

Mise en œuvre des GECT sur le terrain: valeur ajoutée et solutions aux problèmes

Synthèse

**Cette synthèse a été élaborée par la société METIS, GmbH.
Elle ne représente pas nécessairement la position officielle du Comité des régions.**

Pour de plus amples informations sur l'Union européenne et le Comité des régions, prière d'accéder à leurs portails internet respectifs: <http://www.europa.eu> et <http://www.cor.europa.eu>.

N° de catalogue: QG-80-10-186-EN-C

ISBN: 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© Union européenne, 2010

Reproduction partielle autorisée, sous réserve d'indiquer explicitement la source.

Imprimé en Belgique

Synthèse

L'objectif de la présente étude est de présenter un état des lieux succinct des groupements européens de coopération territoriale (GECT), de démontrer leur valeur ajoutée tant au niveau politique que sur le terrain, ainsi que d'alimenter le débat sur la révision de la législation et les travaux en cours relatifs à la gouvernance à multiniveaux. La méthodologie adoptée associe recherche de faits et enquêtes sur les GECT déjà constitués. La présente étude livre des informations mises à jour sur l'adoption des dispositions nationales en la matière, expose dix études de cas en détail, offre un aperçu des principaux résultats, tendances et modèles, et formule des recommandations concrètes.

La proposition de constituer des GECT est le résultat de la prise de conscience politique qu'il fallait une structure juridique à l'intérieur de laquelle des organes - publics comme privés - de différents États membres puissent coopérer. Ce besoin était particulièrement sensible dans le cas des projets transfrontaliers financés par des fonds publics.

Progrès dans l'adoption des réglementations nationales: une condition propice à l'établissement de nouveaux GECT

Le règlement (CE) n° 1082/2006 relatif au GECT a été adopté le 5 juillet 2006. Il imposait aux États membres d'adopter leurs dispositions nationales et régionales pour le 1^{er} août 2007. En pratique, les procédures de mise en œuvre ont pris plus de temps que prévu initialement.

À l'heure actuelle, 23 États membres ont mené à bien le processus de mise en œuvre. Un premier ensemble de pays (BG, HU, UK, EL, PT, RO) a adopté le GECT dès 2007. Un second groupe (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) a suivi en 2008, alors qu'un troisième a achevé son processus en 2009 (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE). À la date de mars 2010, l'Autriche, l'Allemagne et la Belgique ont encore à achever leurs processus de mise en œuvre au niveau fédéral; Malte n'a quant à elle pas mis en œuvre le règlement.

Réalisations sur le terrain: diversité croissante des GECT constitués

- **Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai**, le premier GECT, créé en janvier 2008, offre un cadre de coopération à des collectivités significativement différentes appartenant à trois niveaux administratifs distincts de Belgique et de France. Son territoire constitue de facto une conurbation totalisant environ 2 millions d'habitants. Ce GECT comprend 145 municipalités, l'État français, une région et un département français, l'État fédéral belge, la Région flamande et la Région wallonne, ainsi que les deux communautés française et flamande de Belgique. Ses langues de travail sont le néerlandais et le français et, bien que son siège officiel se trouve en France, les pouvoirs

publics français ont accepté que le règlement CE prime sur les autres droits. Cela permet de recruter du personnel conformément à la législation belge. Ce GECT trouve son origine, en tant qu'organisation, dans une conférence permanente (COPIT) pour la coopération entre collectivités locales, créée en 1991.

- Le **GECT Ister-Granum** regroupe des collectivités locales de Hongrie et de Slovaquie (au nombre de 51 et 38 respectivement) de la région frontalière autour d'Esztergom. Fondé en septembre 2008, ce GECT est le deuxième à avoir été créé. Sa finalité première est de mettre en œuvre des programmes de coopération transfrontalière et des projets cofinancés par l'Union européenne. Il s'estime également habilité à avoir un rôle de représentation et à apporter une contribution au processus décisionnel européen: il envisage d'ouvrir sa propre représentation à Bruxelles.
- Le **GECT Galice-Nord du Portugal** associe la junte (xunta) de Galice (Espagne) et la Commission de coordination et de développement régional du Nord (Portugal). Il a été fondé en 2008, prenant la suite de la communauté de travail de la frontière entre l'Espagne et le Portugal, qui avait été créée en 1993. Ce GECT rassemble des collectivités présentant des niveaux différents de compétences décentralisées. Il est doté de larges compétences et est associé à la gestion et à la mise en œuvre du sous-programme opérationnel.
- Le **GECT Amphictyonie** a été fondé en 2008, pour doter d'une personnalité juridique la coopération entre 63 collectivités locales de neuf pays méditerranéens qui avait commencé en 1991. Les membres actuels sont des municipalités grecques (42), chypriotes (7), italiennes (3), ainsi qu'une municipalité française. Le groupement prévoit de s'ouvrir à de nouveaux membres, y compris des entités n'appartenant pas à des États membres de l'UE. Il a élaboré un livre blanc relatif aux questions environnementales, notamment le développement durable et l'efficacité énergétique, à l'attention de ses membres.
- Le **GECT Karst-Bodva** rassemble des collectivités locales du Karst de Gömör-Torna et de la zone de la vallée de la Bódva, à la frontière entre la Hongrie et la Slovaquie. L'entité qui l'a précédé était l'Eurorégion du Karst, créée en 2001. Ce groupement fait face, durant sa phase actuelle de démarrage, à un certain nombre de défis sur le plan des finances et de ses relations avec les collectivités territoriales voisines, ainsi qu'avec les administrations nationales. Des problèmes d'ordre linguistique sont signalés.
- Le **GECT Duero - Douro** a été fondé en mars 2009. Il s'agit d'un prolongement de la communauté de travail de la frontière hispano-portugaise, qui avait été créée en 1993. Il rassemble 188 collectivités locales (NUTS III), deux associations, un organe autonome et

deux universités (environ 120 000 habitants). Il a rencontré des difficultés concernant son éligibilité à différents programmes financés par l'UE (à part Interreg).

- Le **GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale** a été enregistré fin mars 2009. Ses partenaires français comprennent l'État, la région Nord-Pas-de-Calais, les départements du Nord et du Pas-de-Calais, ainsi que la communauté urbaine de Dunkerque. Parmi ses partenaires belges figurent l'État fédéral, la Région flamande et la province de Flandre occidentale. Ce groupement est le résultat de décennies de coopération transfrontalière, renforcée par les programmes INTERREG. Il est perçu comme un laboratoire de la gouvernance à multiniveaux et une plateforme destinée à promouvoir les intérêts de la zone.
- La création du **GECT Eurorégion Pyrénées-Méditerranée** résulte en grande partie du besoin de disposer d'une personnalité juridique pour encadrer le processus de coopération et d'action entrepris en commun par deux régions françaises (Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon) et deux communautés autonomes d'Espagne (Catalogne et Îles Baléares). Ce GECT a été enregistré en août 2009 comme le prolongement de l'Eurorégion créée en 2004¹; il regroupe 13 millions d'habitants. Les quatre membres qui le composent l'ont doté de la capacité de réaliser et de mettre en œuvre des programmes dans différents domaines. Ce GECT entend représenter et faire valoir ses intérêts à différents niveaux et dans différentes enceintes.
- Le **GECT Strasbourg-Ortenau** a été fondé en février 2010. Il est déjà sur le point de recruter du personnel. Il est constitué, du côté français, de la communauté urbaine de Strasbourg, et, du côté allemand, de l'arrondissement rural (Landkreis) d'Ortenau, ainsi que des villes d'Offenburg, Lahr, Kehl, Achern et Oberkirch. Ce GECT se caractérise par les liens particulièrement étroits qui y existent en matière d'intégration économique, par la présence des institutions européennes et par des progrès remarquables sur la voie de l'intégration des citoyens. Les décideurs politiques au niveau national ont soutenu l'initiative de manière significative.
- Le **GECT Hôpital de la Cerdagne**, créé en avril 2010, représente une aventure particulièrement intéressante et stimulante. Il s'agit d'un nouveau mode de gouvernance pour un hôpital, qui aura un impact immédiat sur la population d'un bassin transfrontalier, en l'occurrence une vallée regroupant 30 000 habitants (17 000 du côté espagnol et 13 000 du côté français). Les partenaires sont, pour l'Espagne, le gouvernement de Catalogne et, pour la France, le ministère de la santé, la Caisse nationale d'assurance maladie et l'agence régionale de l'hospitalisation Languedoc-Roussillon.

¹

La communauté autonome espagnole d'Aragon faisait alors partie de l'Eurorégion.

- Le **GECT Grande Région**, créé en avril 2010, constitue le premier exemple de GECT assumant le rôle d'autorité de gestion d'un programme transfrontalier. L'origine de sa création remonte à la décision d'instaurer un programme de coopération transfrontalière associant quatre États membres: devant la difficulté de parvenir à une décision quant à la répartition des fonctions entre les pays participants, le GECT a été retenu comme une solution intéressante.

Des informations relatives à la création des **GECT ZASNET**, "**ARCHIMED**" et **UTTS** ont été reçues alors que le manuscrit de la présente étude était achevé. Le *GECT ZASNET* a son siège à Bragança (PT) et ses partenaires sont issus du Portugal (associations des municipalités de Terra Fria do Nordeste Transmontano et Terra Quente Transmontana) et d'Espagne (provinces de Zamora et de Salamanque et ville de Zamora). Ce GECT s'efforce de promouvoir les relations transfrontalières entre ses membres dans les domaines de l'environnement, de la culture, du tourisme et du développement économique, de mettre en œuvre des projets communs, de faire la promotion de la région à l'extérieur, et de générer des synergies afin d'infléchir la courbe démographique négative de la zone. Le *GECT "ARCHIMED"* (Archipel de Méditerranée) est formé de la région de Sicile (IT), du gouvernement des Îles Baléares (ES) et de l'Agence de développement du district de Larnaka (CY). Son siège officiel a été fixé à Taormine (IT). L'objectif de ce GECT est de créer un espace de coopération stable entre les îles méditerranéennes d'Italie, d'Espagne et de Chypre, de promouvoir leurs intérêts communs vis-à-vis de l'Union européenne, de favoriser les échanges entre les membres du groupement et de mettre en œuvre des programmes, des projets et des actions de coopération territoriale. Ses activités s'inscriront dans les domaines du développement durable, du développement rural, de la pêche, des transports, de la culture, du tourisme, de l'innovation, de la coopération territoriale, de l'énergie et des migrations. Le *GECT UTTS*, qui intègre des partenaires extérieurs à l'Union européenne, a été créé par des collectivités locales de Hongrie, de Slovaquie et de Roumanie. Les objectifs prioritaires de ce GECT sont de promouvoir le renforcement de la cohésion économique et sociale et de rechercher des objectifs de convergence pour l'ensemble du territoire géographique regroupant les participants. En poursuivant ces grands objectifs, le GECT vise particulièrement à promouvoir le développement de la coopération entre les unités territoriales et les diverses organisations qui œuvrent dans cette région frontalière, afin d'améliorer la qualité de vie de ses habitants et de réduire les disparités régionales.

Tendances communes, questions essentielles et perspectives d'avenir

En 2010, les GECT se situent dans un contexte politique qui a changé par rapport à celui qui était en vigueur quand la réglementation les concernant a été conçue, défendue

et adoptée. Suite à l'adoption du traité de Lisbonne, la "cohésion territoriale" et la "cohésion économique et sociale" font désormais partie des principaux objectifs de l'Union, et l'instrument GECT a précisément été conçu aux fins de la "coopération territoriale". La période de programmation 2007-2013 des Fonds structurels est désormais pleinement opérationnelle et témoigne de cette tendance accrue dans toute l'UE de recourir à des approches régionales dans l'élaboration et l'exécution des programmes, ouvrant ainsi de nouvelles possibilités aux GECT. La rationalisation de l'initiative INTERREG et la promotion de stratégies territoriales pour les macrorégions (stratégie de la mer Baltique, stratégie pour la région du Danube, etc.) ont également pour effet d'étendre ce champ d'activités. Enfin et surtout, la stratégie UE 2020 entend remédier à certaines insuffisances du traité de Lisbonne, qui concernent particulièrement les mécanismes de mise en œuvre, domaine pour lequel les GECT présentent un potentiel considérable.

Concernant les nouvelles potentialités des GECT au regard des stratégies macrorégionales, ils apparaissent comme des "pionniers" pour soutenir l'engagement à partager des politiques communes, et comme un "instrument sélectif" pour s'engager à plus long terme à opérer une mise en œuvre commune d'actions spécifiques. Le fait que ce sont les institutions et les partenaires qui guideront la mise en œuvre des actions prioritaires constituera l'une des valeurs ajoutées majeures des stratégies macrorégionales. À cet égard, les GECT, qui offrent un nouveau cadre de discussion et un instrument propice à la réalisation de missions diverses, pourraient être envisagés comme une des possibilités pour développer et renforcer l'engagement à partager de nouvelles missions communes.

Les retards qui ont affecté l'adoption des dispositions nationales et l'existence d'autres mécanismes de coopération ont une incidence sur la configuration territoriale et le degré de maturité des initiatives de GECT. Les cas où les États membres, pour des raisons diverses, ont accumulé les retards dans l'adoption des dispositions nécessaires ont eu un impact évident sur le nombre d'initiatives nouvelles et leur degré de maturité.

Différentes raisons expliquent pourquoi certaines initiatives de GECT n'ont pu être menées à bien pendant plusieurs années. Les retards dans l'adoption des procédures nationales ont particulièrement touché les initiatives en Autriche et en Italie. Dans d'autres cas, le changement de situation politique consécutif à des élections a modifié le soutien politique à ces initiatives. La grande complexité de l'ensemble du processus - étude puis application effective de l'instrument GECT - a constitué dans la plupart des cas analysés un facteur déterminant.

Les GECT déjà constitués témoignent d'une "trajectoire de coopération", qui débute par une coopération peu formelle puis évolue vers une coopération plus formalisée et

plus intense. Les eurorégions, eurodistricts, communautés de travail et autres formes de coopération officielles ont constitué des précurseurs importants pour de nombreux GECT.

La composition des GECT se caractérise généralement par une large proportion de partenaires territoriaux (quelques-uns du niveau régional, nombreux du niveau local) alors que les partenaires nationaux sont relativement rares. Les structures à multiniveaux sont davantage l'exception que la règle dans les GECT: la plupart d'entre eux nouent des partenariats entre membres de même niveau administratif.

Alors que plusieurs GECT ont prévu d'attribuer un rôle important à leurs organes représentatifs, certains vont jusqu'à mettre en œuvre une approche participative plus poussée: certains GECT disposent de mécanismes qui leur permettent d'être plus proches de la société civile (par exemple, le parlement de la société civile dans l'Ister-Granum et la conférence des maires dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai). Le processus décisionnel entre les partenaires d'un GECT est un jeu d'équilibre subtil lorsqu'il s'agit de régler des questions telles que le recrutement de personnel, le choix du quartier général ou l'emploi des langues.

La plupart des GECT déjà créés n'ont pas encore recruté de personnel, même s'ils envisagent de le faire dans un proche avenir. Cet aspect est conditionné par le budget du GECT et les différentes législations nationales sur le travail.

Tous les GECT ont établi des budgets annuels, conformément à l'article 11 du règlement n° 1082/2006. L'établissement de budgets pluriannuels demeure exceptionnel, bien qu'il soit important pour l'emploi d'agents dans un GECT. Quelques GECT ont prévu une ligne budgétaire spécifique à des fins publicitaires.

*

* *

Recommandations en vue d'une révision du règlement (CE) n° 1082/2006

a) Composition

- Encourager la participation de pays tiers aux GECT en mentionnant les pays tiers dans les articles 1^{er} et 3 ("Nature" et "Composition") et en établissant des passerelles vers les règlements relatifs à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) et à l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).
- Étudier plus avant la possibilité de faire participer des organisations de droit privé (article 3 du règlement (CE) 1082/2006) sous certaines conditions.

b) Rôle des États membres

- Accroître la marge de manœuvre des GECT existants en matière de droit applicable (article 2) en insérant des commentaires illustrés sur les conséquences de la hiérarchie juridique établie par l'article 1^{er} du règlement.
- Insister sur l'importance de rendre la décision d'approuver la création d'un GECT dans le délai de trois mois prévu par le règlement (article 4).
- Fournir aux autorités compétentes une formation et une assistance technique.
- Envisager une harmonisation plus poussée du règlement relatif aux GECT, afin que ceux-ci aient accès à un statut public dans tous les États membres.
- Éviter que les dépenses publiques ne fassent l'objet d'un régime de double contrôle (article 6) en conseillant les autorités compétentes de manière adéquate.

c) Attributions et missions

- Reformuler le paragraphe 3 de l'article 7 afin d'éviter une interprétation étroite ou erronée de ce que sont les "missions" d'un GECT.
- Favoriser l'ajout du "développement rural" parmi les missions possibles d'un GECT, en adoptant une formulation plus ouverte dans le paragraphe 3 de l'article 7.
- Préciser que les GECT sont de droit éligibles aux programmes financés par l'UE, sans que des partenaires complémentaires soient nécessaires.
- Préciser la portée du paragraphe 4 de l'article 7, concernant l'exclusion des "pouvoirs de police et de réglementation, la justice et la politique étrangère" des missions des GECT.

d) Régime juridique

- Délimiter clairement ce qui ressortit à la convention ou aux statuts, en révisant les articles 8 ("Convention") et 9 ("Statuts"), ou en envisageant d'abandonner l'un des deux.
- Faciliter l'emploi de personnel en étudiant la possibilité de créer un statut professionnel qui transcende les réglementations nationales.
- Donner davantage de précisions sur la création d'un GECT, concernant l'article 10 ("Organisation"), en vue de promouvoir les principes de proportionnalité et de démocratie participative.
- Mieux expliquer, ou réviser, le paragraphe 3 de l'article 10, qui concerne la responsabilité du GECT "même lorsque [ses actes] ne relèvent pas des tâches du GECT".
- Donner davantage de précisions sur la création d'un GECT en ce qui concerne l'article 11 ("Budget") et son incidence concrète sur le recrutement de personnel.
- Donner davantage de précisions sur l'article 13 ("Intérêt public"), en vue d'expliquer les interprétations de la Cour de justice européenne.