

Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale  
CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL  
**SESSION 2018**

**ÉPREUVE DE NOTE**

**Durée : 4 heures – Coefficient : 4**

**SPÉCIALITÉ : ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**INDICATIONS DE CORRECTION**

**Rappel du sujet :**

Attaché territorial, vous êtes chargé(e) de mission auprès du directeur général adjoint (DGA) au développement et à l'attractivité de la métropole d'Admi-méto (380 000 habitants).

Le président, qui est également maire de la ville-centre, a récemment été reçu par son homologue maire d'une métropole d'un État frontalier de la France, membre de l'Union européenne. Enchanté de sa visite et des échanges noués, qui ont mis en évidence plusieurs problématiques d'intérêt commun (économie, culture, enseignement supérieur, environnement...), il entend développer avec cette ville des relations plus institutionnalisées.

Dans ce contexte, le DGA vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur l'action internationale des collectivités territoriales.

**1) Présentation du sujet**

Si le sujet proposé soulève une question rarement posée dans les concours territoriaux - l'action internationale des collectivités territoriales (AICT) - son actualité est certaine : le renforcement des échelons régional et métropolitain a accru l'importance de la projection des territoires en-dehors des frontières. Le législateur, comme les services de l'État, n'ont d'ailleurs eu de cesse de renforcer les modalités d'action des collectivités, que la nouvelle architecture territoriale a également encouragées. Peu prévisible, ce sujet permet de placer l'ensemble des candidats, quelle que soit leur formation, sur un pied d'égalité et de mettre à l'épreuve les véritables finalités de l'épreuve de note, qui consiste en une analyse et une mise en perspective des éléments d'un dossier.

**2) Analyse des documents du dossier**

**Critères de sélection des documents**

Le dossier propose des documents variés du point de vue des sources comme des perspectives d'analyse induites. À des documents juridiques et techniques (doc. 2, 5 & 8) ont été associés des documents situant le contexte et les enjeux (doc. 3, 6, 7 & 9) et des documents de guides pratiques (doc. 1 & 4) devant permettre aux candidats d'analyser plus opérationnellement les outils juridiques.

**Document 1**

Ce document fournit une série d'informations opérationnelles sur les modalités des partenariats transfrontaliers, forme possible de l'action internationale des CT.

Le document permet de saisir l'importance de l'enjeu économique dans la construction des politiques d'action internationale des collectivités territoriales.

Il permet également au candidat de saisir les modalités de coopération avec d'autres acteurs (autres niveaux de collectivités territoriales, chambres consulaires, organisations patronales & salariales...),

de manière à assurer la bonne insertion de la politique publique en cause dans son contexte. Le document doit également mener le candidat à comprendre la dynamique générale de l'action internationale des collectivités, faite de partenariats équilibrés et d'orientations mutuelles.

### **Document 2**

Ce document, qui donne des éléments juridiques élémentaires de faisabilité des projets internationaux des CT, permet de rappeler aux candidats que l'action internationale des collectivités n'est pas absolument libre et repose sur une tolérance de l'État, dont elle doit respecter la politique diplomatique. Il permet de préciser qu'un projet international ne pose a priori pas de problème fondamental dès lors que l'État sur le sol duquel la coopération est projetée appartient à l'Union européenne.

Le document rappelle en outre le rôle important de la commission nationale de la coopération décentralisée, qui doit être informée des projets initiés. Il permet ainsi de mesurer la bonne compréhension des enjeux soulevés par l'articulation de l'action de la collectivité et des instruments de coordination créés par l'État.

### **Document 3**

Ce document est utile à la compréhension du contexte et des enjeux institutionnels de l'action internationale des CT issus notamment de la réforme territoriale. Il doit mener le candidat à centrer son analyse sur l'articulation entre l'action métropolitaine et celle de la ville-centre. L'article donne l'exemple de la ville de Lyon qui a créé un service unique et mutualisé entre les deux échelons afin de doter le projet des ressources humaines nécessaires à sa réalisation. Le document permet ainsi de saisir la capacité des candidats à saisir les implications administratives du sujet.

### **Document 4**

Ce document schématique permet aux candidats de saisir le cadre juridique général de l'action internationale des collectivités. Il permet aux candidats de rappeler que l'action internationale des collectivités territoriales est un phénomène ancien et qu'elle est vivement encouragée par une série de textes européens. Il permet également aux candidats de saisir le perfectionnement des techniques de coopération décentralisée.

Le document propose ensuite, dans une perspective opérationnelle, une présentation des principaux outils avec des exemples pratiques et un tableau synthétique général de l'ensemble des dispositifs possibles pour l'établissement de la coopération.

### **Document 5**

Ce document s'inscrit dans la continuité du précédent en livrant de manière brute le dispositif juridique utile à la rédaction de la note. Sa compréhension est facilitée par le document précédent et permet de vérifier l'aptitude des candidats à se référer aux textes pertinents. Le CGCT fonde la possibilité pour les CT et leurs groupements de mettre en œuvre ou de soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement et, à cette fin, de conclure le cas échéant des conventions avec les autorités locales étrangères. Ces actions peuvent être menées dans la limite de 1% des ressources affectées aux budgets des services de la collectivité.

### **Document 6**

Ce document schématique présente une situation générale de la coopération décentralisée : nombre de projets par zone géographique, types de collectivités, thématiques.

### **Document 7**

Ce document attire l'attention des candidats sur l'importance du niveau métropolitain en apportant une synthèse générale, théorique et pratique, des enjeux et des perspectives politiques soulevés par l'action internationale des métropoles.

Il permet aux candidats de souligner le rôle déterminant de l'échelon métropolitain et le fait que la coopération internationale des collectivités répond à deux objectifs fondamentaux : le premier, qui témoigne d'une logique nouvelle, entend renforcer l'attractivité et la compétitivité du territoire concerné ; le second, plus traditionnel mais tout aussi important, permet de réaliser des échanges et coopérations réciproques. Le document permet ainsi de s'assurer de la bonne compréhension, par les candidats, de la mutation des formes de l'action publique.

## Document 8

Ce document a l'intérêt de préciser le cadre juridique de l'action des collectivités à l'international suite notamment à la nouvelle répartition des compétences issue de la loi NOTRe. Il clarifie les conséquences de la loi NOTRe sur la capacité des collectivités territoriales françaises à agir à l'international, quelles que soient leurs compétences. La nouvelle répartition des attributions résultant de la loi NOTRe et la suppression pour certains niveaux de la clause générale de compétence ne sauraient empêcher les collectivités ou leurs groupements (ainsi les régions, les départements, les métropoles...) de poursuivre ou d'entreprendre des actions à l'international, même en dehors des sphères de compétence exclusive ou partagée qui leur sont assignées par la loi, sous réserve du respect des engagements internationaux de la France.

## Document 9

Ce document attire l'attention des candidats sur les transformations historiques et les enjeux actuels de l'action internationale des CT. Il doit permettre au candidat de souligner l'intérêt pour les collectivités territoriales de développer des actions à l'international, malgré le contexte actuel de contraction des ressources publiques et en dépit des coûts financiers mais aussi politiques que ces actions peuvent représenter en première analyse, du fait notamment des réticences possibles des citoyens-contribuables. L'article identifie par ailleurs trois facteurs de succès et de légitimation des projets conduits : la communication, la recherche de nouvelles sources de financement, la mutualisation des moyens entre collectivités.

### 3) Proposition de plan détaillé

**Avertissement :** *il s'agit d'une proposition de plan. D'autres plans sont possibles, au correcteur d'évaluer dans quelle mesure le plan proposé restitue les principaux axes de questionnement et les principaux éléments du dossier et les articule de manière cohérente.*

#### En-tête

*Rappel du cadrage : la note doit adopter la forme suivante et reprendre les informations que le candidat trouve en première page du sujet dans la commande et la liste signalétique des documents au dossier.*

Métropole d'Admi-métro

Le 22 novembre 2018 (date du concours)

#### NOTE

à l'attention de M. le Directeur général adjoint au développement et à l'attractivité

**Objet : l'action internationale des collectivités territoriales**

#### Références :

- Articles L1115-1 et s. du CGCT
- Circulaire du Ministre des Affaires étrangères et du développement international et du Ministre de l'Intérieur du 2 juillet 2015

#### Introduction

*Rappel du cadrage : la note doit comporter une introduction d'une vingtaine de lignes, qui s'apparente à celle d'une composition ou dissertation (entrée en matière, reformulation du sujet, présentation de la problématique dans son contexte) et doit impérativement comprendre une annonce de plan.*

#### Éléments pouvant être abordés en introduction :

- L'action internationale des collectivités territoriales est une pratique ancienne. Ses formes et finalités évoluent cependant de manière importante, renforçant constamment l'intégration et la pérennisation des échanges.

- La réforme territoriale de la décennie 2010 a rebattu les cartes de cette coopération en renforçant les régions et les métropoles, qui sont aujourd'hui au cœur des enjeux économiques de ces coopérations et servent désormais de moteurs aux projets.
- La conception d'échanges institutionnalisés, durables et efficaces au niveau international suppose une bonne vision des objectifs, des acteurs institutionnels, du cadre juridique et des facteurs pouvant favoriser la réussite de tels projets.

### **Plan détaillé**

*Rappel du cadrage : le développement est organisé en parties et en sous-parties. Le plan est impérativement matérialisé par des titres comportant des numérotations en début des parties et sous-parties.*

## **I. Les opportunités de l'action internationale pour les collectivités territoriales à l'heure de la mondialisation et de la réforme territoriale**

### **A. Les potentialités de l'action internationale pour les collectivités territoriales** (documents 7, 9)

1) Les finalités de la coopération décentralisée (ou action internationale des collectivités territoriales – AICT) ont évolué au fil de l'histoire : développement du jumelage au lendemain de la seconde guerre mondiale afin d'œuvrer au rapprochement entre les peuples, coopération avec le tiers-monde et développement de l'humanitaire dans les années 1970-80, développement de la coopération transfrontalière encouragée par la construction européenne. Dans le contexte récent de la mondialisation et sous l'effet des restrictions budgétaires, la recherche de l'attractivité économique devient cruciale et l'AICT constitue aussi un outil au service du développement des territoires.

2) Les enjeux de l'AICT peuvent paraître limités au regard des budgets alloués (seulement 0,04% des dépenses des collectivités en 2011). Ce type d'action soulève par ailleurs des oppositions de la part de citoyens-contribuables (ainsi du groupement de contribuables CANOL qui poursuit en justice la Métropole de Lyon pour son action internationale au nom de principes libéraux).

3) Néanmoins, les bénéfices possibles pour les collectivités sont nombreux :

- l'AICT est un vecteur de l'attractivité et du rayonnement du territoire au sens économique et culturel ;
- elle est un outil pour favoriser de nouvelles formes de citoyenneté locale (intégration de la diaspora et des migrants, mobilisation de jeunes peu qualifiés) ;
- c'est aussi par son caractère transversal une « politique ressources » permettant de modifier les pratiques des services de la collectivité, d'enrichir les projets de territoires, de décloisonner les services, de développer des collaborations entre collectivités, universités, acteurs privés...
- En tout état de cause, la coopération internationale peut s'appuyer sur des problématiques de développement et d'attractivité communes « gagnant-gagnant », mais aussi sur la volonté de nouer un échange plus solidaire : l'efficacité ne se mesure pas que de manière économique.

### **B. Le rôle moteur des métropoles, associées à d'autres acteurs institutionnels** (documents 1, 3, 6, 7)

1) La métropole est, du fait des récentes réformes, au cœur des enjeux. La grande envergure de ses compétences la place à l'épicentre d'une possible coopération. Ses compétences économiques sont de nature à alimenter efficacement les perspectives de développement, la métropole étant au cœur d'un réseau d'échanges.

2) De nombreuses thématiques, classiques ou novatrices, peuvent être envisagées de manière à établir un partenariat efficace.

Du fait des compétences métropolitaines, l'économie, l'environnement ou la culture constituent évidemment le cœur probable de cette coopération. La culture constitue également un thème largement majoritaire dans le paysage de la coopération décentralisée.

L'aménagement du territoire constitue aussi un thème possible, dès lors que cette compétence peut permettre d'engager un développement concerté entre les deux ensembles urbains. L'éducation, la formation et la recherche constituent des thématiques particulièrement porteuses et de nature à créer de fortes synergies. Le développement économique et l'environnement constituent des domaines de coopération nouveaux dont l'importance pour les politiques publiques est devenue capitale.

- 3) L'action première de la métropole ne signifie pas que d'autres échelons ne doivent pas être associés.

Les communes jouent notamment un rôle fondamental sur le plan institutionnel. À ce titre, l'établissement d'un service commun entre métropoles et villes centres peut s'avérer particulièrement porteur. D'autres niveaux de collectivités peuvent être associés selon l'envergure que la métropole entend donner à son partenariat, de manière à former le noyau dur de la coopération. La région, notamment, peut constituer un échelon pertinent pour l'établissement d'une relation triangulaire. En outre, l'association d'autres partenaires (chambres consulaires, organisations patronales et salariales, entreprises...) permet de renforcer l'adaptation du projet et son inscription dans le tissu social en faisant de la métropole un animateur de réseau. Une large association est garante d'une bonne acceptation du projet et de l'affinement de son caractère d'intérêt public local.

## **II. Les modalités possibles et les conditions de réussite des programmes d'action internationaux des collectivités territoriales**

### **A. Un cadre juridique qui autorise des marges de manœuvre et des stratégies adaptées (documents 1, 4, 5, 8)**

1) Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) fonde la possibilité pour les CT et leurs groupements de mettre en œuvre ou de soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement et, à cette fin, de conclure le cas échéant des conventions avec les autorités locales étrangères.

Une limite cependant : les collectivités territoriales doivent respecter les engagements internationaux de la France. L'action internationale des collectivités n'est pas absolument libre et repose sur une tolérance de l'État, dont elle doit respecter la politique diplomatique.

La Commission nationale de la coopération décentralisée joue un rôle important. Elle doit être informée des projets initiés par les CT.

Cependant, un projet international ne pose a priori pas de problème fondamental dès lors que l'État sur le territoire duquel la coopération est projetée appartient à l'Union européenne.

Une autre limite, d'ordre financier, est posée par le CGCT : les actions menées ne doivent pas dépasser 1% des ressources affectées aux budgets des services de la collectivité.

2) Si elle a pu créer une incertitude, la loi NOTRe n'a pas modifié ce cadre juridique, comme l'a précisé le ministère chargé des collectivités territoriales en réponse à une question parlementaire. La nouvelle répartition des attributions résultant de la loi NOTRe et la suppression pour certains niveaux de la clause générale de compétence ne sauraient empêcher les collectivités ou leurs groupements (ainsi les régions, les départements, les métropoles...) de poursuivre ou d'entreprendre des actions à l'international, même en dehors des sphères de compétence exclusive ou partagée attribuées par la loi, sous réserve du respect des engagements internationaux de la France.

3) Plusieurs voies juridiques sont possibles pour établir des partenariats durables et institutionnalisés. La coopération décentralisée a connu une importante sophistication de ses modes d'action, dont les contours ont évolué dans le sens d'une plus grande intégration, d'une institutionnalisation et d'une plus grande régularité et des échanges. L'ampleur du projet conditionne en partie le choix de l'instrument juridique utile. De la simple convention de coopération à l'établissement de groupements très intégrés, les modalités sont en effet très différentes et dépendent du degré d'intégration souhaité. La définition des modalités juridiques de l'établissement du partenariat suppose ensuite de situer dans quel État la coopération est projetée, certains dispositifs (Association, GLCT, *Consortio*) étant limités à des États donnés. Le partenariat doit en tout état de cause donner naissance à une personne morale nouvelle qui sert de support à la collaboration. La volonté affichée d'établir un partenariat

« institutionnalisé » implique de favoriser le recours à des modalités avancées de coopération. À ce titre, le GEIE (à définir) peut constituer une voie intéressante, mais son objet le limite à de seules considérations économiques. Il peut être alors adapté de recourir à un GECT (à définir) dont les missions peuvent être transversales et les perspectives de travail en commun extrêmement poussées, et qui sortirait du cadre plus lâche de la simple convention de coopération. Un GIP (à définir), solution de droit français, est aussi possible et fait alors l'objet d'une procédure particulière de création reposant sur une approbation du ministre de l'Intérieur et du ministre du Budget.

## **B) Des projets de coopération dont la réussite suppose plusieurs conditions**

1) L'établissement de partenariats institutionnalisés suppose la mise en œuvre d'une phase préparatoire importante (documents 1, 5).

Les choix des thématiques et du périmètre conditionnent l'efficacité et la durabilité du projet. Une analyse précise des leviers de complémentarité au niveau de l'échelle territoriale est nécessaire. Les partenaires doivent s'accorder sur le degré d'intégration souhaité, en mesurant le degré de contrainte et d'autonomie qu'ils entendent donner à leur association. La définition du droit applicable au groupement créé constitue en tout état de cause un enjeu important de la discussion et conditionne le fonctionnement concret du dispositif.

2) La communication autour des programmes d'action internationaux est essentielle : il est nécessaire de convaincre les citoyens du bien-fondé de l'action internationale de la collectivité (documents 7, 9).

La perception des atouts que représentent l'AICT ne va pas de soi, cette dernière étant susceptible de faire l'objet de critiques et contestations de la part notamment des citoyens-contribuables (ex du groupement CANOL à Lyon). Il est indispensable de communiquer à travers les médias, l'organisation d'évènements ou le recours à des symboles, afin d'informer sur les effets positifs et les résultats des dépenses engagées et plus largement de diffuser une « culture de l'international ».

3) La recherche de nouvelles sources de financement et la mutualisation des moyens entre collectivités, au regard des contraintes budgétaires pesant sur les collectivités territoriales sont également des leviers importants de réussite des projets (document 3, 9).

### **Conclusion**

*Rappel du cadrage : la conclusion est facultative. Elle peut toutefois utilement souligner l'essentiel, sans jamais valoriser des informations oubliées dans le développement.*