



## LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT ÉTUDES INTERNATIONALES

DIRECTION  
DES RELATIONS  
INTERNATIONALES  
ET DU PROTOCOLE

RI\_EI\_2021\_0008

*Cette étude a été réalisée par la Direction des Relations internationales et du Protocole à la demande de M. Roger Karoutchi, Premier Vice-Président du Sénat, chargé des activités internationales et des groupes d'amitié. Prenant en compte les éléments de contexte à la date de sa réalisation, ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs. Il revêt un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.*

### L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

*La Direction des Relations internationales et du Protocole a conduit une recherche sur l'action extérieure des collectivités territoriales, en prenant en compte les innovations introduites par la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités internationales.*

L'action extérieure des collectivités territoriales regroupe **toutes les actions menées à l'international par les collectivités territoriales françaises**, quelle que soit leur nature (jumelages, coopération décentralisée).

#### I. Le cadre juridique

##### A – Une compétence reconnue à l'international des collectivités territoriales

Depuis la loi du 2 février 2007 (loi « Thiollière ») et la loi d'orientation du 7 juillet 2014, les collectivités territoriales peuvent exercer, aux termes de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, une compétence de principe pour « *mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* », sous réserve du respect des engagements internationaux de la France et des compétences régaliennes de l'État. Les **collectivités d'outre-mer** bénéficient de dispositifs adaptés afin de leur permettre de mener des coopérations, y compris avec des États souverains, dans leur voisinage régional. **La coopération transfrontalière** s'appuie sur les règles de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

##### B – Des financements innovants

Des lois successives, comme la loi Oudin/Santini du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités locales et des agences de l'eau, ont mis en place des **financements innovants**, avec la

possibilité de consacrer jusqu'à 1 % des ressources affectées à **l'eau et à l'assainissement** pour mener des actions de coopération décentralisée. Ce dispositif a été ensuite étendu au domaine de **l'énergie** (amendement « Pintat ») et à **la gestion des déchets ménagers** (loi du 7 juillet 2014). **L'article 6 de la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités internationales** élargit ce dispositif au secteur du transport/mobilité.

##### C – Le soutien de l'État

La **commission nationale de la coopération décentralisée** permet aux élus locaux de débattre de leur présence à l'international et de la complémentarité des actions locales avec celles de l'État. Elle est présidée par le Premier ministre ou le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères. Elle comprend 14 représentants de collectivités territoriales, proposés par l'AMF, l'ADF, Régions de France, l'Association française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (AFCCRE) et Cités Unies France, 14 représentants des ministères, ainsi que 12 représentants d'établissements publics et d'associations et 4 personnes qualifiées. Son secrétariat est assuré par la **délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales** (DAECT) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dirigée par un **ambassadeur délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales**.

## II. Le paysage actuel de l'action extérieure des collectivités territoriales

### A – Une diminution sensible depuis 2008

Au début des années 2000 et jusqu'en 2008, on a assisté à un **essor de l'action extérieure des collectivités territoriales** sous l'effet de plusieurs facteurs. D'une part, plusieurs lois ont levé les obstacles juridiques et ont étendu le champ de la coopération à de nouveaux domaines. D'autre part, les collectivités territoriales françaises ont mené des actions de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale après la chute du mur de Berlin, tout en poursuivant les actions de coopération avec les pays d'Afrique francophone et des pays d'Asie du Sud-Est.

La crise économique et financière de 2008 a toutefois marqué un **reflux de l'action extérieure des collectivités territoriales**, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, la **baisse des dotations de l'État**, conjuguée au transfert des compétences et à la hausse des dépenses sociales notamment des départements, s'est traduite par une diminution sensible des budgets des collectivités territoriales consacrés à l'action extérieure. Cette tendance a parfois été encouragée par le changement de nomenclature de l'aide au développement de l'OCDE qui a abouti à intégrer les financements consacrés en France aux réfugiés et aux migrants au titre de l'aide au développement, comme les fonds consacrés aux mineurs étrangers non accompagnés. Ce qui a conduit à diminuer les ressources dédiées à l'aide aux pays en développement.

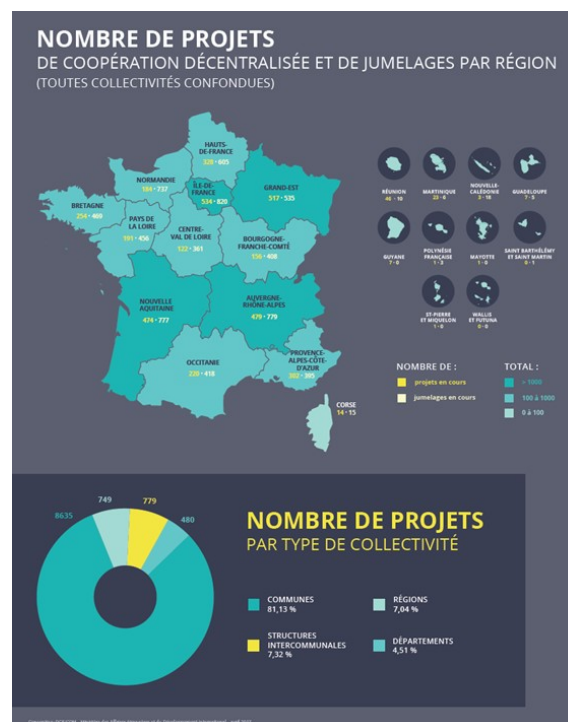
En second lieu, les **réformes successives concernant l'organisation des collectivités territoriales**, comme la loi NOTRe, qui ont entraîné des regroupements et des fusions de collectivités, ont abouti à bouleverser l'architecture de la coopération décentralisée.

En troisième lieu, les **alternances politiques** et le renouvellement des équipes ont pu également avoir un impact sur les actions de coopération.

Enfin, les **transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales**, notamment en matière économique, ont souvent eu pour effet de modifier l'approche de l'action extérieure des collectivités territoriales, qui est passée de l'aide au développement à l'aide à l'exportation ou à l'accueil des investissements étrangers.

### B – 15 % des collectivités territoriales conduisent une action de coopération

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères éprouve des difficultés en termes de recueil d'informations de la part des collectivités territoriales. Pourtant, celles-ci ont l'obligation pour ces dernières de déclarer leurs actions extérieures éligibles à l'aide publique au développement<sup>1</sup>. On constate que, en 2019, seulement 400 collectivités territoriales françaises ont fait une déclaration d'une action de coopération internationale éligible à l'aide publique au développement, dont 8 régions, 17 départements, 10 métropoles et une centaine de communes.



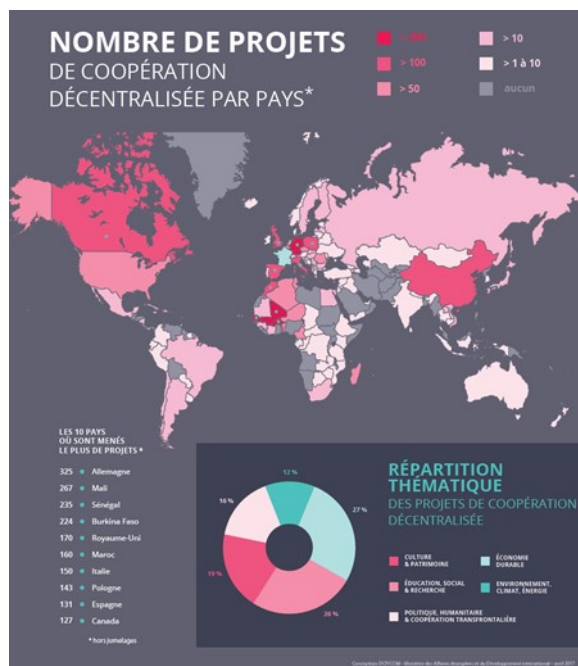
De manière générale, tous projets de coopération à l'international confondus, on recense, en 2019, d'après les données du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : **4 700 collectivités territoriales françaises impliquées dans 10 440 projets de partenariats à l'international**, dans 134 pays, pour un montant de l'ordre de 700 millions à 1 milliard d'euros. Au total, on constate donc qu'une faible proportion (moins de **15 %**) des collectivités territoriales françaises conduisent des actions à l'international. Les collectivités ultramarines ne font pas exception.

<sup>1</sup> En vertu de l'article L. 1115-6 du code général des collectivités territoriales.

### C – Les principaux pays partenaires

Concernant les zones géographiques prioritaires, les **dix principaux pays partenaires** sont, par ordre décroissant :

- L'Allemagne (338 projets)
- Le Mali (279)
- Le Sénégal (257)
- Le Burkina Faso (214)
- Le Royaume-Uni (176)
- Le Maroc (176)
- L'Italie (157)
- L'Espagne (142)
- La Pologne (140)
- Le Canada (136).



Source : MAEE

L'Europe et l'Afrique francophone sont les principales zones géographiques. Certains pays, comme la Roumanie par exemple, ont connu un essor de la coopération décentralisée dans les années 2000 avant de connaître une diminution sensible des projets. Pour certains pays, comme l'Arménie, le Mali ou les Comores, les **diasporas** jouent un rôle important.

Le **Sahel** est aujourd'hui considéré comme une zone prioritaire par les autorités françaises, avec de vrais succès comme le Burkina Faso. En revanche, en Asie, à l'exception du Vietnam, et en Amérique latine, à l'exception d'Haïti, il existe très peu de coopérations décentralisées. Ainsi, la Chine s'est révélée une destination décevante en matière de coopération décentralisée.

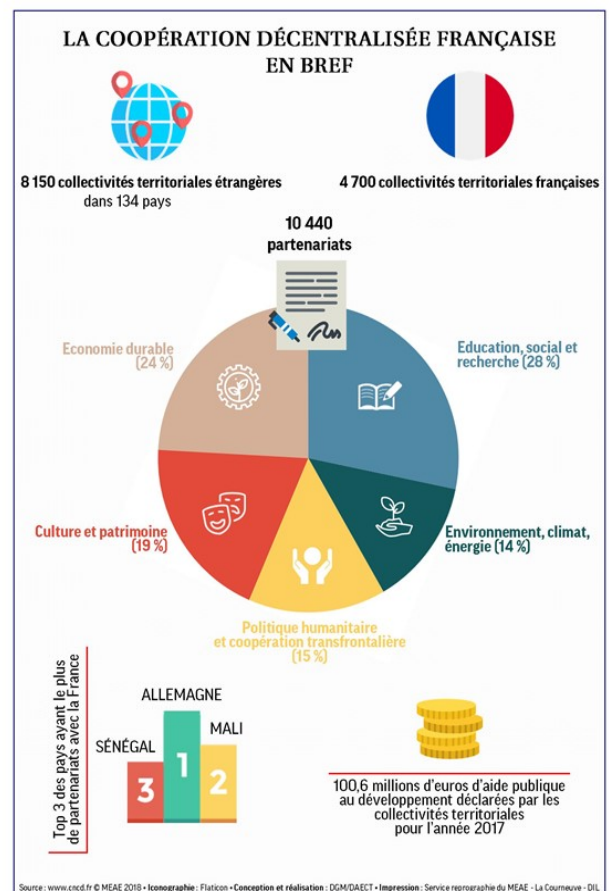
L'année 2021 a été placée sous le signe de la coopération décentralisée franco-russe avec une série d'événements en France et en Russie.

### D – Les thématiques privilégiées

Sur les 10 440 partenariats :

- 28 % concernent l'éducation, le social et la recherche ;
- 24 % concernent l'économie durable ;
- 19 % concernent la culture et le patrimoine ;
- 14 % concernent l'environnement, le climat et l'énergie.

Les deux thématiques privilégiées sont donc, d'une part, **la culture, l'éducation et la francophonie**, et d'autre part, **l'énergie, l'eau et l'environnement**.



Source : MAEE

## III. Le Sénat et l'action extérieure des collectivités territoriales

Le Sénat n'est pas, par lui-même, initiateur d'actions de coopération décentralisée, qui sont portées par les collectivités territoriales. Toutefois, représentant constitutionnel des collectivités territoriales en vertu de l'article 24 de la Constitution, il doit soutenir et valoriser l'action internationale conduite par celles-ci.

Son rôle, en ce domaine – en sa qualité de représentant constitutionnel des collectivités territoriales – est plutôt **un rôle d'impulsion et de promotion**, en informant les sénateurs et

les collectivités sur les coopérations existantes, en encourageant le développement des coopérations décentralisées, en identifiant les meilleurs pratiques, les thèmes et les zones géographiques prioritaires.

Une délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, avec un Vice-président chargé de cette mission, avait été créée en 2001, ainsi qu'un service des collectivités territoriales.

Depuis 2009, l'action du Sénat en matière de promotion de la coopération décentralisée a pris principalement deux formes :

D'une part, **l'action internationale du Président du Sénat** qui, lors de ses audiences des personnalités étrangères et de ses déplacements à l'étranger, accorde une place très importante à la décentralisation et aux partenariats avec les collectivités territoriales. Parfois, cela peut aller jusqu'à une offre d'expertise de la part de la Direction des Relations internationales et du Protocole et d'autres instances du Sénat à destination de parlements étrangers en matière de soutien à la décentralisation ;

M. Gérard Larcher, Président du Sénat, a participé au 1<sup>er</sup> Forum du Sénat de Côte d'Ivoire avec les collectivités territoriales à Yamassoukro, le 17 février 2020



D'autre part, **les groupes interparlementaires d'amitié**, qui, avec l'appui de la direction des Relations internationales et du Protocole, peuvent soutenir et encourager des jumelages et partenariats, par exemple en participant ou en organisant des « Assises de la coopération décentralisée » avec tel ou tel pays.

En définitive, le Sénat, par l'intermédiaire de la direction des Relations internationales et du Protocole :

- se tient informé, en liaison avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, des actions conduites par les collectivités françaises ;
- relaie les demandes de coopérations décentralisées en lien avec les groupes interparlementaires d'amitié ;
- répond aux demandes des assemblées étrangères quand celles-ci demandent à être mises en contact soit avec les grandes associations d'élus (Associations des Maires de France, des départements de France, des régions de France, etc), soit même avec des collectivités territoriales françaises éventuellement intervenantes ;
- accueille, en liaison avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, en grand nombre les délégations d'élus locaux étrangers qui viennent au Sénat pour apprécier les méthodes de mise en œuvre de son rôle de représentant constitutionnel des collectivités territoriales ;
- organise lui-même, ou peut co-organiser ou déléguer des sénateurs comme observateurs à des Assises de la coopération décentralisée, organisées en France ou à l'étranger.
- constitue un forum d'échanges et de débat, notamment à travers l'organisation de colloques portant sur des zones géographiques ou des thèmes spécifiques.

#### Pour aller plus loin :

Les pages consacrées à l'action extérieure des collectivités territoriales sur le site du Sénat : [http://www.senat.fr/international/la\\_cooperation\\_decentralisee.html](http://www.senat.fr/international/la_cooperation_decentralisee.html)

Le site de la délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales du ministère des Affaires

étrangères : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/>

Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures : <http://www.cncd.fr/>

Le rapport d'information de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du 13 novembre 2012, « La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives » : <https://www.senat.fr/rap/r12-123/r12-123.html>