

# **Rapport de suivi 2010 sur le GECT**

## **Résumé général**



**Le présent résumé général a été rédigé par  
METIS, GmbH (auteurs: Jürgen Pucher et Alice Radzyner).  
Il ne représente pas les positions officielles du Comité des régions.**

De plus amples informations sur l'Union européenne et le Comité des régions peuvent être disponibles, respectivement, sur les sites Internet <http://www.europa.eu> et <http://www.cor.europa.eu>.

© Union européenne, 2011

Reproduction partielle autorisée, sous réserve d'indication explicite de la source.



## Résumé général

Le CdR a instauré un suivi régulier du développement des GECT, en tant qu'ils offrent une structure juridique européenne pour la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale d'établissements publics. La création d'une plateforme consacrée aux GECT, l'organisation de conférences et de réunions-débats, l'entretien d'un site Internet fouillé et les rapports de suivi publiés régulièrement ont jeté les bases nécessaires pour développer des actions supplémentaires ciblées. L'avis du CdR sur la révision du règlement (CE) 1082/2006<sup>1</sup> offre une évaluation critique des réussites des GECT, de défis qui les attendent et de leurs perspectives d'essor. Ce texte stimulera le débat au niveau européen. Dans le même temps, il importe de se pencher sur les prochaines étapes à franchir pour apporter un soutien calibré aux initiatives relevant des GECT.

Le nombre de GECT déjà institués a augmenté et une quantité appréciable d'autres, dans certaines régions d'Europe, en sont au stade préparatoire. Si l'on regarde la carte de l'UE à 27 États membres, on recense au total, grosso modo, une trentaine de ces groupements, existants ou en phase de préparation, et ceux qui ont déjà été constitués rassemblent plus de 350 collectivités locales et régionales, représentant 20 millions d'Européens. Tant que les GECT créés ou en passe de l'être présentent encore cette ampleur, quantitativement parlant, il reste possible d'en suivre le développement de près, en se concentrant sur des informations qualitatives. Grâce aux contacts directs noués avec des personnes actives dans les GECT et des représentants des autorités de notification, il a été possible de dégager de nouveaux axes de compréhension et des connaissances approfondies.

### Examen des dispositions et enjeux juridiques

Début 2011, les États membres avaient presque tous adopté des dispositions juridiques nationales. Dans l'Union, on ne recense que trois pays, dotés d'une structure fédérale affirmée, où certains volets de la législation n'ont pas encore été mis en place. Les partenaires qui ont décidé de faire partie d'un GECT appartiennent à 11 États membres. Un nombre significatif de pays de l'Union se sont familiarisés avec l'instrument de droit que constitue le groupement européen de coopération territoriale. Ceux qui sont encore dépourvus de toute expérience concrète de la mise en œuvre de réglementations nationales restent néanmoins nombreux.

Des autorités de notification et des experts juridiques ont, pour la première fois, été associés à l'enquête. Pour certains GECT, la procédure de notification peut avoir été vécue comme une véritable épreuve, même s'il n'en a pas été ainsi dans

---

<sup>1</sup> Avis d'initiative du Comité des régions sur le thème "Nouvelles perspectives pour la révision du règlement GECT", adopté le 27 février 2011. Référence: CdR 100/2010, rapporteur: M. Alberto Núñez Feijóo (Espagne, PPE), président de la Galice.

la majeure partie des cas, à en croire les expériences recueillies dans la présente étude. Il importe de voir que cette gageure est réciproque. En effet, le fonctionnement des GECT peut induire des conséquences juridiques inédites, qui doivent faire l'objet d'une évaluation en droit. Les pouvoirs publics doivent se former à la compréhension de leurs homologues du pays voisin, tandis que dans certains cas, les textes soumis par les GECT ont simplement révélé un besoin de contenus plus succincts.

Un point est devenu tout à fait évident de part et d'autre: il est préférable que la procédure de notification fonctionne sous la forme d'une démarche axée sur le dialogue. Une simplification fondée sur l'expérience aide à nouer une véritable concertation, laquelle constitue à son tour la clé d'une reconnaissance juridique rapide et sans heurts.

Les principaux défis juridiques qui ont été relevés par les participants aux GECT sont les suivants:

- un démarrage laborieux, en raison d'un manque de clarification juridique. On peut escompter que ce problème continuera à se poser à l'avenir, dans la mesure où la majeure partie des États membres ne possèdent pas encore d'expérience concrète pour l'application des dispositions nationales,
- le recrutement du personnel, qui représente, et de loin, la principale pierre d'achoppement en phase de lancement. Une des solutions pourrait résider dans les détachements: en l'occurrence, une institution autre que le GECT serait l'employeur d'agents qu'il détacherait auprès du groupement, lequel lui en remboursera le coût,
- les structures décisionnelles et leurs effets sur l'extension du groupement et les décisions opérationnelles: dans la plupart des cas, l'obstacle réside au premier chef dans la relative rigidité du système proportionnel ou paritaire qui s'applique aux organes des GECT pour la représentation des membres. Cette caractéristique peut devenir une entrave lorsqu'il est envisagé d'ouvrir le groupement à de nouveaux membres, ou encore quand les mécanismes pour trancher se muent en un cadre rigide qui ne laisse pas de marge pour des approches souples, les questions stratégiques essentielles nécessitant dès lors l'unanimité pour être adoptés,
- les problèmes juridiques inconnus jusque alors qui peuvent surgir dans la mise en œuvre de certaines activités lorsque les GECT se définissent comme des cadres ouverts pour des initiatives transfrontalières. Ce cas de figure s'est posé en matière d'assurance-santé pour les apprentis participant à des échanges.

## Études de cas

Le tableau suivant reprend les GECT constitués<sup>2</sup>:

Nom du GECT	Pays <sup>3</sup>	Principales avancées concrètes
Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai	<u>FR</u> , BE	La question du personnel a été réglée et le GECT poursuit ses travaux sur la gouvernance de l'agglomération transfrontalière: les activités s'organisent autour de la consolidation des procédures d'action, de l'élaboration de stratégies et de projets pilotes à petite échelle.
Ister-Granum	<u>HU</u> , SK	S'appuyant sur un long historique de coopération, qui avait donné lieu à la création de la première eurorégion des "nouveaux" États membres, ce GECT vise à renforcer la cohésion économique et sociale dans les 89 communes qui y adhèrent.
Galice – Nord du Portugal	<u>ES</u> , PT	Bien qu'institué en 2008, ce GECT n'a entamé son fonctionnement qu'en 2010. La Galice ayant été très affectée par la crise économique, le GECT, en tant qu'organe exécutif de la communauté de travail, a largement articulé ses activités autour de l'augmentation de la cohésion socio-économique sur son territoire.
Amphictyonie	<u>GR</u> , CY, IT, FR	Ce GECT couvre la coopération de 53 communes, chypriotes, grecques, italiennes et françaises, l'idée étant d'ouvrir un jour ses rangs à des pays tiers comme la Serbie, la Turquie ou Israël et la Palestine.
UTTS <sup>4</sup>	SK, <u>HU</u>	Ce GECT a été créé en janvier 2009 par des collectivités locales de Hongrie et de Slovaquie, afin de favoriser la cohésion économique et sociale entre les entités qui y participent. Il ambitionne d'intégrer des partenaires ukrainiens.
Karst-Bodva	<u>HU</u> , SK	Cette initiative de taille assez modeste, géographiquement parlant, se situe dans une zone de patrimoine naturel et n'a pas encore atteint la

<sup>2</sup> Des entretiens ayant pu avoir lieu avec un représentant de la plupart des GECT existants, les informations ci-après ne reposent sur des recherches documentaires que pour quelques-uns d'entre eux.

<sup>3</sup> Le pays qui est souligné est celui où est implanté le siège social du GECT concerné.

<sup>4</sup> Selon un des représentants, le fonctionnement de ce GECT a toutefois été problématique et son avenir semblerait assez incertain.

<b>Nom du GECT</b>	<b>Pays<sup>3</sup></b>	<b>Principales avancées concrètes</b>
		phase opérationnelle. Le groupement s'emploie activement à attirer de nouveaux membres mais les critères d'éligibilité semblent fort restrictifs: plusieurs candidatures ont été rejetées.
Duero-Douro	<u>ES</u> , PT	Il s'agit du GECT qui compte le plus grand nombre de membres. Il se caractérise par un fort degré d'appropriation du projet de la part de ses participants et envisage de s'ouvrir à 17 nouveaux membres. Il a accru ses effectifs en personnel. Duero-Douro s'est appuyé dans une large mesure sur une coopération historique.
GECT Flandre occidentale/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale	<u>FR</u> , BE	Ce GECT a bénéficié d'une coopération de longue date entre ses membres. Leur cohésion socio-économique s'est accrue, grâce à la dimension de gouvernance à multiniveaux qui caractérise le groupement. Son fonctionnement est actuellement affecté par les importants changements structurels auxquels est soumis un des ses membres.
Archimed	<u>IT</u> , ES, CY	L'initiative associe la Sicile, les Baléares et l'agence de développement de la ville chypriote de Larnaca. Elle a pour objectifs de créer un espace de coopération et d'échanges entre les îles méditerranéennes et de promouvoir leurs intérêts communs au sein de l'UE.
Eurorégion Pyrénées-Méditerranée	<u>FR</u> , ES	Constitué de quatre partenaires régionaux, ce GECT a été créé au départ d'un besoin politique manifeste de coopération. Il s'est aujourd'hui lancé dans d'intéressants projets, ressortissant à l'éducation, à l'économie et à la culture. Son rôle dans la politique régionale et nationale fait actuellement l'objet d'un débat.
Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	<u>FR</u> , DE	Bon nombre de projets, dont celui d'une participation citoyenne étendue, ont stimulé le processus et motivé l'équipe. Juridiquement parlant, la dynamique de fonctionnement du GECT s'est modifiée, du fait de la récente expansion du



Nom du GECT	Pays <sup>3</sup>	Principales avancées concrètes
		partenariat et de certaines questions d'emploi.
ZASNET	<u>PT</u> , ES	Le groupement a été créé début 2010; l'une de ses premières grandes interventions a été d'adopter une déclaration commune en faveur d'une réserve de biosphère, destinée à favoriser le développement durable sur son territoire.
Grande Région	<u>FR</u> , DE, BE, LU	Faisant fonction d'autorité de gestion pour un programme de coopération multilatérale, ce GECT s'attelle à établir de nouvelles procédures et à redéfinir la répartition des tâches entre les principaux intervenants dudit programme (autorité de gestion, secrétariat technique conjoint, comité de suivi).
Hôpital de Cerdagne	<u>ES</u> , FR	En cours de construction, l'hôpital ouvrira en 2012; il servira également de point d'ancrage à diverses initiatives concernant la gouvernance régionale dans le secteur de la santé.
Eurodistrict Sarre-Moselle	<u>FR</u> , DE	S'appuyant sur dix années de coopération, le GECT vise à développer plus avant, dans le domaine du tourisme, de la santé et des transports, un territoire qui abrite 600 000 personnes. L'objectif est de parvenir à une gouvernance commune et d'intensifier la coopération franco-allemande.
Pons Danubii	<u>SK</u> , HU	Cette initiative de coopération entre villes a été lancée en 2010 et vient de désigner son directeur; dans une démarche d'anticipation, elle s'efforce de consolider ses bases par des projets financés au titre de la coopération territoriale européenne.
GECT Abaúj-Abaújban	<u>SK</u> , HU	Ce GECT, fondé mi-2010, s'est construit sur des projets, passés et actuels, de coopération territoriale européenne. Son organe opérationnel prend la forme d'une fondation, qui déploie une grande activité dans des initiatives transfrontalières relevant de domaines variés.
Bánát-Triplex Confinium	<u>HU</u> , RO	Ce groupement a été institué en janvier 2010 et rassemble 74 communes. Il se préoccupe de mettre en œuvre des stratégies de compétitivité et de

Nom du GECT	Pays <sup>3</sup>	Principales avancées concrètes
Ltd.		développement dans le domaine de l'innovation agricole, des sources d'énergie renouvelables, des infrastructures, ainsi que de l'éducation et de la formation. L'adhésion de membres serbes est envisagée.

Quelques groupements sont actuellement en phase de constitution. On trouvera ci-après des exemples de pareilles associations, assumant des fonctions tant classiques que nouvelles pour des GECT:

- Le GECT Esch-Belval sert d'organe de coordination pour la reconversion d'une ancienne zone industrielle de quelque 600 hectares située à la frontière franco-luxembourgeoise.
- Le parc marin international des Bouches de Bonifacio, entre la Corse et la Sardaigne, a pour objectif la gestion conjointe d'une réserve marine binationale située dans un détroit international.
- Le projet Interreg IVB Europe du Nord-Ouest "Code 24" prévoit la constitution d'un GECT pour pérenniser une coopération. Il vise à coordonner le développement économique et la planification de l'aménagement du territoire, du transport et de l'environnement autour de l'axe ferroviaire européen n° 24, de Rotterdam à Gênes, qui fait partie des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T).
- Le Réseau européen des savoir urbains (EUKN) s'est développé à partir d'un réseau existant d'échanges d'expériences sur les questions de développement urbain, qui réunit 15 États membres.

### Constats essentiels

Maintenant que nous disposons d'environ trois ans et demi de recul depuis la mise en œuvre concrète des GECT, les premiers ayant été créés en 2008, il est possible de dégager quelques constantes géographiques.

On a pu discerner un certain nombre de **foyers de développement** des GECT.

- Espagne, France et Portugal: les GECT de ces pays visent le développement régional des régions frontalières, lesquelles se singularisent par l'existence, très stimulante à cet égard, d'une longue tradition de coopération. Leur développement constant va de pair avec de fortes accointances linguistiques et culturelles et un soutien politique vigoureux, fondé sur des traités qui ont donné naissance à différentes structures qui ont été leurs précurseurs.

- Belgique, Luxembourg, France et Allemagne: on relève dans cette zone des politiques pour des agglomérations intégrées. Depuis les années 1950, un processus ininterrompu d'intégration au plan de l'économie et de la citoyenneté a pu y être observé. Dans cette aire densément peuplée et hautement développée, on a vu naître depuis 2006 une série de GECT (eurodistricts, Eurométropole) qui se traduisent par l'élaboration de stratégies, ainsi que par le développement et la mise en œuvre de projets dans une optique de gouvernance de territoires ou conurbations transfrontaliers.
- Hongrie et Slovaquie: les GECT servent de vecteurs pour les initiatives de développement local et régional. Dans ces régions, des processus d'un grand dynamisme se sont enclenchés l'année dernière, avec l'émergence de nouveaux groupements en complément du GECT Ister-Granum. Tous ces groupements ont pour caractéristiques d'être fortement tributaires des financements accordés au titre des projets de coopération territoriale européenne.
- Bassin méditerranéen: les GECT y constituent un outil grâce auquel des structures de coopération assez lâches peuvent être consolidées, par la promotion des échanges culturels, le dialogue politique ou encore la défense, au niveau de l'UE, d'intérêts communs.

Les **fonctions** des GECT existants peuvent être classées comme suit:

- les initiatives à large spectre, axées sur le développement de politiques, l'élaboration de stratégies et les actions qui peuvent être rattachées à la stratégie Europe 2020. L'immense majorité des GECT qui existent balayent un faisceau thématique étendu. Ceux qui se rattachent à cette catégorie adoptent une approche d'exploration et de renforcement vis-à-vis des nouvelles voies en matière de gouvernance et de cohésion. Leur trait distinctif est de créer une nouvelle entité géographique et de nouer un débat politique entre des acteurs qui, jusqu'alors, ne se rencontraient pas rencontrés régulièrement. Implicitement, le défi qu'ils relèvent est de surmonter les intérêts purement locaux et contribuer à une stratégie de développement plus large,
- gestion de programmes de coopération territoriale européenne (CTE), dans le cas d'un GECT faisant fonction d'autorité de gestion pour un programme de coopération transfrontalière, qui fait intervenir quatre États membres,
- fourniture de services publics. Le GECT "Hôpital de Cerdagne" gère un hôpital. Sous certains aspects (poids financier, retombées) il représente un engagement particulièrement prégnant en faveur d'une action commune. L'établissement, qui ouvrira ses portes en 2012, constitue l'aboutissement d'un processus long et intense de négociations. Le GECT "Duero-Douro" envisage l'offre conjointe de services sociaux municipaux. En phase de constitution, le

GECT "Parc marin international des Bouches de Bonifacio" donnera la possibilité de gérer conjointement un parc naturel transfrontalier.

Par ailleurs, des discussions ont actuellement lieu concernant des approches totalement novatrices et inédites du GECT et de ses fonctions. Demain, ces groupements pourraient devenir un élément moteur pour gérer les programmes en réseau de la coopération territoriale européenne, tels qu'Interact ou Espon, pour l'après 2013.

D'une part, les GECT pourraient, en ce qu'ils sont des entités juridiques reconnues, renforcer l'engagement des États membres à l'égard de pareils programmes; d'autre part, ils seraient susceptibles d'appuyer de nouvelles approches de la gouvernance et de la gestion financière - et vaincre ainsi les obstacles actuels en matière d'exécution.

### **Cohésion territoriale et gouvernance**

À l'examen des études de cas que nous avons réalisées pour les besoins de la présente étude, on peut relever trois grands éléments quant à la manière de traiter la question de la cohésion territoriale et de la gouvernance:

- amélioration de la coopération entre les membres et partenaires du GECT, parce qu'il permet, grâce à ses fortes structures, de réunir toutes les parties prenantes autour de la même table,
- visibilité accrue de la cohésion territoriale, car le GECT offre la possibilité de mieux mettre en évidence la coopération entre territoires, notamment du fait du pouvoir juridique, politique et économique renforcé que procure cette forme de coopération,
- progrès induits par le cadre juridique qu'offre le GECT.

### **Voies pour une stratégie de communication élargie sur les GECT**

La stratégie de communication sur les GECT devrait être basée sur deux grands domaines d'action:

- lancer et développer la plate-forme GECT, laquelle ne devrait pas recenser uniquement la trentaine de ces groupements attestés, qu'ils existent déjà ou soient en cours de constitution, mais inclure aussi un groupe plus large d'intervenants, comme les organisations d'appui, les experts ou les autres structures transfrontalières,
- contribuer à l'action de sensibilisation aux GECT et à la stimulation de l'intérêt qui leur est porté. En matière de coopération territoriale européenne (CTE), il existe aujourd'hui quelque 80 programmes de coopération transfrontalière et une quinzaine de coopération transnationale. Ils fédèrent, parmi leurs bénéficiaires, des institutions qui ont fait part de leur intérêt pour de nouvelles approches de collaboration. On pourrait dès lors voir là un

marché potentiel pour les GECT. Il convient de diriger les efforts vers les autorités nationales.

Eu égard au nombre réduit de GECT qui ont été constitués, le défi posé consiste à faire apparaître cette structure comme un outil attrayant que les acteurs concernés pourraient intégrer dans leur panoplie, cet enjeu étant particulièrement pertinent au moment d'enclencher la réflexion et les négociations pour la prochaine période de programmation (2014-2020). Dans le processus, deux points méritent qu'on s'y intéresse particulièrement:

- renforcer les liens avec les programmes de réseaux de coopération territoriale européenne (Interact, Urbact, URBACT, Interreg IVB, ESPON), qui pourraient fournir une aide précieuse pour mieux faire connaître les GECT,
- mener le débat sur le rôle des GECT dans la coopération territoriale européenne: le financement européen restera le principal aiguillon pour les projets touchant à la coopération territoriale. Cet apport est essentiel pour la consolidation d'une partie notable des GECT existants. Étant donné que la direction générale Regio va élaborer en 2011 un rapport sur la mise en œuvre du règlement sur les GECT, ainsi que des propositions relatives à son amélioration, une prise de position claire en faveur de ces groupements peut fournir des arguments convaincants du point de vue de la valeur ajoutée et aura une incidence sur la procédure de la prochaine période de programmation (2014-2020).

Pour viser une audience encore plus large, on recommandera de recourir aux instruments suivants, qui sont bien connus:

- le site Internet de la plate-forme GETC et la plate-forme consultative commune: ce site devrait jouer un rôle de plaque tournante pour le dépôt d'informations, y compris par des canaux de communication ressortissant à l'Internet 2.0, avec recours à un forum en ligne et aux réseaux sociaux. L'effort nécessaire pour une mise à jour constante ne doit pas être sous-estimé; pour ce qui est de la plate-forme consultative, il est évident que les échanges sur les questions juridiques revêtiront le plus haut intérêt pour les participants,
- l'établissement de liens et le renforcement de la coopération avec les nœuds d'information existants, en particulier la direction générale Regio, Interact, Urbact et la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) ou d'autres organisations de soutien,
- des groupes d'experts articulés autour de deux domaines d'expertise: d'une part, le savoir en matière de gouvernance, de stratégie et d'élaboration des politiques et, d'autre part, l'interprétation des dispositions légales. S'agissant

de ces groupes, une certaine clarification est cependant nécessaire en ce qui concerne le financement des experts, dans la mesure où les exigences spécifiques et la culture administrative à l'échelon national continuent à poser un défi majeur,

- les manifestations ciblées, les rencontres en vis-à-vis et les contacts téléphoniques réguliers restent les ingrédients de base pour réussir à constituer un réseau. Les plates-formes en ligne, quelle que soit la qualité de leur gestion, ne peuvent se substituer aux rendez-vous réguliers lorsqu'il s'agit de construire une communauté. Les groupes qu'il est primordial de viser sont les parties prenantes des GECT, les autorités de notification et les acteurs et bénéficiaires de programmes de coopération territoriale européenne,
  - le suivi continuera à représenter un enjeu capital pour garder une vue d'ensemble des évolutions. Sa périodicité actuelle, à intervalles d'un an, semble appropriée pour procéder à une évaluation appréciable des développements à l'œuvre sur le terrain. Avec l'augmentation attendue du nombre de GECT, la méthode adoptée pour faire rapport devra évoluer et pourrait être adaptée afin de fournir des éléments susceptibles d'être intégrés tels quels sur le site Internet.
-