

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD)

(2012/C 191/10)

Rapporteur: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Conformément à l'article 175, paragraphe 3, et à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Parlement européen et le Conseil ont décidé, respectivement le 25 et le 27 octobre 2011, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type»

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 172 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) partage l'engagement de la Commission européenne vis-à-vis du groupement européen de coopération territoriale. Il souscrit à l'approche du nouveau règlement qui permettra au GECT d'être un instrument plus efficace, simple et flexible, qui contribuera à l'amélioration de la coopération territoriale, laquelle a été renforcée dans le traité de Lisbonne. Cet avis est complémentaire à celui relatif à la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne»⁽¹⁾.

1.2 Le CESE se félicite que le règlement à l'examen consolide l'instrument juridique du GECT au moyen de solutions communes au niveau européen, et estime que les GECT seront à l'avenir un instrument essentiel pour la coopération et la cohésion territoriale.

1.3 La continuité des GECT sera garantie à l'avenir, et grâce aux modifications apportées par le règlement, l'instrument juridique permettra davantage de souplesse au niveau de l'application des politiques territoriales et sectorielles.

1.4 Le poids politique des régions en Europe se renforce. Le CESE souscrit pleinement à ce que les politiques de coopération territoriale de l'UE permettent aux autorités régionales de jouer un rôle nouveau. Les États membres siègent au Conseil et le CESE appelle de ses vœux une participation adéquate des

régions européennes également. Le CdR et le CESE jouent un important rôle institutionnel que le Conseil doit respecter.

1.5 Le défi à venir consistera à inclure les collectivités locales et régionales ainsi que la société civile dans la mise en œuvre de la stratégie UE 2020, qui requiert une forte collaboration entre les différents niveaux de gouvernance.

1.6 Le CESE a toujours été conscient de la valeur ajoutée des systèmes de gouvernance multiniveaux, ce pourquoi il est favorable à la création de GECT qui permettent la participation de tous les acteurs compétents sur un territoire macrorégional, eurorégional ou transnational.

1.7 Toutefois, la gouvernance multiniveaux devrait être renforcée par la participation des acteurs économiques et sociaux, raison pour laquelle le CESE propose que la modification du règlement facilite la participation appropriée des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile aux groupements européens de coopération territoriale. La participation de la société civile permettra d'améliorer les liens entre les GECT et l'agenda UE 2020 et les politiques sectorielles.

1.8 La formation et l'échange de fonctionnaires des administrations publiques nationales, régionales et locales participant aux GECT est essentielle; aussi le CESE propose-t-il à la Commission de promouvoir l'organisation de programmes de formation conjointe afin d'améliorer la gestion politique et administrative.

⁽¹⁾ Voir page 49 du présent Journal officiel.

1.9 Le CESE propose que ce règlement très spécifique soit approuvé rapidement par le Conseil et le Parlement, sans attendre l'adoption de l'ensemble des mesures relatives à la politique de cohésion. Il sera ainsi possible d'avancer son entrée en vigueur.

2. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT)

2.1 Le groupement européen de coopération territoriale est un instrument juridique utilisé pour établir des structures de coopération entre entités publiques de l'Union européenne. Il a été créé par le règlement (CE) n° 1082/2006 dans le cadre des dispositions de la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013.

2.2 Au cours de cette période de programmation, les structures de coopération jusqu'alors cofinancées par l'initiative communautaire INTERREG ont acquis le rang d'objectif de la politique de cohésion, qu'elles fussent de caractère transfrontalier, transnational ou interrégional. Elles se sont converties en troisième objectif, sous la dénomination «coopération territoriale européenne».

2.3 La coopération territoriale est considérée comme un instrument fondamental pour les objectifs de la cohésion, raison pour laquelle elle se voit redynamisée tandis que les ressources financières dont elle dispose sont augmentées. Cependant, il est également nécessaire d'adopter des mesures parallèles visant à supprimer les obstacles qui entravent son développement.

2.4 À l'heure actuelle, les entités publiques des États membres de l'UE, en particulier les collectivités régionales et locales, sont confrontées dans le cadre du développement de leurs activités de coopération à de nombreuses difficultés d'ordre juridique et pratique découlant de la diversité des législations et des procédures, qui ont une incidence négative sur la gestion des activités.

2.5 Le règlement portant création du GECT⁽²⁾ a été adopté afin de doter les acteurs de la coopération territoriale de nouveaux instruments leur permettant de surmonter ces difficultés et d'améliorer la mise en œuvre des actions de coopération territoriale.

2.6 Cet instrument juridique permet aux groupes d'entités regroupées autour de projets et de mesures communs de coopération territoriale, bénéficiant ou non d'un cofinancement européen, de se doter d'une personnalité juridique propre, distincte de celle des entités qui la composent, et d'intervenir en leur nom propre dans les échanges juridiques au sein de l'Union européenne.

2.7 Après cinq ans de fonctionnement et à la lumière de l'expérience qui en a résulté, la Commission européenne a présenté une proposition de modification du règlement dans laquelle elle envisage des changements visant la clarification, la simplification et l'amélioration de la mise en œuvre du GECT.

3. La proposition de règlement portant modification du règlement (CE) 1082/2006 relatif aux GECT

3.1 Conformément à l'engagement qu'elle avait pris de présenter un rapport sur l'application du règlement actuel, et après un processus de consultation mené à bien au niveau institutionnel et avec les GECT existants, en collaboration avec le Comité des régions, la Commission européenne a confirmé que les GECT constituent une structure idoine pour la coopération territoriale à long terme⁽³⁾.

3.2 Le cadre juridique du GECT fournit à la coopération territoriale «un cadre formel avec une plus grande sécurité juridique, un fondement plus officiel et une structure institutionnelle plus solide».

3.3 Le retour d'information reçu des groupements existants est positif. 26 GECT ont été créés, regroupant plus de 550 collectivités régionales et locales issues de 15 États membres.

3.4 Cependant, des carences sont apparues, à tel point que l'on peut affirmer que le GECT «reste sous-exploité» et que ces carences ont porté préjudice à la possible constitution d'autres GECT. La modification du règlement vise à résoudre ces problèmes.

3.5 Il est fait état de problèmes liés à la création et au fonctionnement des GECT, ainsi qu'à la lenteur et la complexité de leur procédure de constitution et de modification. Les différences d'interprétation des règles et le développement de pratiques distinctes de la part des autorités nationales et régionales ont également créé des situations regrettables.

3.6 La diversité juridique et organisationnelle des entités qui composent ces groupements, de même que les différences existant entre elles sur le plan de leurs compétences, font qu'il est difficile de trouver une configuration qui convienne à tous les membres.

3.7 Il existe également des différences au niveau de l'application des dispositions du règlement dans plusieurs domaines: en matière de responsabilité illimitée ou limitée, de régime d'emploi des travailleurs du GECT et de mécanismes de passation de marchés de travaux et services.

3.8 La participation de pays tiers soulève également des difficultés dans les cas où il semble opportun de regrouper des entités d'un seul État membre et d'autres d'un pays tiers.

3.9 Les contenus du règlement ont également donné lieu à des interprétations différentes, comme c'est le cas pour la participation d'entités privées, qui doivent être des entités contractantes dans le cadre de marchés publics.

⁽²⁾ Conformément à l'article 159 du TCE, aujourd'hui article 175 du TFUE, qui prévoit l'adoption d'actions spécifiques en marge des fonds pour atteindre l'objectif de la cohésion économique et sociale.

⁽³⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Application du règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un GECT. COM (2011) 462 final.

4. Observations générales

4.1 Comme le CESE l'a déjà exprimé dans le cadre de la consultation ⁽⁴⁾ sur le règlement (CE) 1082/2006, le GECT est un instrument utile et précieux qui peut contribuer à une coopération territoriale plus efficace, plus active et plus visible.

4.2 Malgré les différences nationales, les régions vont jouer un rôle très important dans le futur système de gouvernance de l'Union européenne, rôle que les institutions doivent épauler.

4.3 Le CESE accueille favorablement la nouvelle proposition de règlement qui va améliorer et faciliter son utilisation et faire des GECT un instrument plus utile pour les régions. Les groupements nécessitent un instrument qui dote la coopération régionale européenne de bases stables, structurées et juridiquement efficaces et viables.

4.4 Le nouveau règlement facilitera la création de nouveaux GECT et améliorera leur fonctionnement, vu qu'il renforce un cadre structuré, doté d'une pleine capacité opérationnelle, qui permette de surmonter les difficultés d'ordre juridique et pratique auxquelles sont confrontées les activités de coopération transnationale. Il établira des unités organisationnelles spécialement consacrées à la planification, à la coordination et à la gestion.

4.5 Le CESE considère que le règlement constitue un nouveau pas dans la dynamisation de la coopération transfrontière, transnationale et interrégionale.

4.6 La promotion d'une coopération plus ambitieuse sera ainsi assurée. Les actions qui seront cofinancées par les fonds européens dans le cadre de la coopération territoriale répondront à des orientations plus stratégiques et seront basées sur la valeur ajoutée de l'intérêt commun européen et sur une vocation de permanence.

4.7 Il est souhaitable qu'à l'avenir la coopération entre les régions évolue dans le cadre de la stratégie UE 2020, et que l'on renforce les objectifs que sont la création d'emplois, l'amélioration de la compétitivité, la durabilité, la coopération entre les entreprises, ainsi qu'entre les PME, les universités et les centres de technologie, etc.

4.8 Le CESE estime lui aussi que la coopération territoriale renforcera les actions à caractère thématique et sectoriel entre les régions et les villes.

4.9 Le CESE souligne que le GECT permet déjà des formes de coopération entre les collectivités régionales dans des domaines économiques et technologiques qui sont également pertinents pour la stratégie Europe 2020. Il conviendrait d'accroître la visibilité de cette forme de coopération.

4.10 Le CESE apprécie la valeur des différentes réalisations permises par les instruments de coopération tels que les GECT,

ce qui va des projets INTERREG jusqu'à la création de services publics transfrontaliers ou de plans stratégiques plurisectoriels.

4.11 Le CESE est favorable au rôle institutionnel joué par le Comité des régions en ce qui concerne le suivi des GECT et les échanges de bonnes pratiques. La plate-forme GECT du CdR doit poursuivre ses activités après l'adoption du nouveau règlement.

4.12 Le CESE désire collaborer avec le CdR pour que la société civile et les partenaires sociaux participent au suivi et à l'évaluation des GECT. Le Comité demande à la Commission l'élaboration d'un rapport sur l'application du nouveau règlement et sur la participation des acteurs économiques et sociaux ainsi que de la société civile aux GECT ⁽⁵⁾.

4.13 Il est également favorable à ce qu'à l'avenir, il soit procédé à une simplification de la procédure de création de GECT et d'approbation des conventions dans un délai de six mois, même sans l'approbation expresse des gouvernements.

4.14 Le CESE apprécie à sa juste valeur la grande polyvalence des GECT pour ce qui est de gérer des infrastructures et des services d'intérêt économique général au bénéfice des citoyens qui vivent dans les territoires relevant de plusieurs États membres.

4.15 Le CESE souligne que la coopération territoriale, qui a pour objectif premier d'améliorer la cohésion économique, sociale et territoriale, s'inscrit également dans le cadre d'initiatives de coopération de haut niveau, ambitieuses et politiquement complexes telles que les macrorégions, les eurorégions et les stratégies de bassin déployées dans le cadre de la politique maritime intégrée.

4.16 Le CESE est d'avis que la coopération macrorégionale et interrégionale, grâce à un fonctionnement adéquat des GECT, peut également jouer un rôle dans la réalisation des objectifs sectoriels de l'UE. La stratégie Europe 2020, quant à elle, bénéficiera sans aucun doute d'une redynamisation. Le règlement devrait faciliter une mise en relation accrue des GECT avec les instruments politiques et financiers au moyen desquels l'UE mène des politiques sectorielles.

4.17 Tant la Commission que les États membres doivent faciliter l'utilisation de GECT par les régions ultrapériphériques et les territoires d'outre-mer, y compris avec des pays tiers dont ils sont voisins.

4.18 Le CESE, dans le respect du principe qui veut que le recours au GECT relève d'une démarche volontaire, invite la Commission à être davantage proactive pour ce qui est de faciliter, de simplifier et de perfectionner les GECT, qui doivent être liés aux objectifs stratégiques de l'Union européenne.

⁽⁴⁾ Avis CESE sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)», JO C 255 du 14.10.2005, p. 76.

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur «Comment encourager des partenariats efficaces en matière de gestion des programmes de la politique de cohésion», JO C 44 du 11.02.2011, p. 1.

5. Observations spécifiques

5.1 Le CESE juge favorablement l'approche adoptée par la Commission européenne dans sa proposition de modification du règlement en vigueur. Le CESE souligne que les GECT doivent être des instruments simples à utiliser, de manière que chaque groupement de partenaires puisse se donner la forme voulue et définir ses fonctions de la manière qui réponde le mieux à leurs caractéristiques, dès lors que chaque groupement évolue dans une situation et des circonstances spécifiques. Le GECT doit être un instrument en mesure d'honorer ses aspirations à la coopération.

5.2 À l'heure actuelle, nombre de régions européennes n'utilisent pas les possibilités offertes par le droit de l'Union européenne, grâce à l'instrument juridique qu'est le GECT, pour coopérer entre elles dans le cadre de la politique régionale de l'UE. Le CESE demande instamment à la Commission européenne de déployer davantage d'efforts de divulgation et de promotion de cet instrument auprès des autorités régionales et de la société civile.

5.3 Le principe de simplification que la Commission a souhaité imprimer à la future politique de cohésion et, par conséquent, à la coopération territoriale européenne, doit inspirer les différents instruments existants, en particulier le GECT.

5.4 Le CESE constate que les complexités juridiques, administratives et procédurales produisent un effet de dissuasion sur les acteurs de la coopération territoriale, en particulier les collectivités régionales et locales disposant d'instruments administratifs et de ressources limités.

5.5 La lenteur des démarches administratives nécessaires à la création d'un GECT et la nécessité de répéter cette procédure lors de l'arrivée de chaque partenaire nouveau sont incompatibles avec le dynamisme nécessaire aux activités de coopération,

de même qu'elles constituent un obstacle réel à l'utilisation des GECT. Le CESE se félicite que ces problèmes soient résolus grâce au nouveau règlement.

5.6 La flexibilité est une autre caractéristique souhaitable et recherchée par les agents qui souhaitent créer une structure de coopération dont l'organisation et le fonctionnement peuvent être adaptés à leurs besoins et caractéristiques spécifiques.

5.7 Pour faciliter les travaux des autorités régionales et locales, le CESE propose à la Commission européenne de mettre sur pied un système de conseil, de formation et d'échange d'expériences qui facilite l'élaboration des conventions et des statuts.

5.8 Le CESE juge insuffisantes les mesures adoptées pour éviter la fracture numérique entre les administrations publiques des GECT. Il importe de garantir un système d'administrations publiques territoriales interconnectées, interactives et accessibles au moyen du programme ISA ⁽⁶⁾ de l'UE. Cela permettrait d'accroître la valeur ajoutée des systèmes de gouvernance multiniveaux et la participation de tous les acteurs publics concernés d'un territoire macrorégional, eurorégional ou transnational.

5.9 Le CESE rappelle qu'il importe que la convention détermine les règles d'emploi et de sécurité sociale applicables au personnel des GECT, de même que les règles régissant l'engagement et la gestion du personnel.

5.10 Le CESE attire l'attention sur l'exemple offert en matière de gouvernance multiniveaux par les GECT, où les partenaires issus de contextes régionaux, locaux, nationaux et institutionnels différents déterminent eux-mêmes les organes de gouvernance et de gestion de la relation de coopération. Le Comité souhaiterait néanmoins y voir également participer les partenaires sociaux et d'autres acteurs de la société civile.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Interoperability Solutions for European public administrations (solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes).