé par la loi Thiollière, les actions de solidarité internationale et de coopération mises en œuvre par les collectivités locales le sont dans le cadre de la clause de compétence générale**, dans des conditions sur lesquelles je reviendrai plus tard.

S'agissant d'actions d'aide au développement ou d'actions dont profite directement, non pas le contribuable ou le citoyen local, mais une personne située dans un pays étranger, cet intérêt local est forcément plus difficile à mettre en exergue par le juge administratif, que pour une prestation au profit de citoyens situés et vivants sur le territoire français. Pourtant, nous ne devons pas dire que la partie est systématiquement perdue d'avance.

Lorsque nous travaillions avec Monsieur Gounin, nous avions en tête le jugement du Tribunal administratif de Niort sur une lettre de la Région Poitou-Charentes – il s'agissait d'une école au Burkina Faso – qui avait également donné lieu à annulation par le TA. Ce jugement avait provoqué une certaine émotion, justifiée, dans le milieu des collectivités locales s'intéressant à la coopération. Nous avons désormais le jugement du TA de Paris. Cependant, en d'autres situations et sur d'autres jurisprudences, nous avons eu des juges administratifs davantage bienveillants vis-à-vis de la coopération locale. **Ils ne constituent pas une garantie, mais ces deux jugements de tribunaux administratifs ne forment pas à eux seuls le droit de la coopération locale.**

La loi n'interdit pas l'octroi de subvention aux opérateurs locaux par la collectivité locale directement – des opérateurs locaux qui interviendraient en dehors des frontières -. Toutefois, la DGCL conseille aux collectivités locales – des difficultés existent et je sais que le système ne fonctionne pas toujours très facilement, mais nous devons considérer l'état actuel du droit – d'inclure leurs actions de coopération décentralisée dans le cadre de la loi Thiollière, ou en passant une convention avec une autorité locale, lorsque cela est possible.

Hier soir, avant de participer au débat autour de

la loi Thiollière, j'ai relu en particulier les conclusions de Monsieur le Sénateur Charles Guéné, qui présidait la Commission des Lois. Il expliquait à ses collègues qu'il était indispensable et souhaitable que la coopération décentralisée se déroule, dans l'immense majorité des cas et quand la possibilité se présente, dans le cadre de conventions conclues avec l'autorité locale partenaire.

Pour les cas où il n'existe pas de convention, nous revenons alors au cadre de la clause de compétence générale. Elles posent dans certains cas des limites, puisque l'intérêt public local sera plus difficile à démontrer, même s'il n'est pas impossible d'y parvenir. Je pense que vous espériez, à l'issue de ce colloque, que les opérateurs eux-mêmes, les collectivités locales, puissent amener des exemples ou des éléments permettant de justifier et davantage étayer l'intérêt public local. La tâche reste difficile. En discutant avec les uns et les autres, nous avons dégagé quelques pistes pour aller vers des jurisprudences plus ouvertes. Je parle ici sous contrôle du Conseil d'État. A mon avis, rien ne le garantit en l'état actuel du droit.

Sur la clause de compétence générale, je rappelle tout d'abord aux non spécialistes que cette notion ne se trouve pas dans les textes, la Constitution ou la loi. Elle est issue d'une construction prétorienne de la doctrine et de la jurisprudence. Elle provient des textes les plus anciens qui forment le droit des collectivités locales, notamment la loi sur les communes de 1884, qui appartient encore au Code général des collectivités locales actuel, et qui explique que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Par la suite, le législateur est intervenu pour les départements, et plus tardivement pour les régions, lorsqu'elles ont obtenu le statut de collectivité locale à part entière.

Il faut également mentionner que cette clause de compétence générale ne permet pas de faire tout et en toutes circonstances. Je parle au-delà de la coopération décentralisée. Premièrement, il n'est pas possible d'agir dans un domaine que la loi régirait, interdirait ou encadrerait par un texte particulier. Ensuite, doit être envisagée la question d'intérêt local. Nous l'avons vue en matière de coopération décentralisée, mais elle se pose dans de nombreux domaines. Pour exemple, je cite un arrêt bien connu du Conseil d'État dans lequel il a annulé une subvention accordée par le département de l'Oise à la ville de Colombey pour aider à la construction d'un monument à la mémoire du Général de Gaulle. **Sur cette notion d'intérêt local, il existe une jurisprudence précise et rigoureuse, qui va bien au-delà de la coopération décentralisée.** La coopération décentralisée n'est pas le seul objet ou la seule victime de cette notion d'intérêt local, qui est une condition posée par le juge administratif et le Conseil d'État dans tous les domaines d'action des collectivités territoriales.

Cette clause de compétence générale ne permet aux collectivités locales d'intervenir que lorsque la loi n'a pas attribué à une autre collectivité locale le droit d'intervenir dans ce même domaine. Si la loi fixe une compétence précise pour un département ou pour une région, la commune, même sur la base de la compétence générale, ne peut intervenir.

Comme vous l'avez lu, Monsieur Balladur a rendu son rapport sur la réforme des collectivités locales après deux mois de travail en comité où étaient représentés les différents courants politiques de notre pays. L'une des propositions faites tient à la suppression de la clause de compétence générale. En réalité, lors du débat du Comité Balladur – le document est public et accessible – la question ne s'est pas posée

sur des compétences telles que la coopération décentralisée, mais sur la problématique et les logiques de cofinancement. Certains membres estiment qu'il n'est pas efficace que toutes les collectivités puissent intervenir sur un même champ de compétence – et je crois que cette opinion est fortement partagée. Souvent, lors d'opérations de cofinancement d'équipement culturel ou d'équipement servant à la vie économique du pays, une collectivité agit sur la base de sa clause d'attribution particulière et les autres collectivités interviennent en complément, sur la base de la clause de compétence générale.

Les travaux du Comité Balladur visaient à trouver un système pour limiter les cofinancements et les interventions dites « croisées ». La question précise de la coopération décentralisée n'a absolument pas été abordée par le Comité. Vous connaissez le calendrier. Le Président de la République a annoncé une phase de concertation avec les associations d'élus. Par ailleurs, d'autres parlementaires travaillent sur la clarification des compétences.

Monsieur Belot anime un groupe de travail qui doit prochainement rendre ses conclusions et le Sénat organise, à l'initiative de son travail, une discussion qui réunira les parlementaires et les ministres le 18 mars prochain, pour évoquer toutes ces questions de clarification des compétences. Le rapport Balladur a été rendu et d'autres étapes sont prévues. Ensuite, le Gouvernement rédigera un avant-projet, mais la réponse finale sur l'ensemble de ces sujets reviendra aux parlementaires. Le Sénat sera d'abord consulté car la question concerne les collectivités locales.

Au sein du Comité Balladur, l'unanimité a été obtenue sur la majorité des sujets. Sur la suppression générale de la clause de compé-

tence, pour des raisons à la fois techniques et politiques, des opinions divergentes se sont exprimées dans le rapport. Monsieur Michel Verpeaux, Professeur de droit, membre de la Commission, a émis sur ce point une opinion divergente. La question posée explicitement par le Comité Balladur est « la clause générale de compétence est-elle consubstantielle à la notion de collectivité locale ? En cas de réponse affirmative, la suppression de cette clause priverait-elle du statut de collectivité locale les régions et départements ? » Le débat fait rage entre constitutionnalistes. Des personnes auditionnées au sein de la commission, des juristes notamment, ont émis un avis contraire en disant que le lien n'était pas automatique, l'essentiel étant que la collectivité locale conserve suffisamment de compétences pour pouvoir jouer son rôle, même si elle n'a plus la clause générale.

Revenons au sujet qui nous intéresse directement. Si la clause de compétence générale est maintenue pour les trois niveaux de collectivités, à l'issue de la concertation qui sera engagée par le Gouvernement et du vote du Parlement : un droit très protecteur mais encadré, via l'obligation de convention, coexistera-t-il avec un droit de clause générale de compétence moins encadré, mais toujours sujet aux aléas que nous lui connaissons ?

Du côté du Ministère de l'Intérieur, je n'ai pas de réponse précise aujourd'hui sur l'évolution jurisprudentielle ou l'ouverture du juge administratif sur la question de l'intérêt public local. Quelques arrêts sont plus ouverts. Je ne crois pas que le Conseil d'État se soit prononcé à ce stade. Il serait bien pour chacun que nous puissions aboutir rapidement mais la solution ne dépend pas forcément de nous. Il serait presque souhaitable que le Conseil d'État ait à se prononcer sur l'affaire opposant Marine

Le Pen à la Région Île-de-France. Nous aurions un bel arrêt de principe.

Si la clause de compétence générale est supprimée, deux sous-branches se proposent au raisonnement. Soit le Parlement souhaite garder uniquement le dispositif actuel de la Loi Thiollière, en l'occurrence une convention. Dans ce cas – mis à part pour les communes car la proposition du Comité Balladur est de la conserver pour ces dernières et de la supprimer pour les régions et départements – **si rien d'autre n'est écrit, il est clair que toute la coopération hors convention pour les régions et départements, qui ne serait plus soutenue par la clause générale, deviendrait de fait et de droit illégale.**

Deuxième branche possible : nous pouvons parfaitement supprimer la clause générale de compétence et écrire par ailleurs une compétence spécifique pour les collectivités locales – la question dépend du Parlement – qui ne serait pas celle de la loi Thiollière.

Le Comité pour la réforme des collectivités locales a dans un premier temps axé ses travaux sur les structures, sur le rapprochement commune-département, sur la création de métropoles. **La question de la répartition des compétences entre communes, départements, régions sera abordée dans un second temps.** Lors de cette deuxième étape, si nous souhaitons maintenir une coopération décentralisée hors Loi Thiollière, il faudrait – la question ne dépend pas de moi – inscrire dans la loi une nouvelle coopération décentralisée, en amendant ou modifiant la loi Thiollière, permettant d'agir hors convention, dans certains cas définis par le législateur. Le paysage est ainsi tracé à gros traits.

En résumé, les débats sur la suppression de la

clause générale de compétence ne sont pas encore productifs à ce stade dans les textes de loi. Dans le cas d'une suppression de la clause générale de compétence, la loi Thiollière ne serait pas en cause, et il serait toujours possible, si le Gouvernement et le Parlement le souhaitent, d'écrire un texte ponctuel, qui ne serait plus la clause générale de compétence, pour traiter les domaines qui ne relèvent pas de la loi Thiollière.

M. Yves GOUNIN

Je vous remercie, M. le Directeur. Il est 16 h 32 et l'un des principaux soucis des organisateurs en me confiant la modération de cette table ronde était de la conclure à l'heure dite. J'accuse donc un retard de deux minutes dont je m'excuse. Je crois que la séance de conclusion appelle l'intervention du Président Huchon.

M. Charles JOSSELIN

Je suis très heureux que M. Jean-Paul Huchon ait pu nous rejoindre. Si je puis dire, nous sommes là par sa faute. Avant de lui laisser la parole, je souhaite lui dire que cette rencontre est allée bien au-delà de la seule question de la sécurité juridique de nos interventions et je voudrais m'en féliciter car l'échange a été très riche depuis ce matin. Je ne doute pas que cette journée puisse produire ses effets dans notre esprit à tous, mais aussi en direction des élus qui vont devoir, dans quelques mois, se prononcer sur l'organisation administrative et politique de la France, et sur les responsabilités de ses collectivités.

Séance de conclusion

M. Jean-Paul HUCHON, Président du Conseil régional d'Île-de-France

Je vous remercie, tout d'abord, de m'accueillir ici, cher Charles. Vous présidez Cités-Unies France et vous avez beaucoup donné dans ce domaine, comme nous essayons de donner les uns et les autres. Je vous remercie de m'avoir permis d'être en présence de Monsieur le Sénateur Michel Thiollière grâce à qui beaucoup de choses ont été possibles. Je voudrais saluer à nouveau l'ensemble des parlementaires, des élus, les représentants des grandes juridictions administratives, en particulier Monsieur Gounin, de même que les directeurs des administrations concernées, mais aussi les conseillers régionaux que j'ai aperçus dans la salle, notamment notre président de la Commission internationale, Monsieur Jean-Félix Bernard, qui est particulièrement compétent et habilité à parler dans ce débat. Je voudrais remercier le représentant du Ministère de l'Intérieur pour son exposé extrêmement nuancé qui ne ferme pas trop de portes, voire en ouvre certaines. Il est donc important que nous soyons à cet égard bien entendus par les ministères.

Je voudrais bien sûr remercier le Sénat pour avoir accueilli cet atelier et tous les intervenants, car il m'a été dit que la discussion avait été de très grande qualité et riche. Nous sommes réunis pour parler d'une question juridique, mais aussi de la coopération décentralisée, de l'action internationale des collectivités locales. Je m'autoriserai ensuite quelques commentaires par rapport à la réforme qui se prépare, qui s'annonce, et qui a déjà été assez largement commentée ces dernières semaines.

Nous concernant, nous sommes un peu inquiets. Nous sommes inquiets car le soutien des collectivités locales aux actions de solidarité internationale est aujourd'hui contesté. Nous

sommes inquiets car certaines de nos actions de rayonnement international ont été déferées. Nous risquons donc de nous trouver encore en situation de contentieux.

Nous sommes soucieux, car ce champ des activités de la coopération et de la solidarité internationales était un des rares domaines de consensus au sein des assemblées locales. Et je peux réellement vous parler d'expérience car j'ai vécu six années sans majorité au Conseil régional d'Île-de-France. Je vis désormais avec une majorité mais nous avons néanmoins dix groupes politiques allant de l'extrême gauche à l'extrême droite. Et pourtant, ce champ était un des rares domaines de consensus. Pour preuve, les voyages que nous organisons comportent toujours, chez nous en tout cas, un représentant de chacun des groupes politiques, y compris du Front national. Nous nous efforçons de faire partager cette ambition à l'intérieur de l'assemblée. Or, le consensus semble se restreindre.

Certes, la loi impulsée par Monsieur le Sénateur Thiollière a sanctuarisé nos actions de coopération décentralisée. Et je pense qu'il faut la considérer comme une avancée vraiment notable. Je voudrais vous remercier, Monsieur le Sénateur, pour votre contribution au débat. La loi qui porte votre nom, issue d'une proposition de loi – fait assez rare pour être souligné –, a été adoptée au terme d'un lourd travail et d'une inscription que j'ai crue notée aux forceps à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Nous le savons, nous en apprécions le résultat et, depuis 2007, toutes nos actions inscrites dans le strict cadre de la coopération décentralisée sont devenues légales et sont considérées comme revêtues d'un intérêt local présumé. **Certains, d'ailleurs, ne s'interdisent pas pour autant de contester certaines de ces actions dans le cadre de la coopération décentralisée.** J'en veux pour preuve des choses que vous avez dû

voir dans la presse à répétition et notamment la contestation de l'aide que nous avons apportée à la construction du musée Salvador Allende au Chili. Nos opposants ont eu la fausse bonne idée de continuer à faire comme si ce musée avait pour but la glorification politique de Salvador Allende. Au contraire, il s'agit d'un musée de peintures et de sculptures sud-américaines qui ont été offertes à l'État chilien à l'issue de la réhabilitation post mortem, en quelque sorte, du Président Allende, et non d'une action politique, et donc d'une action de coopération culturelle internationale qui entre parfaitement dans le cadre de la loi. Les sommes engagées dans cette affaire sont importantes (400 K€). Nous avons entrepris cette action avec le plein accord des autorités chiliennes et surtout du Ministère des Affaires étrangères, et l'ambassadrice et moi-même étions présents à l'inauguration.

L'avancée de la loi Thiollière est un premier pas. Cette avancée est nécessaire mais sans doute insuffisante car elle nous conduit à laisser de côté des actions internationales au motif qu'elles n'interviennent pas dans les zones de coopération décentralisée. **Or, nous ne pouvons pas, même dans une région comme la nôtre, multiplier à l'infini les accords de coopération, d'autant plus que nous faisons les choses de manière assez sérieuse,** comme d'autres régions. Il existe un comité mixte pour chaque coopération décentralisée. Il se réunit chaque année dans le pays aidé et en France. Par exemple, nous allons bientôt recevoir la délégation chilienne et la délégation libanaise. Ces opérations mobilisent de nombreux fonctionnaires. Nous ne pouvons donc pas multiplier les coopérations formelles. Nous en avons 13, soit un nombre déjà élevé.

Par ailleurs, il existe en parallèle un nombre considérable d'actions de solidarité. **Devons-**

nous borner strictement nos actions dans un espace défini par la coopération décentralisée ? La réponse est évidemment « non » nous concernant, car le contraire impliquerait que **nous laissions de côté** – et plusieurs grands colloques ont déjà été organisés par la Région Île-de-France, notamment à la Maison de la Chimie où beaucoup de monde était rassemblé – l'action de **4 000 à 5 000 associations de solidarité internationale** pour notre seule région Île-de-France. Nous ne parlons donc pas d'un sujet de moindre importance. Nous devrions également laisser de côté **l'appui au rayonnement international de nos universités.**

Il en va de même avec **les centres de recherches.** Nous sommes sur une coopération de recherche extrêmement forte avec le Brésil sur les biotechnologies. Je pense qu'elle est utile pour les entreprises et les chercheurs d'Île-de-France qui travaillent sur ces secteurs. Il nous est dit que la croissance devra être verte et que nous devons laisser plus de place aux biotechnologies. Comment le faire si nous n'en avons pas la possibilité, si nous risquons de voir nos actions déferées ou annulées ?

Nous devons également considérer les **468 lycées d'Île-de-France** qui organisent des actions de coopération. Enfin, nous avons labélisé huit pôles de compétitivité au plan mondial.

Aujourd'hui, nous constatons dans le monde entier, la montée en puissance des gouvernements locaux. La remarque est vraie également sur le plan européen. Il suffit de se promener un peu. Elle est également valable dans toutes les grandes zones de croissance urbaine. Je préside l'Association Métropolis. Je viens d'être réélu à la tête de cette association qui regroupe les 105 métropoles de plus d'un million d'habitants et je peux vous assurer que, partout,

la coopération avec et entre les collectivités locales, progresse. Lorsque je vais rencontrer le Président de la Banque mondiale à Washington, il m'explique préférer mettre de l'argent sur des actions de coopération avec les collectivités locales. Premièrement parce qu'elles s'avèrent beaucoup plus efficaces qu'une coopération classique et, plus particulièrement, parce qu'elles entraînent une moindre « évaporation » des fonds. Nos comités mixtes permettent de contrôler en permanence l'utilisation des fonds.

Je souhaiterais donc que nous puissions continuer à être associés à ce **dynamisme extérieur qui est – à mon avis – indispensable à l'image de la France**. Les ambassadeurs dans chacun des pays, savent maintenant que la coopération décentralisée et les missions de coopération ou de solidarité internationale sont extrêmement importantes. Il peut même se produire que les collectivités locales soient en mesure de relayer quelque part l'action de l'État. Je pense en particulier au Liban, où nous sommes très présents. Pendant très longtemps, il existait des difficultés majeures entre le Gouvernement français post-Chirac et le Gouvernement libanais. Lorsque nous sommes allés au Liban, nous avons été reçus comme si nous étions une part de l'État français. Nous trouvons donc là un intérêt majeur au fait que la Région Île-de-France représente la région capitale et soit mise en valeur. Évidemment, nous en venons à poser le problème de la clause générale de compétence.

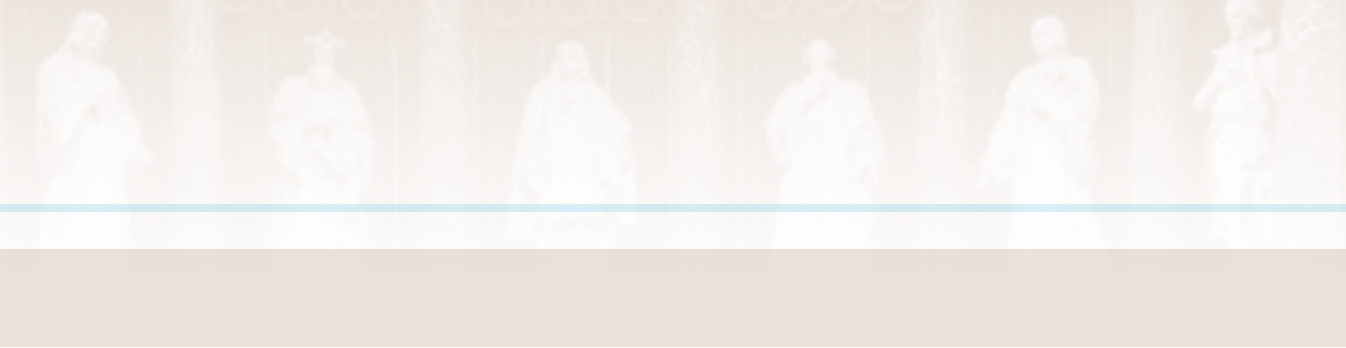
La question a été très bien posée par le Sous-directeur de la Direction Générale des Collectivités locales. Quel est l'état de la question ? J'ai moi-même été entendu longuement par le Comité Balladur. J'ai eu connaissance de leurs propositions. Je n'arrive pas bien à comprendre pourquoi le comité Balladur préconise de maintenir la clause de compétence pour les

mairies – les villes – mais aussi pour les intercommunalités, alors que ces dernières ne sont pas élues au suffrage universel et n'ont pas du tout aujourd'hui la même légitimité que les communes. Comment pouvons-nous priver les départements et les régions, qui sont maintenant constitutionnalisés et élus au suffrage universel, d'une compétence qui serait laissée à des collectivités qui, elles, ne le sont pas ? Le Comité Balladur a émis une proposition pour, peut-être, aller vers l'élection au suffrage universel des établissements publics de coopération intercommunale. Mais rien n'est encore fait. Quelque chose de brutal et d'incompréhensible se fait jour.

J'ajoute que pour moi – et je ne sais pas si des constitutionnalistes se penchent sur la question – l'existence même d'une collectivité locale, dont la Constitution dit qu'elle s'« administre librement », est évidemment liée à la question de la compétence générale.

Nous entendons beaucoup parler de « mille-feuilles », de prétendus « recoupements » ou de « doublons », etc. Je souhaiterais dire une chose sur cette question. Tout d'abord, à l'ARF, nous avons fait le recensement de la part de nos budgets impliqués dans des actions aux financements croisés. La part concernée représente moins de 5 % du budget de la Région Île-de-France. S'agit-il donc de traiter 5 % de 4,5 Mds € pour l'Île-de-France ? Le sujet est encore plus vrai pour l'Aquitaine ou d'autres régions. Considéré dans la masse, le problème devient moins considérable.

Deuxièmement, la demande de financements croisés émane de l'État. Par exemple dans le cadre des contrats de projets qui ont succédé aux contrats de plans. J'avais la chance d'être Directeur de cabinet de Monsieur Michel Rocard au moment où il était Ministre de l'Aménage-



ment du Territoire quand la problématique des contrats de plan a été abordée. J'ai la chance et le malheur d'appliquer la loi à laquelle j'ai moi-même travaillé, situation très rare dans la carrière d'un homme politique, mais qui s'avère être une opportunité très intéressante.

Les contrats de plan étaient signés entre l'État et les régions. Les contrats de projets impliquent les départements. Nous devons boucler aujourd'hui un contrat de projets avec un financement des départements. Nous ne l'avons pas demandé. La demande émane de l'État. Il apparaît que l'État n'est pas capable de mettre, en rapport aux financements régionaux, des sommes suffisantes. Si nous prenons l'exemple du financement du plan Banlieue qui vient d'être mis en avant par le Gouvernement, la part de chacun se répartie comme suit :

- 50 % pour les régions ;
- 50 % pour l'État.

Il se trouve que les surcoûts sont assumés par les départements à la demande du Gouvernement. Celui-ci continue de conserver des fonctionnaires dans des secteurs alors que tout a été décentralisé. Je prends un exemple, qui m'amuse toujours, concernant la direction des Constructions scolaires, laquelle emploie 200, 300 ou 350 personnes. Les communes construisent les écoles primaires, les départements construisent les collèges, les régions construisent les lycées et nous assumons plus de la moitié du coût des constructions des universités dans le contrat de plan. Que font ces 200 à 350 personnes ? Où est le « doublon », où est le « millefeuille », où est le recoupement ? L'État ne devrait-il pas balayer un peu devant sa porte ?

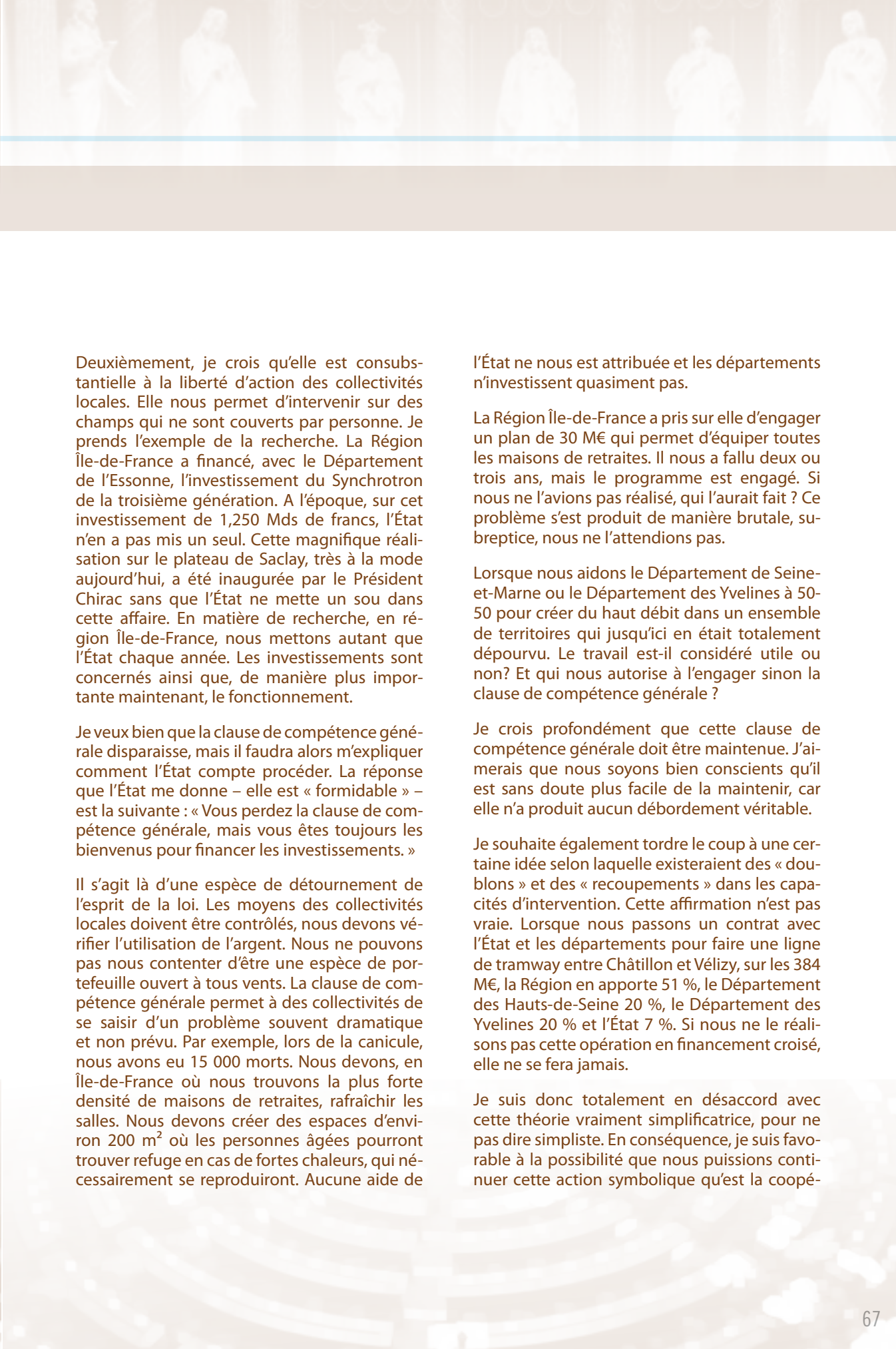
La même situation s'applique aux DRIRE²¹. Très franchement, une grande partie des actions entreprises avec notre compétence économique devrait être assumée par les fonctionnaires

des DRIRE que l'État nous rattache. Il se trouve pourtant que nous n'avons jamais vu les fonctionnaires concernés. De même pour les transports scolaires, dont la compétence nous est dorénavant imposée. Je suis Président du Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF). Il se trouve que la compétence « transport scolaire » est extrêmement compliquée à mettre en place avec le peu de moyens dont nous disposons. Elle nous a été transférée sans aucun moyen. Surtout, ce transfert s'est opéré sans l'affectation des fonctionnaires initialement prévue. Lorsque je me suis tourné vers les recteurs d'Île-de-France pour leur stipuler que nous avions droit à 39,5 agents du ministère pour gérer les transports scolaires au STIF, il s'est avéré que ces fonctionnaires s'étaient « évaporés ». J'ai dû recruter 39,5 agents pour la gestion du transport scolaire au STIF. Pourquoi ces fonctionnaires ne nous ont pas été rattachés ? Où sont-ils ? Pourquoi nous obliger à créer des emplois quand les créer ne sert à rien ?

De la même manière lorsque nous avons récupéré les techniciens et ouvriers de service (TOS) de l'Éducation nationale, la centaine d'agents qui travaillaient dans les Académies ne nous ont pas été rattachés. Tous ces fonctionnaires travaillaient à autre chose. Nous avons dû créer 90 postes à la direction des Ressources humaines pour gérer les 10 000 TOS que nous venions de récupérer. La Région Île-de-France compte 1 500 fonctionnaires, nous venons d'en récupérer 10 000 de plus en deux ans. Il faut les gérer, ainsi que leurs carrières. Il faut gérer les CAP.

Si tout mon temps était occupé pour présider les CAP, les CTP, les CHS, etc., je serais employé à plein temps en réunion paritaire. La situation est hallucinante. Je crois que la clause de compétence générale doit être précédée d'un éclaircissement de cette situation par rapport à l'État.

²¹ Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement



Deuxièmement, je crois qu'elle est consubstantielle à la liberté d'action des collectivités locales. Elle nous permet d'intervenir sur des champs qui ne sont couverts par personne. Je prends l'exemple de la recherche. La Région Île-de-France a financé, avec le Département de l'Essonne, l'investissement du Synchrotron de la troisième génération. A l'époque, sur cet investissement de 1,250 Mds de francs, l'État n'en a pas mis un seul. Cette magnifique réalisation sur le plateau de Saclay, très à la mode aujourd'hui, a été inaugurée par le Président Chirac sans que l'État ne mette un sou dans cette affaire. En matière de recherche, en région Île-de-France, nous mettons autant que l'État chaque année. Les investissements sont concernés ainsi que, de manière plus importante maintenant, le fonctionnement.

Je veux bien que la clause de compétence générale disparaisse, mais il faudra alors m'expliquer comment l'État compte procéder. La réponse que l'État me donne – elle est « formidable » – est la suivante : « Vous perdez la clause de compétence générale, mais vous êtes toujours les bienvenus pour financer les investissements. »

Il s'agit là d'une espèce de détournement de l'esprit de la loi. Les moyens des collectivités locales doivent être contrôlés, nous devons vérifier l'utilisation de l'argent. Nous ne pouvons pas nous contenter d'être une espèce de portefeuille ouvert à tous vents. La clause de compétence générale permet à des collectivités de se saisir d'un problème souvent dramatique et non prévu. Par exemple, lors de la canicule, nous avons eu 15 000 morts. Nous devons, en Île-de-France où nous trouvons la plus forte densité de maisons de retraites, rafraîchir les salles. Nous devons créer des espaces d'environ 200 m² où les personnes âgées pourront trouver refuge en cas de fortes chaleurs, qui nécessairement se reproduiront. Aucune aide de

l'État ne nous est attribuée et les départements n'investissent quasiment pas.

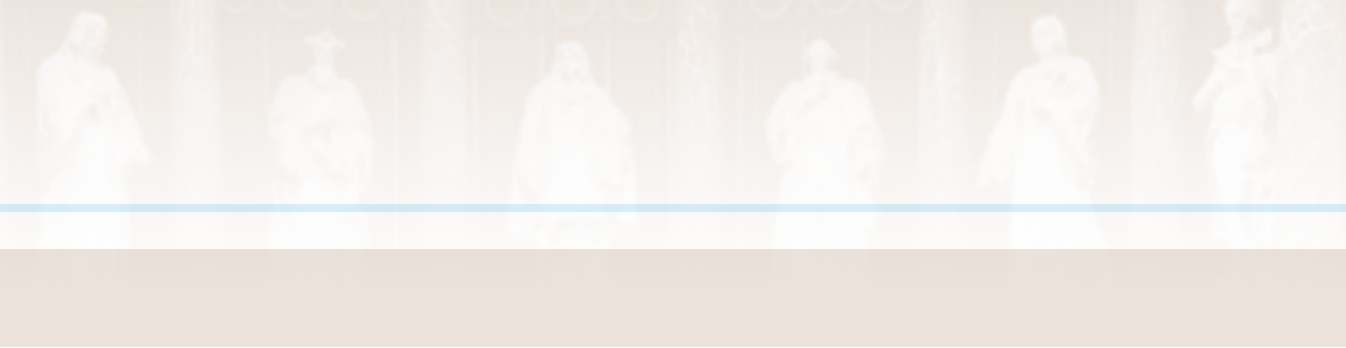
La Région Île-de-France a pris sur elle d'engager un plan de 30 M€ qui permet d'équiper toutes les maisons de retraites. Il nous a fallu deux ou trois ans, mais le programme est engagé. Si nous ne l'avions pas réalisé, qui l'aurait fait ? Ce problème s'est produit de manière brutale, subreptice, nous ne l'attendions pas.

Lorsque nous aidons le Département de Seine-et-Marne ou le Département des Yvelines à 50-50 pour créer du haut débit dans un ensemble de territoires qui jusqu'ici en était totalement dépourvu. Le travail est-il considéré utile ou non ? Et qui nous autorise à l'engager sinon la clause de compétence générale ?

Je crois profondément que cette clause de compétence générale doit être maintenue. J'aimerais que nous soyons bien conscients qu'il est sans doute plus facile de la maintenir, car elle n'a produit aucun débordement véritable.

Je souhaite également tordre le coup à une certaine idée selon laquelle existeraient des « doublons » et des « recoupements » dans les capacités d'intervention. Cette affirmation n'est pas vraie. Lorsque nous passons un contrat avec l'État et les départements pour faire une ligne de tramway entre Châtillon et Vélizy, sur les 384 M€, la Région en apporte 51 %, le Département des Hauts-de-Seine 20 %, le Département des Yvelines 20 % et l'État 7 %. Si nous ne le réalisons pas cette opération en financement croisé, elle ne se fera jamais.

Je suis donc totalement en désaccord avec cette théorie vraiment simplificatrice, pour ne pas dire simpliste. En conséquence, je suis favorable à la possibilité que nous puissions continuer cette action symbolique qu'est la coopé-



ration. La solidarité internationale est devenue absolument indispensable au rayonnement de notre région.

L'AFD, autre partenaire de la Région Île-de-France, prend le relais du Ministère des Affaires étrangères, en pratique, sur les domaines de coopération. Elle a la même attitude et comprend l'intérêt à travailler avec les collectivités locales. Elle développe des appuis aux collectivités territoriales étrangères pour des opérations d'infrastructures et se tourne vers nous. Ces échanges peuvent conduire à des projets de plus ou moins grande envergure, qui n'ont pas nécessairement vocation à créer un partenariat durable, avec une convention, des comités mixtes, etc.

Bien entendu, je n'évoque même pas les petites associations de bénévoles ou les grandes ONG ayant accès aux guichets de financements. **Les actions internationales des petites ONG locales que nous aidons à se professionnaliser portent des valeurs de développement durable et y participent. La cohésion sociale du territoire est ainsi renforcée car elles fortifient l'appartenance à une communauté de destin et constituent un facteur de citoyen-neté.**

En effet, nous n'avons que deux solutions. Soit nous attendons les résultats des travaux parlementaires sur une éventuelle réforme issue du comité Balladur. Je pense que le Sénat sera extrêmement attentif à la clause de compétence générale, certainement plus pour les départements que pour les régions, car de nombreux sénateurs président des conseils généraux. Soit, si la loi aboutit, avec une diminution des prérogatives des départements comme des régions en matière de compétence, il faudra – comme l'a justement fait remarquer le représentant du Ministère de l'Intérieur – créer un texte législa-

tif qui permette d'isoler une forme de compétence autorisée par rapport à l'interdiction de la compétence générale. En effet, nous croyons beaucoup à la coopération décentralisée, au rayonnement international et nous sommes sensibles à notre devoir de solidarité envers les pays pauvres et émergents.

Je voudrais que nous donnions aux collectivités locales le crédit d'être responsables et d'avoir le sens de l'intérêt général. Nous sommes responsables. N'oublions pas que nous devons équilibrer nos budgets. L'État n'a pas cette contrainte. J'entendais ce matin des chiffres absolument calamiteux sur son budget. Pour cette raison, nous supportons de plus en plus mal les leçons d'économie et de vertu qui nous sont données par un État qui lui-même est parfaitement impécunieux. Pourtant, à chaque fois qu'il se trouve dans l'incapacité d'exercer l'une de ses fonctions, il vient nous chercher en nous permettant, au fond, de développer de nouveaux financements croisés. A un moment donné, le choix doit être fait entre une thèse ou une autre, pour une vision assez claire des choses et de ne pas se cacher derrière des arrière-pensées hypocrites.

Je vous remercie.

M. Charles JOSSELIN

Je disais en commençant que nous avions quelque peu dépassé le thème de l'insécurité juridique de la coopération décentralisée. Mais je suis finalement très content que Monsieur Jean-Paul Huchon, en élargissant son propos, nous ait exprimé le questionnement actuel des Présidents de Conseils régionaux, toutes sensibilités politiques confondues. Tous sont très inquiets par rapport à l'abandon éventuel de la clause de compétence générale. Si cette catastrophe survenait, Monsieur Jean-Paul Huchon

concluait plus tôt en préconisant de sauver la coopération décentralisée avec un texte spécifique identifiant et préservant cette compétence. L'expérience montre qu'il n'est pas si facile de l'écrire, de le faire accepter et de trouver un espace dans le calendrier parlementaire.

En écoutant Monsieur Michel Thiollière, je me souvenais de la genèse de sa loi. J'avais demandé un entretien à Monsieur Bernard Accoyer²² au début de l'année 2007 pour qu'il essaie de trouver un interstice. Si cette loi ne passait pas, elle risquait d'être renvoyée à beaucoup plus tard. Elle a pu être adoptée à l'unanimité. Si un consensus s'est formé, la raison en est évidemment qu'il s'agissait d'un beau sujet, que nous avons travaillé en confiance les uns avec les autres.

Il ne faudrait pas que l'insécurité que laisse planer aujourd'hui à la fois les décisions de justice et la question de la réforme des institutions introduisent la discorde au sein des collectivités locales. Nous pouvons craindre en effet que cette insécurité soit un argument, une excuse pour certains, des munitions pour d'autres, pour remettre en question des politiques qui – disons-le – ont et continuent de fortement contribuer au rayonnement de la France, au plein sens du terme.

Je laisse à Monsieur Michel Thiollière – s'il le veut bien – le soin de tirer quelques conclusions et je conclurai ensuite notre journée.

M. Michel THIOLLIÈRE

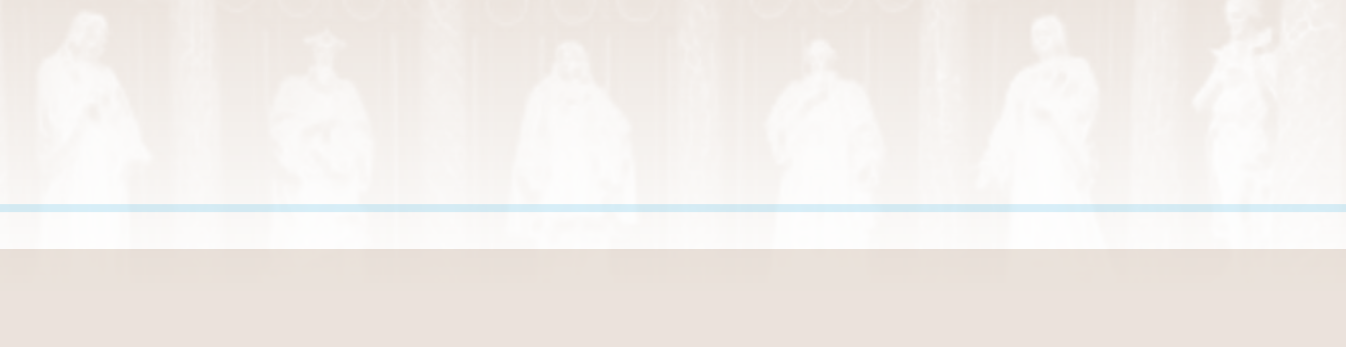
Je vous remercie, Monsieur le Président. Je conclurai en deux mots, car beaucoup de choses ont été évoquées pendant toute cette journée. J'ai pris beaucoup de plaisir à y participer à vos côtés et à écouter les exposés.

La première leçon que j'en retire, à titre personnel, est l'enthousiasme des collectivités, quelle que soient leur taille ou leur positionnement, à poursuivre ce travail de coopération. Il représente à la fois une ouverture au monde de nos collectivités et un service que nous apportons à nos concitoyens, par rapport à leurs différentes activités, professionnelles ou associatives.

Je rejoins le Président Huchon pour dire que la coopération décentralisée, telle qu'elle est vécue par nos collectivités, représente d'abord de la proximité, sur nos propres territoires, et ceux sur lesquels nous allons coopérer. Elle est aussi synonyme d'efficacité budgétaire. **Chaque euro dépensé a une réalité concrète pour le territoire sur lequel il s'applique.** De ce point de vue, la coopération a montré ses bienfaits. Elle est, pour reprendre les propos de Monsieur Charles Josselin, un morceau de la France qui s'exporte, un morceau attendu partout où nous allons. Nous avons tous cette expérience en tête. A chaque fois que nous allons à l'étranger, nous en retirons l'idée que nous sommes bien reçus, accueillis et attendus mais que nous ne le faisons peut-être pas encore suffisamment pour répondre à toutes les attentes. Nous sommes très attendus et les collectivités répondent à cette attente.

Deuxièmement, je suis venu avec plaisir ici pour aborder un sujet qui m'est cher. Mais, j'étais aussi quelque peu inquiet de voir comment vivait le « bel enfant » que nous avons porté tous ensemble, deux ans auparavant. Je me demandais, finalement, si cette loi que nous avons faite adopter ne crée pas plus de problèmes qu'elle n'en résout, vu les difficultés qui se posent autour d'elle.

A l'issue des travaux de la journée, il semblerait que, finalement, cette loi soit une manière



d'aborder le problème qui sécurise davantage la coopération de nos collectivités. Et, bien qu'elle les contraigne quelque peu, du fait de l'obligation de convention, cette dernière constitue un exercice qu'en tant qu'élus locaux, je trouve assez pédagogique. Il permet d'expliquer, de se projeter dans l'avenir, et d'avoir une politique à plus long terme en matière de coopération, qui n'est pas qu'éphémère mais s'inscrit dans la durée. La convention rassure également nos interlocuteurs à l'international, qui savent pouvoir compter sur nous dans la durée. Elle représente donc l'occasion d'un débat, d'une constatation et d'un acte porté de façon très démocratique et républicaine par nos collectivités locales.

Toutefois, des incertitudes subsistent quant à l'avenir. S'il est mis en œuvre une réforme des territoires, cette loi sur la coopération décentralisée constituera finalement une sorte de filet de rattrapage en cas de survivance de ces incertitudes. **En tant que parlementaire, je suis là aussi pour, éventuellement, aider à faire preuve de pédagogie dans le cadre de projets de loi qui seraient projetés à l'issue des conclusions du comité Balladur.** Je me tiendrai aussi, le cas échéant, à votre écoute, avec nos amis de Cités-Unies-France et des collectivités pour porter le débat si le besoin s'en fait sentir.

Si tout est réglé, tant mieux. Si des cas de contentieux apparaissent, il me semble qu'ils sont très minoritaires par rapport à toutes les actions entreprises par nos collectivités. Malheureusement, dès qu'un problème survient, il est forcément exploité médiatiquement ou politiquement et nous nous arrêtons sur ces dysfonctionnements. Si je retiens l'idée que vous avez développée aujourd'hui, sur l'existence de milliers de coopérations dans chacune de nos collectivités, le nombre des contentieux apparaît finalement très margi-

nal. Fort heureusement, la coopération reste assez consensuelle. Je m'en réjouis car cette loi avait effectivement été votée à l'unanimité du Sénat et de l'Assemblée. J'espère que la coopération permettra de nouveaux rassemblements du même type dans l'avenir. Je vous remercie pour votre invitation.

M. Charles JOSSELIN

J'éprouverai des difficultés à restituer toute la richesse des interventions. Nous allons évidemment établir les actes de cet atelier. Je souhaite bon courage aux personnes qui vont devoir maintenant s'y attacher. L'idée générale qui semble prévaloir, une fois de plus, est le questionnement du couple sécurité-liberté. Je rappelais ce matin une période où il n'existait pas de référence à la loi. Nous étions dans la clandestinité, mais nous ne risquions pas de voir un tribunal nous demander de respecter la loi. A la limite, le paradoxe était là.

Aujourd'hui, nous ne sommes plus dans cette situation. Il nous faut tenir compte de ce corpus législatif qui représente, pensons-nous, un progrès considérable. Grâce soit rendue à Monsieur Michel Thiollière et à ceux qui, dès 1992, se sont souvenus que l'action internationale des collectivités locales devait s'intégrer dans les lois de décentralisation. Je dois convenir que nous avons été quelque peu oubliés en 1982. L'évolution même de la coopération décentralisée nous fait obligation en permanence de travailler, sinon à l'adaptation des lois, du moins à leur application intelligente.

Nous avons tenu un colloque quelques mois plus tôt à la Sorbonne sur le thème de la coopération décentralisée. Change-t-elle de sens ? **Nous observons une modification et l'élargissement des thèmes de cette coopération décentralisée.** La modification de l'espace in-

téressé, avec l'immense Asie qui est de plus en plus concernée, mais aussi la modification des motivations – il ne s'agit plus uniquement de la compassion envers le Sud, mais aussi d'une préoccupation économique pour nous-mêmes, avec l'espoir d'un retour sur investissement. La coopération a énormément changé. Cette évolution nous rappelle qu'existe une implication, un investissement considérable et croissant de la part des collectivités territoriales dans ce domaine.

Parmi toutes les participations, je veux souligner celle de Monsieur Yves Gounin, en particulier, qui ce matin, et à nouveau cet après-midi, nous a dans le même temps rappelé l'histoire et identifié les enjeux, notamment juridiques. Chacun comprend les questions politiques posées derrière les enjeux juridiques. L'extraordinaire diversité des situations rend difficile de renvoyer à des compétences spécifiques.

Les associations sont parfois opératrices pour le compte de la collectivité locale, sur des actions identifiées et territorialisées. Nous pouvons alors penser que le conventionnement constitue une réponse. Des associations sont également subventionnées par la collectivité qui adhère ainsi à leur fonctionnement, à leur programme général et à leurs objectifs. Dans ce cas, elles ne sont plus territorialisées. Comment articuler les deux ? Une solution devra être trouvée.

Est-ce en donnant au concept du conventionnement un autre champ ? Pouvons-nous imaginer des conventionnements entre réseaux et non plus uniquement de collectivité à collectivité ? Il suffirait alors d'être membre ou adhérent du réseau pour être couvert par le conventionnement. Cette idée mérite peut-être d'être creusée.

Il est sans doute également imaginable que nous puissions, par un échange de lettres, à défaut d'une convention déjà complète et chiffrée, couvrir les premiers échanges. En effet, une action de coopération décentralisée commence parfois de manière très timide, incertaine. Et nous n'allons pas immédiatement imaginer conventionner alors que nous ne savons pas vers quoi nous allons, ni pour faire quoi. Il faudrait au moins imaginer que toute cette période d'identification du projet puisse se mener sans conventionnement. Sinon, je ne vois pas comment nous pourrions commencer une opération de coopération décentralisée.

Faut-il une nouvelle loi ? Je me tourne vers Monsieur Michel Thiollière pour lui poser cette question. J'aurais pu la poser également au Ministère de l'Intérieur. Faut-il aller dans la direction d'une circulaire d'application ou d'un décret d'application qui permettrait, sans aller jusqu'à une nouvelle loi, de pouvoir donner un peu de respiration à l'application de la loi Thiollière ? Je ne suis pas contre une nouvelle loi. Je vois bien la lourdeur que le sujet risque de représenter et les difficultés politiques. Pour cette raison, nous nous porterions peut-être mieux à l'éviter.

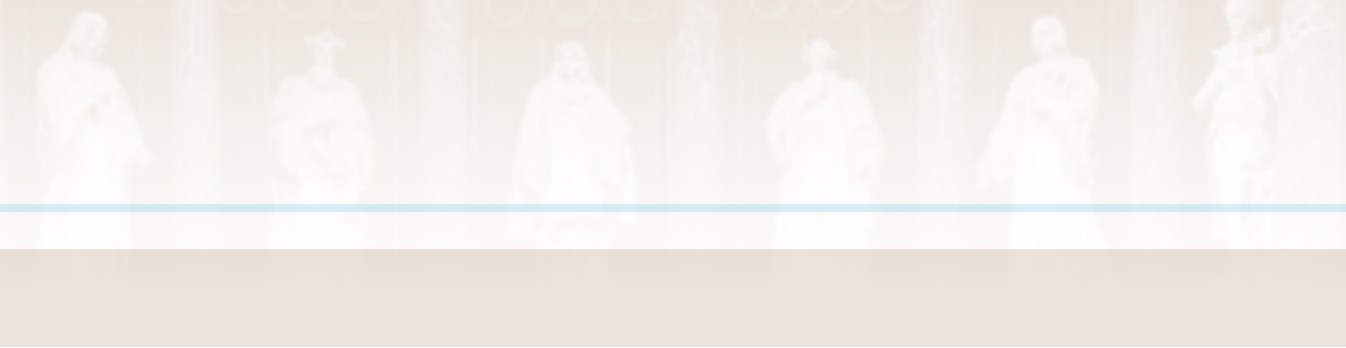
M. Jean-Paul HUCHON

M. Gounin risque de vous renvoyer au célèbre arrêt « Notre-Dame du Kreisker, 1954²³ », l'un des grands arrêts de la jurisprudence administrative !

M. Charles JOSSELIN

Je sais bien. Je plaçais d'ailleurs pour une sensibilisation des juges sur ces questions de coopération décentralisée. Nous n'allons pas leur demander d'effectuer un stage obligatoire sur un théâtre d'opération extérieure, mais l'expé-

²³ CE ass, 29/01/1954 "Institut Notre-Dame du Kriesker", qui affirme l'illégalité des circulaires réglementaires



rience ne serait sans doute pas totalement inintéressante.

Pour autant, je voudrais faire un peu l'éloge du conventionnement en rappelant les avantages qu'il représente, même s'il est hors de question de le généraliser à toutes les actions, à toutes les associations. Un conventionnement est une obligation partagée. Nous nous obligeons nous-mêmes, à l'instar de notre partenaire. Or, vous savez le mal qui est dit de la coopération par l'offre. Un conventionnement implique que le partenaire exprime également ses volontés. Nous avons vu trop de coopérations décentralisées où le partenaire accepte en raison de la gratuité de l'offre, sans avoir véritablement identifié ses propres priorités et ses choix.

Le conventionnement constitue une obligation de réfléchir soi-même et avec le partenaire sur la volonté de faire sérieusement. Pour cette raison, j'aimerais qu'il ne soit pas jeté avec « l'eau du bain ». Il peut avoir des vertus.

Reste à regarder si ce conventionnement ne doit pas voir son statut modifié, notamment dans le cadre du partenariat multilatéral que nous retrouvons souvent. L'outil, l'instrument de l'accord, mériterait peut-être d'être modifié. Sa multilatéralisation me paraît également devoir être envisagée. Nous verrons sous quelle forme, car il nous faudra bien pouvoir poursuivre.

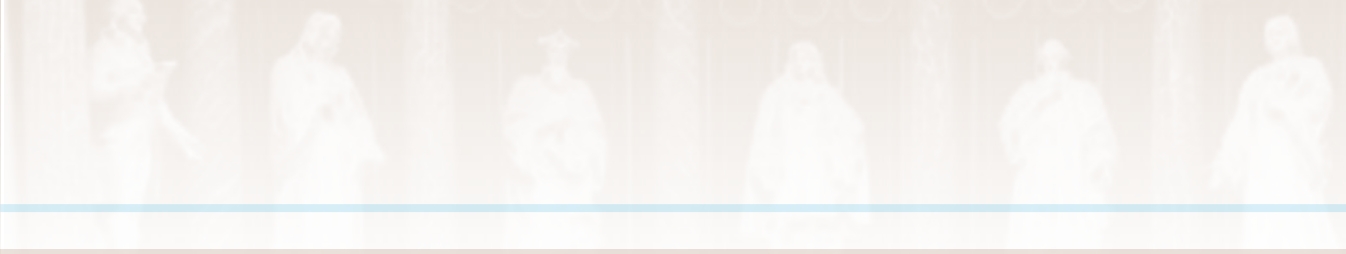
Les Français sont considérés comme de grands géniteurs en concepts internationaux. Je le tiens notamment d'un magistrat qui fut procureur général près la Cour de cassation et joueur de football professionnel. A l'époque, il était plus facile de conjuguer les deux activités. A propos de la FIFA, il rappelait que la France en avait inventé le concept pour ensuite l'abandonner. Il ne savait pas que Monsieur Platini allait re-

prendre sa direction. D'une manière générale, la coopération décentralisée n'est pas une invention française. Mais il est vrai, en France, que nous sommes porteurs d'un certain concept de la coopération décentralisée. Cependant, nous ne sommes pas les seuls à la pratiquer.

Il aurait été intéressant, mais compliqué, de regarder comment elle est organisée ailleurs, de connaître la marge de manœuvre des collectivités, des villes, des régions de nos voisins, et le cadre juridique avec lequel ils fonctionnent.

Sur le concept d'intérêt local, nous aimerions que le juge soit capable de comprendre que dans le cadre d'une coopération décentralisée, et plus généralement d'une action internationale, l'intérêt local n'est pas uniquement un retour sur investissement économique. L'intérêt local tient dans l'échange, la richesse de la vie associative, au niveau des universités, des hôpitaux. Tous les éléments constitutifs de la vie locale ont intérêt à évoluer. Il faudrait que le juge le comprenne. Y arriverons-nous ? Il s'agit d'une autre question.

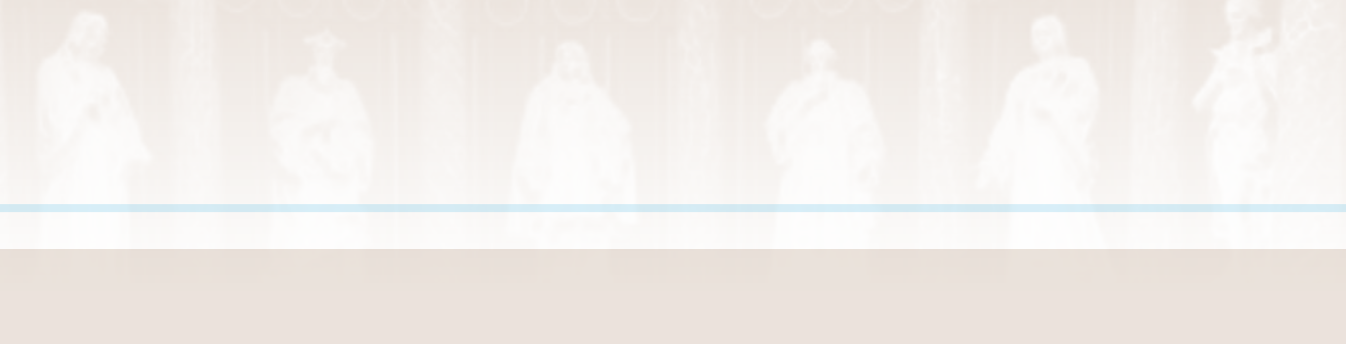
Chacun voit bien le danger d'une déviance politique autour de ce concept, qui ramènerait l'attitude de protectionniste égoïste et, disons-le, un peu xénophobe. Le danger existe. Et il ne faudrait pas encourager, par les temps de difficultés budgétaires, ceux qui, de bonne foi, en viennent à réduire la toile et ainsi appauvrir une politique qui me semble avoir considérablement enrichi les acteurs qui la pratiquent. Au-delà des élus concernés, je pense à toute la société civile. Je souhaite que nous trouvions le moyen d'éviter aux associations d'être les premières victimes d'une application restrictive de la loi.



Nous allons suivre très attentivement les évolutions futures. Je vous invite à rester mobilisés, en lien avec les grandes associations d'élus, l'AMF, l'ARF, l'ADF. Nous aurons des occasions de les rencontrer. Si besoin est, il faudra qu'une mobilisation spécifique des militants de la coopération décentralisée ait lieu pour défendre les libertés que nous évoquions à l'instant. Cette mobilisation me paraît absolument indispensable.

Je vous remercie tous, je remercie la Région Île-de-France pour avoir co-organisé avec nous cette rencontre. Je vous donne rendez-vous, sans doute sous une autre forme, mais d'une manière ou d'une autre, car la question est désormais sur la table et loin d'en disparaître. Je vous remercie.





Annexes

- Loi Thiollière
- Jugement commenté du TA de Paris 10/07/2008

LOIS

LOI n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (1)

NOR : COPX0508832L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article unique

L'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *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. »

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 2 février 2007.

JACQUES CHIRAC

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
DOMINIQUE DE VILLEPIN

*Le ministre d'Etat,
ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire,*
NICOLAS SARKOZY

Le ministre des affaires étrangères,
PHILIPPE DOUSTE-BLAZY

*Le ministre délégué
aux collectivités territoriales,*
BRICE HORTEFEUX

*La ministre déléguée à la coopération,
au développement et à la francophonie,*
BRIGITTE GIRARDIN

(1) *Travaux préparatoires* : loi n° 2007-147.

Sénat :

Proposition de loi n° 224 (2005-2006) ;
Rapport de M. Charles Guené, au nom de la commission des lois, n° 29 (2005-2006) ;
Discussion et adoption le 27 octobre 2005.

Assemblée nationale :

Proposition de loi, adoptée par le Sénat, n° 2624 ;
Rapport de M. Christian Decocq, au nom de la commission des lois, n° 3610 ;
Discussion et adoption le 25 janvier 2007.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'action extérieure des collectivités locales : le spectre toujours menaçant de l'intérêt local

On avait pu croire que l'existence d'un intérêt local ne constituait plus une condition de légalité pour les actions de coopération décentralisée. C'était oublier que la convention constitue la pierre angulaire du droit de l'action extérieure des collectivités locales. Hors convention – et la loi Thiollière n'y a rien changé – la clause générale de compétence s'applique qui subordonne la légalité d'une subvention à l'existence d'un intérêt direct pour la population locale. Cette lecture exigeante de la loi s'accommode mal de la pratique des collectivités locales dont le rayonnement international ne s'accompagne pas toujours de la signature d'une convention.

REGION - Compétence - Action extérieure - Coopération décentralisée

Tribunal administratif de Paris 10 juillet 2008, n° 0614083

M. Errera, rapp. - M^{me} Villalba, c. du g.

M^{me} Le Pen c/ Région d'Ile-de-France

JUGEMENT

Considérant que, par délibération en date du 6 juillet 2006, la commission permanente du conseil régional d'Ile-de-France a décidé d'attribuer des subventions à des associations dans le cadre du fonds de soutien aux projets de coopération et de solidarité internationale, dont la somme de 10 000 € à l'association ER & DE précitée en vue de la réalisation d'un projet d'équipement de deux écoles en système énergétique éolien solaire au Nicaragua; que M^{me} Le Pen, membre du conseil régional, a demandé au préfet de la région Ile-de-France de déférer la délibération contestée par lettre du 6 juin 2006; qu'une décision implicite de rejet est née le 10 septembre 2006; que, par sa requête, enregistrée au greffe le 23 septembre 2006, M^{me} Le Pen doit être regardée, eu égard à son argumentation, comme demandant l'annulation de la délibération litigieuse, en tant seulement qu'elle attribue une subvention à l'association ER & DE;

Considérant que, par suite, eu égard à la divisibilité de la délibération litigieuse, la région n'est pas fondée à soutenir que la requête est irrecevable comme demandant l'annulation totale d'une délibération que la requérante ne conteste qu'en partie; Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales : « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région [...] » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération litigieuse a pour objet de permettre l'attribution d'une subvention à une association afin de financer la réalisation d'éoliennes destinées à alimenter en électricité deux écoles au Nicaragua; que ce projet a donc vocation à bénéficier à des populations résidant à l'étranger; que si la région invoque l'objectif de répondre à une demande importante de la société civile francilienne et de compléter sa politique d'actions internationales dans des régions du monde où le conseil régional n'a pas signé d'accords de coopération, cette subvention ne peut être regardée comme destinée à la satisfaction d'un intérêt public régional; que, dès lors, en accordant à l'association ER & DE la subvention contestée, le conseil régional de la région Ile-

de-France a outrepassé les compétences qu'il tenait des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales; que, par suite, il y a lieu d'annuler la délibération litigieuse en tant qu'elle alloue une subvention de 10 000 € à l'association ER & DE;

Décide:

Art. 1^{er}: La délibération de la commission permanente du conseil régional d'Ile-de-France en date du 6 juillet 2006 est annulée, en tant qu'elle attribue la somme de 10 000 € à l'association «Energie renouvelable et développement équitable».

NOTE

Un faire-part de décès prématuré

Nous avions ici même annoncé que les incertitudes juridiques qui entouraient la coopération décentralisée étaient levées (CAA Bordeaux 30 oct. 2007, *Département des Deux-Sèvres c/ M. Charbonneau*, L'action extérieure des collectivités locales : suite... et fin, AJDA 2008. 198). Notre optimisme était prématuré. Dix-huit mois après l'adoption de la «loi Thiollière» qui dote les collectivités territoriales d'une compétence d'attribution pour mener à bien des actions de coopération décentralisée, neuf mois à peine après l'arrêt de la cour administrative de Bordeaux qui constituait selon nous une «victoire posthume» pour tous ceux qui avaient craint que la décision *Charbonneau* (TA Poitiers 18 nov. 2004, *M. Charbonneau c/ Département des Deux-Sèvres*, AJDA 2005. 486) ne fragilise la coopération décentralisée, le tribunal administratif de Paris, par une décision d'une implacable concision, rouvre une brèche dans l'environnement juridique de l'action extérieure des collectivités locales¹.

Il était saisi de la légalité d'une délibération de la commission permanente du conseil régional d'Ile-de-France attribuant à une association francilienne de solidarité internationale une subvention de 10 000 € en vue de la réalisation d'un projet d'équipement de deux écoles en énergie solaire et éolienne au Nicaragua. Une fois encore, c'est sur la requête d'un élu de la droite extrême que la juridiction administrative a examiné la légalité d'une action de coopération décentralisée. Tel est en effet le cas de Marine Le Pen à la requête de laquelle le tribunal administratif de Paris a fait droit, de Jean-Romée Charbonneau, conseiller régional FN Poitou-Charentes, ou de Eric Delcroix, conseiller régional MNR Picardie à l'origine d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 13 mai 2004 sur la légalité d'une subvention octroyée à une collectivité territoriale béninoise (v. ci-dessous). Cette situation montre que la coopération décentralisée, si elle fait l'objet d'une approbation quasi-générale de l'ensemble de l'échiquier politique, est réprouvée par les élus d'extrême-droite qui n'arrivent pas à se faire entendre dans les assemblées locales mais trouvent dans les tribunaux le moyen d'y faire obstacle.

L'intérêt local, le retour

On pensait être sorti du débat sur l'intérêt local. La décision du tribunal administratif de Paris montre qu'il n'en est rien.

La nouvelle rédaction de l'article L. 1151-1 du code général des collectivités territoriales confère en effet aux collectivités locales une nouvelle compétence d'attribution : elles peuvent désormais intervenir à l'étranger dans un objectif de coopération (actions dites Nord-Nord) ou de développement

(actions Nord-Sud). Cette loi constitue une avancée par rapport à la situation antérieure. Jusqu'alors, une collectivité locale ne pouvait mettre en œuvre une action de coopération décentralisée qu'à condition qu'elle entre dans le champ de ses compétences spécifiques : un conseil général pouvait construire un collège, pas un lycée.

Avant comme après l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales, dite « loi Thiollière », la question de l'intérêt local ne se pose pas contrairement à ce que certains tribunaux avaient pu à tort jugé. Ainsi le tribunal administratif de Poitiers s'était-il trompé en annulant pour absence d'intérêt local les actions de coopération décentralisée menées par le conseil général des Deux-Sèvres. Mais, avec ou sans intérêt local, la légalité de l'action de coopération décentralisée est subordonnée à l'existence d'une convention entre la collectivité française et la collectivité partenaire à l'étranger.

La convention, « pierre angulaire » du droit de la coopération décentralisée

C'est bien là que le bât blesse. Avant comme après l'entrée en vigueur de la loi Thiollière, le droit de la coopération décentralisée suppose l'existence d'une convention. Cette obligation connaît une exception – intellectuellement difficile à comprendre – lorsqu'une action de coopération est entreprise dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. La « loi Oudin » du 9 février 2005 a en effet ajouté au code général des collectivités territoriales un article L. 1151-1-1 dont la rédaction ne subordonne pas expressément la légalité d'une action de coopération décentralisée dans ces domaines à l'existence d'une convention. Il serait néanmoins intéressant de savoir si la juridiction administrative valide une action de solidarité internationale menée sans convention là où le Conseil d'Etat, dans le rapport qu'il a consacré à la question, a entendu faire de la convention la « pierre angulaire de la coopération décentralisée » (Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, La documentation française, 2006, p. 16).

L'autre exception à l'obligation de convention a été, elle, sévèrement encadrée par le Conseil d'Etat. Il s'agit du second alinéa de l'article L. 1151-1 dont la rédaction est calquée sur celle que la section du rapport avait proposée dans son étude de 2005 : « Si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire ». Cette rédaction permet par exemple à une collectivité française d'aider une région frappée par une catastrophe naturelle et dont la désorganisation temporaire ne permettrait que soit négociée et signée avec elle une convention en bonne et due forme. Mais – l'étude du Conseil d'Etat est explicite sur ce point – le « hors convention » doit rester transitoire : « une fois dépassée la phase d'urgence, les collectivités territoriales devront, conformément au premier alinéa de l'article L. 1151-1 modifié du code général des collectivités territoriales, agir dans le cadre d'une convention » (préc., p. 57).

Intérêt local et solidarité internationale, un couple désassorti

La décision du tribunal administratif de Paris ne dit mot de ces questions. Et elle a raison d'en faire l'économie. Dès

lors que l'absence de convention entre la région d'Ile-de-France et une quelconque collectivité locale nicaraguayenne est avérée, il serait en effet inutile d'invoquer les dispositions des articles L. 1115-1 et suivants qui organisent le droit de la coopération décentralisée – peu importe au demeurant que la délibération invoquée soit postérieure ou non à l'entrée en vigueur de la « loi Thiollière ». Sans convention, la collectivité locale se place elle-même hors du droit de la coopération décentralisée. C'est, comme le rappelle le tribunal administratif, la clause générale de compétence qui s'applique : « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région » (art. L. 4221-1 CGCT).

Dans ce cadre là une subvention n'est légale qu'à condition de présenter un intérêt local. On retrouve donc un triple questionnement dont on pensait pouvoir faire l'économie : l'intervention présente-t-elle un intérêt public ? Se conforme-t-elle au principe d'impartialité ? Présente-t-elle un intérêt direct pour la population locale ? C'est évidemment ce troisième critère qui est le plus difficile à satisfaire lorsque l'objet de l'action financée se déploie à l'extérieur du territoire de la collectivité.

Une action de solidarité internationale présente-t-elle un intérêt local direct pour les populations de la collectivité locale française ? On peut le soutenir. Les collectivités locales appelées en défense devant les juridictions administratives s'y sont essayées avec plus ou moins de talent. Certaines parmi les plus importantes ont évoqué la nécessité de promouvoir leur image à l'étranger par une politique active de rayonnement. D'autres ont soutenu que la solidarité manifestée à l'extérieur renforce la cohésion sociale au sein de la collectivité territoriale et le sentiment valorisant de partager une communauté de destin. D'autres encore ont souligné la participation active des populations françaises aux actions entreprises et l'expérience humaine qu'elles y ont développée. Ce dernier argument a d'ailleurs convaincu la cour administrative de Douai qui, appelée à apprécier l'intérêt local d'une subvention octroyée par la région Picardie à une collectivité territoriale béninoise a jugé que « ce projet doit donner l'occasion à un ensemble de partenaires locaux de la région Picardie – structures agricoles, chambres consulaires, associations, structures intercommunales, universités – de s'associer à cette démarche et de mobiliser à cette fin leur savoir-faire en matière de développement local et d'action décentralisée » (CAA Douai 13 mai 2004, *M. Eric Delcroix*, n° 02DA00929). Mais une telle indulgence reste exceptionnelle et la juridiction administrative, en première instance comme en appel, fait montre d'une grande sévérité quand elle apprécie l'intérêt local d'une action de solidarité internationale (TA Cergy-Pontoise 21 oct. 2004, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 0203571 ; TA Poitiers 18 nov. 2004, *Charbonneau*, préc. ² ; CAA Marseille 7 déc. 1999, *Commune d'Istres*, n° 98MA00236).

Une position qui évoluera peut-être

En refusant de reconnaître l'intérêt local de la construction par la région d'Ile-de-France d'éoliennes au Nicaragua, le tribunal administratif de Paris est fidèle à cette jurisprudence. On aurait toutefois tort de penser qu'elle ne puisse évoluer. De plus en plus, l'action extérieure des collectivités locales, quelles que soient les modalités de sa mise en œuvre, est devenue

une activité importante, visible, appréciée des communes, des départements, des régions. Même si les dérives existent encore, le temps n'est plus où le président de l'exécutif local partait faire du tourisme administratif avec son équipe. Ce contexte nouveau confère à la coopération décentralisée un « intérêt local » grandissant.

Au demeurant, le Conseil d'Etat ne fait pas preuve de dogmatisme quand il a à connaître de ces sujets. En 1995, la section du contentieux a refusé de suivre son commissaire du gouvernement qui lui proposait de censurer les bourses d'études attribuées par la commune de Villeneuve d'Ascq à des étudiants originaires de municipalités roumaine et polonaise jumelées avec elle pour venir étudier à Lille (CE sect. 28 juill. 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, Lebon 324; AJDA 1995. 834, concl. R. Schwartz). En 2004, alors que l'article L. 1151-1 du code général des collectivités territoriales n'avait pas encore été modifié pour autoriser de telles pratiques, le Conseil d'Etat avait admis, au nom de l'urgence, la légalité de l'octroi par l'assemblée territoriale de Polynésie française d'une aide d'urgence aux populations des îles Fidji et Salomon frappées par un cyclone (CE 24 mars 2004, *M. Hoffer*, Lebon T. 779; AJDA 2004. 1555).

En 2005, dans l'étude qu'il avait consacrée à la question, le Conseil d'Etat, alerté notamment par les représentants des collectivités locales qui siégeaient dans son groupe de travail, s'était intéressé aux actions de coopération menées par l'intermédiaire d'organismes de coopération internationale. Il ne les avait pas exclues par principe. Mais il avait été d'avis que ces actions ne trouvaient pas leur place dans le cadre des articles L. 1151-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui concernent exclusivement les actions de coopération décentralisée menées dans le cadre de conventions conclues avec des autorités locales étrangères (v. l'étude du Conseil d'Etat, préc., p. 56). Cette position n'interdit pas aux collectivités locales de subventionner des associations de solidarité internationale. Elle signifie simplement que le droit qui régit ces subventions-là est le droit commun de l'action locale et qu'un intérêt local doit être démontré. Elle crée pour les collectivités locales – et pour l'Etat qui a sur ce dossier les mêmes intérêts qu'elle – l'obligation de mieux articuler leurs actions extérieures avec leurs missions générales. Si elles ne parvenaient pas à en convaincre les juges, il sera toujours temps de réfléchir à une nouvelle rédaction de la loi.

Yves Gounin

Maître des requêtes au Conseil d'Etat

(1) L'auteur remercie M^{me} Villalba qui a eu l'amabilité de lui communiquer ses conclusions.

(2) Si la cour administrative d'appel a annulé cette décision du tribunal administratif, ce n'est pas en raison de l'appréciation que ce dernier aurait à tort porté sur l'inexistence d'un intérêt local, mais bien sur l'erreur de droit qu'il a commise en subordonnant la légalité de l'action de coopération à l'existence d'un intérêt local (v. notre commentaire, préc., AJDA 2008. 198).