

Avis du Comité des régions sur le thème «Nouvelles perspectives pour la révision du règlement GECT» (avis d'initiative)

(2011/C 104/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- souligne que la cohésion économique, sociale et territoriale contribue à ce que tous les États membres et collectivités territoriales de l'Union se trouvent dans de meilleures conditions pour affronter les défis qu'implique la mondialisation pour l'Europe, et pour prévenir une possible perte d'influence;
- conclut que le GECT peut constituer la réponse juridico-communautaire à l'institutionnalisation de la coopération territoriale au sein de l'Union, sans préjudice de la possibilité pour les collectivités territoriales européennes de choisir librement d'autres formes et formules alternatives, avec ou sans personnalité juridique, qui toutefois ne seraient déjà plus véritablement communautaires mais internationales;
- considère que les GECT offrent également des perspectives intéressantes en tant que «laboratoires» d'une gouvernance à multiveaux; est également favorable à la création d'incitants tels qu'un «programme spécifique, doté d'un financement communautaire et susceptible d'être rattaché au Feder, afin de contribuer à créer des GECT ex nihilo ou à redéployer des projets de coopération dans la perspective d'une gestion selon les anciens schémas classiques»;
- estime qu'il est nécessaire de rappeler aux autorités de gestion des programmes et de clairement préciser dans le futur règlement CEGT révisé (CE) n° 1082/2006 qu'il ne faut jamais discriminer les GECT lorsqu'ils sont candidats à la participation aux initiatives, appels d'offres et programmes de l'Union européenne, d'autant que l'existence même du GECT témoigne d'un partenariat européen pérenne avéré, et satisfait aux exigences habituelles de transnationalité;
- salue la décision prise par le Bureau du CdR le 26 janvier 2011 de mettre sur pied une plateforme des GECT au Comité des régions, au sein de laquelle pourrait être menée une évaluation permanente de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1082/2006 et de son évolution pratique.

Rapporteur: Alberto Núñez Feijóo (ES/PPE), Président de la Junte de la Communauté autonome de Galice

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Observations générales

1. constate que le groupement européen de coopération territoriale (GECT) est un nouveau type de personnalité juridique créé par le droit de l'UE au moyen du règlement (CE) n° 1082/2006 ⁽¹⁾. Aux termes de son article 18, il entre en vigueur au 1^{er} août 2006, et il est applicable à compter du 1^{er} août 2007 au plus tard, à l'exception de son article 16, déjà applicable à partir du 1^{er} août 2006, concernant l'adoption par les États membres de toutes les dispositions appropriées pour en garantir l'application effective;

2. rappelle que conformément à l'article 17 du traité sur l'Union européenne, la Commission est compétente pour et responsable de l'application des traités et des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci, de même qu'elle doit surveiller l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne;

3. souligne qu'aux termes de l'article 17 du règlement (CE) n° 1082/2006, «Au plus tard le 1^{er} août 2011, la Commission transmet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application du présent règlement et des propositions de modification, le cas échéant»;

4. estime qu'au vu des analyses relevant de la doctrine juridique européenne, et de leur confrontation avec la réalité de l'application du règlement, l'avis d'initiative du CdR est très opportun car il permet de poser un diagnostic exhaustif de l'institution qu'est le GECT et de son mode de fonctionnement dans la pratique. Cela facilitera, le cas échéant, la modification du règlement (CE) n° 1082/2006 aux fins de son adaptation aux besoins mis en évidence durant les travaux de consultation préalable menés par le Comité des régions de l'Union et le rapporteur de l'avis;

5. rappelle que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne place désormais la cohésion territoriale au même rang que la cohésion économique et sociale et que l'instrument du GECT peut être un moyen politique et juridique important pour permettre la mise en œuvre de ce principe;

6. note qu'avec la nouvelle disposition relative à la «Cohésion économique, sociale et territoriale», le troisième paragraphe de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ajoute que «Parmi les régions concernées, une attention

particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne»;

7. rappelle que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE mentionne le cas spécifique des régions ultrapériphériques et la nécessité d'adopter des mesures adaptées à leur réalité particulière;

8. attire l'attention sur le fait que jusqu'ici, les GECT ont surtout été mis en œuvre dans les zones frontalières et, dans une moindre mesure, insulaires;

9. rappelle que les considérants du règlement (CE) n° 1082/2006 font clairement état des motivations qui ont conduit le législateur européen à franchir un pas aussi important que la création d'une institution juridique de cette nature, pour l'incorporer à l'ordre juridique de l'Union; en premier lieu, accroître la cohésion de notre Union, en facilitant la coopération territoriale; en deuxième lieu, pallier les difficultés liées à cette coopération; en troisième lieu, la renforcer en raison de l'augmentation du nombre de frontières de l'Union, consécutif à son élargissement; et en quatrième lieu, remédier à l'inadaptation des structures juridiques existantes, telles que le Groupement européen d'intérêt économique (GEIE), pour mettre en œuvre la coopération soutenue par l'objectif de «coopération territoriale européenne» (qui a pris la relève de l'initiative INTERREG);

10. constate qu'outre les raisons d'ordre juridique, il ressort également du règlement (CE) n° 1082/2006 qu'il y a une autre motivation, à savoir l'éventuelle pertinence, au plan financier et économique, d'une canalisation sur une base volontaire à travers les GECT – entre autres instruments de coopération territoriale – des programmes et des projets de coopération territoriale cofinancés par l'Union; en tout état de cause, le critère fondamental pour l'obtention d'un cofinancement doit être la qualité de chaque proposition présentée;

11. tient à souligner qu'à ce propos, l'article 18 du règlement (CE) n° 1080/2006 ⁽²⁾ a incorporé une disposition explicite pour qu'il soit possible de déléguer à des GECT la gestion de programmes opérationnels relevant de l'objectif de la coopération territoriale, auxquels les États membres confieraient les compétences d'autorité de gestion et de secrétariat unique conjoint. La responsabilité devrait également comprendre la responsabilité financière vis-à-vis de la Commission européenne;

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT). (JO L 210, du 31 juillet 2006).

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999 (JO L 210 du 31.7.2006).

12. signale qu'à son tour le règlement (CE) n° 1083/2006 ⁽³⁾, en son article 3.2.c), précise que «l'objectif coopération territoriale européenne vise à renforcer la coopération au niveau transfrontalier par des initiatives conjointes locales et régionales, à renforcer la coopération transnationale par des actions favorables au développement territorial intégré en liaison avec les priorités de la Communauté, et à renforcer la coopération inter-régionale et l'échange d'expérience au niveau territorial approprié»;

13. souligne également que l'on peut déduire des articles 7, 38 et afférents du règlement (CE) n° 1083/2006, ainsi que du chapitre III et des dispositions complémentaires du règlement (CE) n° 1080/2006, que l'objectif est d'assurer une plus grande et une meilleure coopération territoriale au sein de l'Union, dont l'aboutissement ultime en termes d'excellence et d'efficacité serait son institutionnalisation;

14. souligne que la cohésion économique, sociale et territoriale contribue à ce que tous les États membres et collectivités territoriales de l'Union se trouvent dans de meilleures conditions pour affronter les défis qu'implique la mondialisation pour l'Europe, et pour prévenir une possible perte d'influence;

15. conclut que le GECT peut constituer la réponse juridico-communautaire à l'institutionnalisation de la coopération territoriale au sein de l'Union, sans préjudice de la possibilité pour les collectivités territoriales européennes de choisir librement d'autres formes et formules alternatives, avec ou sans personnalité juridique, qui toutefois ne seraient déjà plus véritablement communautaires mais internationales;

16. considère que les GECT offrent également des perspectives intéressantes en tant que «laboratoires» d'une gouvernance à multiniveaux telle que réclamée dans le livre blanc du Comité des régions. Au regard de la contribution que le GECT peut apporter à la réalisation des objectifs Europe 2020, estime que les GECT de taille appropriée, comme ceux qui s'occupent des démarches macrorégionales, pourraient servir de supports à la conclusion de «contrats de partenariat pour le développement et l'investissement» évoqués par la Commission dans sa communication sur le réexamen budgétaire de l'UE du 19 octobre 2010, qui sont des outils de mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 mais malencontreusement limités à la relation Commission-États membres;

Application réelle du règlement (CE) no 1082/2006

17. constate cependant, bien que le GECT soit une institution de droit communautaire créée expressément pour faciliter la coopération territoriale dans l'Union, et où il semble a priori que les règlements qui régissent les fonds de l'Union favorisent son utilisation dans le cadre de l'objectif de la coopération territoriale européenne, que la réalité face à laquelle nous

nous trouvons ne corresponde pas aux attentes logiques et souhaitables qui ont conduit le législateur communautaire à franchir un pas d'une telle importance juridique;

18. affirme qu'après de vastes consultations préalables menées avec des représentants du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et des rencontres ouvertes non seulement aux membres du Comité mais également à différentes organisations régionales européennes et à des spécialistes en la matière, il apparaît que seul un nombre limité de GECT constitués gère des programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés au titre des Fonds de l'Union;

19. constate que la majeure partie des GECT constitués mènent d'autres actions spécifiques de coopération territoriale sans contribution financière de l'Union, comme le prévoit le deuxième paragraphe de l'article 7.3 du Règlement (CE) n° 1082/2006;

20. considère que face à cette situation, il conviendrait de procéder à une analyse rigoureuse des raisons de ce décalage entre les attentes et la réalité, et proposer les mesures précises nécessaires pour corriger ces faiblesses, partant du principe que la philosophie et les objectifs qui ont conduit le législateur communautaire à créer le GECT sont encore plus valables maintenant que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne place sur un pied d'égalité la cohésion territoriale et la cohésion économique et sociale;

21. estime en outre que cette contribution du Comité peut s'avérer particulièrement utile pour l'élaboration du rapport que la Commission doit présenter au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement (CE) n° 1082/2006, accompagné des propositions de modification ad hoc;

22. considère que l'avis Bresso (CdR 308/2007 fin), adopté par l'assemblée plénière du Comité le 18 juin 2008, constitue une excellente base pour une analyse rigoureuse de la situation qui a empêché que le GECT soit l'instrument juridico-communautaire par excellence pour institutionnaliser et consolider la coopération territoriale au sein de l'Union;

23. se doit de rappeler que dans l'avis Bresso précédemment mentionné, il est déjà souligné qu'«une mesure à mettre en œuvre au niveau communautaire consisterait à stimuler l'utilisation du GECT en tant qu'instrument préférentiel de coopération» (par. 25), et que «la mise en œuvre du règlement doit, à son tour, être correctement coordonnée pour que les différentes pièces juridiques qu'élaboreraient les États membres dans le cadre de la mise en application du règlement (CE) n° 1082/2006 puissent être assemblées sans que cela ne génère d'incompatibilité ou ne soulève un obstacle d'aucune sorte» (par. 32);

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006).

24. observe que cet avis est également favorable à la création d'incitants tels qu'un «programme spécifique, doté d'un financement communautaire et susceptible d'être rattaché au Feder, afin de contribuer à créer des GECT ex nihilo ou à redéployer des projets de coopération dans la perspective d'une gestion selon les anciens schémas classiques» (par. 48 de l'avis 308/2007) et des «appels lancés par la Commission [quia prévoient d'accorder dans l'évaluation des projets qui lui sont soumis un avantage comparatif à ceux qui impliquent la constitution d'un GECT et tablent sur une certaine durabilité lors de leur conclusion. Ce faisant, on favorisera l'institutionnalisation d'une culture de coopération à moyen et long termes, qui recherchera de nouvelles formules de financement par-delà le recours aux ressources du budget communautaire» (par. 49);

25. avertit que depuis le 1^{er} août 2007, très peu de GECT ont été créés sur le territoire de l'Union, au regard du nombre de collectivités territoriales européennes qui coopéraient déjà entre elles et des attentes créées; de même, il semblerait que les GECT en phase de constitution sont également rares, et ce malgré le lancement de nombreux projets de coopération territoriale européenne, en particulier ceux qui sont cofinancés par les fonds communautaires;

26. constate que les GECT se heurtent aux législations nationales en matière de recrutement, de mise à disposition et de gestion de personnel en général et ce, bien qu'ils soient des structures de coopération territoriale qui devraient pouvoir bénéficier de souplesse en la matière. Constate par ailleurs que le fait de travailler physiquement dans un pays pour une structure ayant son siège dans un autre pays pose des difficultés juridiques considérables en termes de retraite, de protection sociale et de régime fiscal. Propose, par conséquent, que le règlement précise que le droit régissant le personnel soit celui du lieu d'activité du personnel à la place du droit du lieu du siège;

27. souligne également le caractère volontaire du GECT en tant qu'instrument d'organisation de la coopération territoriale. En cette matière, le choix des procédures les plus adaptées doit néanmoins continuer à ressortir aux collectivités territoriales;

Améliorer la mise en place de l'institution

28. déduit de l'information recueillie que les difficultés rencontrées lors du lancement du GECT en tant qu'institution juridico-communautaire peuvent être dues à trois types de causes, à savoir, juridico-matérielles, juridico-procédurales et économique-financières;

29. pense qu'au vu des études et des rapports publiés sur le GECT, aussi bien ceux élaborés à la demande du Comité des régions que ceux réalisés au sein de la communauté scientifique, il existe une faible probabilité que les problèmes aient leur origine dans le statut juridique incertain de cette institution, comme par exemple le fait qu'elle n'a pas été clairement classée dans la catégorie des entités de droit public ou de droit privé;

30. constate que presque tout porte à croire que les obstacles juridiques sont par nature d'ordre procédural, étant donné que le règlement (CE) n° 1082/2006 n'est pas coordonné, que ce soit de manière autonome par les États membres entre eux, ou par l'intermédiaire d'une autorité de l'Union;

31. estime que, face à cette situation, il s'avère indispensable qu'une autorité de l'Union définisse préalablement, même sans valeur contraignante, les modalités d'application au niveau national du règlement (CE) n° 1082/2006;

32. préconise que la Commission européenne propose dans sa proposition de révision du règlement des mesures procédurales d'ordre pratique afin de contribuer à réduire la durée des procédures actuelles, à laquelle il n'est pas toujours possible de remédier en se prévalant du silence consentant de l'administration, surtout à mesure que le nombre d'États dont les collectivités territoriales sont parties à un GECT augmente, dès lors que les entités créditricies, les contractants et les travailleurs demandent une plus grande sécurité juridique;

33. souligne qu'au titre de ces mesures procédurales, il faudrait prévoir une rencontre conjointe réunissant toutes les entités territoriales promotrices d'un GECT avec les autorités nationales qui accordent l'autorisation, afin d'éviter un va-et-vient incessant de projets de conventions et de statuts, constamment modifiés en raison de facteurs échelonnés dans le temps et non corrélés;

34. préconise également que soient développés et élaborés, en étroite collaboration avec la Commission européenne et en recourant à la plateforme de suivi des GECT créée au sein du CdR, quelques exemples de bonnes pratiques en matière de GECT qui prennent en considération de manière spécifique les objectifs de la politique de cohésion, de la stratégie Europe 2020 ainsi que des stratégies macrorégionales;

35. souligne par conséquent qu'il est opportun que toutes les autorisations nationales nécessaires soient proposées conjointement, dans un acte unique et à l'issue d'un dialogue direct très étroit, synchrone, conjoint et simultané avec tous les promoteurs, sans que cela ne restreigne d'aucune façon les pouvoirs discrétionnaires des autorités nationales, indépendamment des formalités ultérieures requises pour chaque autorisation nationale;

36. saisit l'occasion présente pour faire valoir que cette rencontre conjointe entre tous les promoteurs et les autorités nationales qui délivrent l'autorisation permettrait non seulement de réduire radicalement le va-et-vient des documents et la durée de la procédure mais également d'incorporer des solutions originales pour résoudre les problèmes récurrents qui se posent avec les GECT constitués, en ce qui a trait notamment au régime de leur personnel et à la fiscalité, dès lors que le système des sources de droit prévu à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1082/2006 permet de réaliser certains ajustements de la convention et des statuts de chaque GECT;

37. fait valoir l'importance que peut revêtir la demande volontaire d'un avis technico-juridique préalable sur la parfaite adéquation du projet de convention et de statuts de chaque GECT promu avec le règlement (CE) n° 1082/2006, avis qui serait non contraignant, en accord avec le droit de l'Union européenne et élaboré par un groupe de juristes spécialisés, désigné par le Comité des régions; en lieu et place de cet avis technico-juridique préalable, les promoteurs d'un GECT pourraient charger, toujours sur une base volontaire, ces mêmes juristes spécialisés d'accompagner le dialogue étroit et conjoint visé précédemment, ainsi que la procédure d'élaboration du cadre juridique et technique d'un GECT;

38. recommande une procédure simplifiée pour tout changement apporté aux statuts et à la convention pour ce qui concerne le partenariat, le budget, l'entrée d'un partenaire associé, l'adhésion en tant que membre d'un ancien partenaire associé (cf. fonctionnement), la clef de répartition des membres ou encore la répartition des sièges. Cette procédure simplifiée pourrait prendre la forme d'une décision à l'unanimité du GECT que seules pourraient remettre en cause les autorités nationales concernées;

39. propose de promouvoir et même de permettre, moyennant les précautions nécessaires, la participation d'entités privées (ou semi-privées) aux GECT ou leur collaboration. Du fait des missions qu'elles remplissent, ces entités contribueraient au développement des activités et à la mise en œuvre de l'objet du GECT – qu'il s'agisse d'entreprises exerçant des services d'intérêt économique général au titre d'une délégation de service public ou dans le cadre de partenariats publics-privés. Il convient néanmoins de s'assurer que la participation d'entités privées (ou semi-privées) ne contrevient pas aux principes de transparence, d'égalité des chances et de non-discrimination, en particulier en matière de marchés publics et d'emploi;

40. insiste sur la nécessité d'améliorer la publicité à l'échelle européenne des conventions et statuts des GECT, en publiant intégralement leur contenu au Journal officiel de l'Union européenne, série C, ce qui accroîtrait la sécurité juridique pour les opérateurs tiers de toute l'Union européenne et contribuerait à diffuser plus largement cette nouvelle institution;

41. recommande dans le même temps que la Commission européenne entreprenne à titre complémentaire de définir les modalités d'application de son règlement (CE), afin de clarifier des concepts juridiques vagues, combler des lacunes et établir un rapport plus clair entre la cohésion au niveau régional et/ou local, en général, et une éventuelle mise en œuvre des GECT, tout en soulignant le caractère volontaire de ces groupements;

42. estime qu'il est nécessaire de rappeler aux autorités de gestion des programmes et de clairement préciser dans le futur règlement CEGT révisé (CE) n° 1082/2006 qu'il ne faut jamais

discriminer les GECT lorsqu'ils sont candidats à la participation aux initiatives, appels d'offres et programmes de l'Union européenne, d'autant que l'existence même du GECT témoigne d'un partenariat européen pérenne avéré, et satisfait aux exigences habituelles de transnationalité;

43. regrette que l'on prescrive en majorité des approches obsolètes, comme la signature de conventions atypiques et la formule des participants chefs de file, sous l'apparence d'un groupement de fait qui souvent doit concevoir une ingénierie juridique compliquée pour organiser le versement d'avances, la liquidation de dettes et l'élaboration des justifications nécessaires, tout cela malgré le fait que les frais administratifs et de gestion soient imputés au coût des projets;

44. insiste sur la nécessité de prendre en considération les recommandations formulées dans l'avis Bresso précédemment mentionné, parmi lesquelles celles qui figurent aux paragraphes 48 et 49, en exigeant, s'il y a lieu, que les promoteurs des GECT offrent des garanties quant à la création d'un pôle autonome de coopération au terme du cofinancement de l'Union, de manière à assurer un maximum d'efficacité administrative et économique ainsi que de cohésion et d'intégration territoriale européenne, sans favoriser une augmentation globale des dépenses publiques de l'Union;

45. réclame que soit abandonné le critère de distance (150 km) pour la classification des îles ainsi que des régions ultrapériphériques comme régions frontalières éligibles aux financements des programmes de coopération transfrontalière, dans le cadre de l'objectif de coopération territoriale de la politique de cohésion ou celui de la politique européenne de voisinage et dans le cadre du plan d'action pour le grand voisinage;

46. appelle à la révision des dispositions du règlement (CE) n° 1082/2006 sur la participation des collectivités territoriales de pays tiers. Propose notamment d'envisager la possibilité de constitutions de GECT bilatéraux entre une collectivité d'un État membre et une collectivité d'un État non membre de l'Union européenne soit en phase de préadhésion, soit faisant partie de l'espace économique européen, soit participant aux politiques de voisinage ou de grand voisinage de l'Union européenne. Réclame par ailleurs de nouvelles dispositions européennes de droit public international indispensables pour que les collectivités territoriales de pays tiers puissent participer à des GECT en tant que membres à part entière, notamment dans le cas de celles qui entretiennent des liens particuliers avec l'Union;

47. rappelle qu'afin de faciliter la participation de collectivités territoriales de pays tiers à des GECT, une procédure idoine pourrait consister en la conclusion d'accords internationaux entre l'Union et ces États, en conformité avec les dispositions insérées dans le Titre V de la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;

48. estime qu'avec ces mesures, l'Union gagnera également en cohérence et solidité internes, pour affronter les défis extérieurs qui se font jour du fait de la concurrence accrue sur les marchés internationaux de biens et de services, dans un contexte où les États émergents jouissent encore de coûts structurels inférieurs et de meilleurs avantages concurrentiels, car ils ne sont pas encore confrontés à un processus aussi aigu et accéléré de vieillissement de la population et de la contraction de la population en âge de travailler;

Valeur ajoutée du Comité des régions dans le développement des GECT

49. estime que le Comité des régions joue un rôle important s'agissant de facilitation, de conseil et de diffusion des GECT et

qu'il faut par conséquent faire en sorte qu'il continue à œuvrer en leur faveur, en contribuant à la constitution d'un réseau européen composé de techniciens et de représentants politiques, ainsi que d'un forum interinstitutionnel, entre autres mesures;

50. salue la décision prise par le Bureau du CdR le 26 janvier 2011 de mettre sur pied une plateforme des GECT au Comité des régions, au sein de laquelle pourrait être menée une évaluation permanente de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1082/2006 et de son évolution pratique, afin de préparer ses travaux dans la perspective du nouveau scénario qui se mettra en place à partir du 1^{er} janvier 2014.

Bruxelles, le 27 janvier 2011.

*La présidente
du Comité des régions*
Mercedes BRESSO
