

Séminaire national et groupe de travail des praticiens du GECT

CONNAÎTRE
les programmes européens

Synthèse

Édition Décembre 2011



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier Ministre

Ministère de l'Agriculture,
de l'Alimentation, de la Pêche,
de la Ruralité et
de l'Aménagement du Territoire

Ministère de l'Intérieur,
de l'Outre-Mer, des Collectivités
Territoriales et de l'Immigration

Avec :

Délégation interministérielle
à l'Aménagement du Territoire
et à l'Attractivité Régionale

Délégation Générale à l'Outre-Mer

Ce document est cofinancé par
l'Union européenne dans le
cadre du programme Europ'Act.
L'Europe s'engage en France
avec le Fonds européen de
développement régional.



UNION EUROPÉENNE



Le développement de projets transfrontaliers aux niveaux régional et local était généralement un processus long et difficile, car il impliquait la conclusion de traités bilatéraux entre États, négociés par les gouvernements nationaux. Le **règlement européen établissant le GECT**, adopté en juillet 2006, a facilité ces démarches en créant un cadre juridique stable permettant notamment aux collectivités transfrontalières de partager des compétences communes.

Jusqu'à présent, 23 GECT ont été créés par des collectivités territoriales européennes et bien d'autres sont en préparation. Ainsi, ce nouveau cadre de coopération a permis la création de projets aussi différents que le **premier hôpital transfrontalier** géré conjointement à la frontière franco-espagnole dans les Pyrénées, ou l'**Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai** dont l'une des missions est de **favoriser les mobilités professionnelles transfrontalières**.

Après quatre ans de mise en œuvre du règlement, les institutions communautaires travaillent à une révision du règlement dont la nouvelle version devrait être publiée courant 2012.

Dans ce cadre, et afin notamment d'alimenter les discussions, la Direction Générale des Collectivités Locales, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale se sont associés pour organiser une plate-forme de dialogue avec les acteurs de la mise en œuvre des GECT. Un séminaire et deux réunions de groupes de travail se ainsi sont tenus entre janvier et juin 2011.

Ces échanges ont permis :

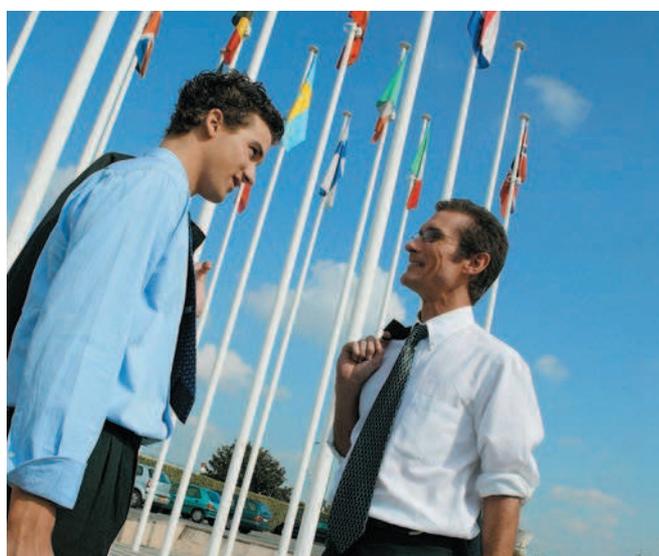
- de souligner les apports du règlement 1082/2006 ;
- d'échanger sur les enjeux liés à la mise en œuvre des GECT.

Vision synthétique des éléments ayant émergé durant les travaux de janvier à juin 2011...

I - Les apports du règlement 1082/2006 relatif au GECT

Le GECT est un **outil souple et innovant**, commun aux Etats membres et qui reste facultatif. Le règlement européen est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, renvoyant largement au droit national. La **diversité** des GECT existants et en cours de constitution démontre les larges possibilités d'utilisation de l'outil GECT.

Dans les textes le GECT permet de créer une nouvelle personne morale ayant la capacité à décider et agir pour le compte de ses membres : en pratique il permet avant tout de pérenniser les démarches de coopération, d'exploiter les complémentarités de part et d'autre de la frontière, de rationaliser et de simplifier les démarches communes et de développer des mécanismes de codécision.



II - Les enjeux liés au GECT

Les travaux ont souligné la diversité des situations rencontrées aux frontières françaises, en fonction, notamment, de l'état d'avancement des démarches et des orientations retenues en terme de partenariat, d'objectifs, de missions et de composition de l'équipe technique.

Il se dégage toutefois des enjeux communs à toutes ces structures.

1. Dans la phase de création

La création des GECT suppose l'intervention d'un grand nombre d'acteurs : de la **phase de rédaction** de la convention et des statuts par les futurs membres à la **phase d'instruction** par les autorités nationales compétentes.

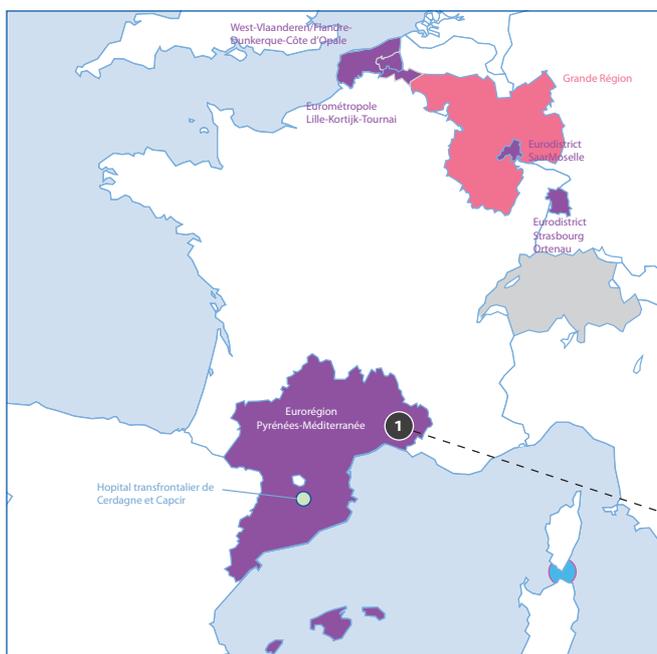
Pour les futurs membres des GECT, le passage de la phase politique (déclaration d'intention, définition des principes de fonctionnement) à la phase technique (rédaction des statuts) a pu révéler les écarts existants entre le projet politique et le cadre juridique du GECT.

➤ *Dans cette phase, le principal enjeu réside dans le délai d'instruction conjointe des projets de convention et de statuts par les autorités compétentes de part et d'autre des frontières (Etat en France, au Luxembourg, en Italie et en Espagne ou région en Belgique et en Allemagne) afin d'arriver à l'élaboration d'une position commune sur le contenu de la convention et des statuts du GECT.*

Or, tout retard dans l'instruction des dossiers de création d'un GECT peut être interprété par l'opinion publique comme le signe de difficultés politiques dans la démarche de coopération.

De même, il existe un risque d'obsolescence des diagnostics et de démobilitation des groupes de travail induit par le temps nécessaire entre la décision de création du GECT et la mise en place effective des instances politiques et techniques du GECT.

GECT créés, au 31 décembre 2010, avec des membres français



Type de coopération	GECT créé (publié au J.O.U.E)
Transfrontalière	Gouvernance (carré rouge) Autorité de gestion (carré bleu foncé) Projet opérationnel (cercle blanc)
Transnationale et interrégionale	Réseau (cercle bleu foncé)

1 Amphictyony
Réseau transfrontalier et interrégional de villes grecques, italiennes et françaises (Caroni) ayant son siège à Athènes

Solutions préconisées / exemples de bonnes pratiques

➔ L'Etat, dans la création des GECT, doit jouer le rôle de **facilitateur** et d'**accompagnateur**, en intervenant par exemple à des fins de conseil en amont des procédures d'instruction, pendant la phase de rédaction.

➔ Des procédures sont progressivement mises en place avec les autorités compétentes des autres Etats membres pour améliorer l'échange d'informations. Pour les GECT franco-espagnols, les deux Etats ont engagé un processus afin de « **codifier** » une **procédure bilatérale** de création

des GECT et de promouvoir l'adoption de positions communes sur le contenu de la convention et des statuts. Ces procédures devraient être développées pour toutes les autres frontières.

➔ Il pourrait également être envisagé une procédure permettant aux collectivités de rencontrer les services préfectoraux chargés d'autoriser la création du GECT pendant la phase d'instruction des demandes de création.

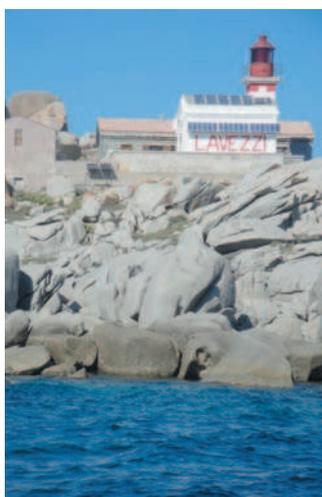


2. Dans la phase de fonctionnement

2.1 Capacité à porter une démarche de coopération intégrée pour répondre aux attentes des populations des territoires transfrontaliers

La première fonction du GECT est de répondre aux besoins des populations des territoires concernés. Ces GECT ne constituent pas une fin en soi. Ils sont au service d'un projet de coopération. Le GECT permet une meilleure lisibilité et visibilité des actions de coopération et des territoires transfrontaliers vis-à-vis des instances régionales, nationales et communautaires mais aussi des populations,

➤ *Il existe, à ce titre, une forte attente de la part des citoyens quant aux réponses que le GECT peut apporter à leurs préoccupations et qui conditionne leur crédibilité, que ce soit en matière de mobilité transfrontalière, de démocratie participative, d'environnement, de tourisme, de culture ou d'enseignement supérieur.*



90% des GECT aux frontières françaises sont des GECT à vocation « **gouvernance** », créés pour porter des projets de territoire transfrontaliers (ou des stratégies transfrontalières intégrées).

Il peut y avoir un décalage entre l'ambition affichée dans la stratégie de coopération et les capacités opérationnelles réelles du GECT, qui reste le plus souvent une structure fonctionnant sans transfert de compétences et sur la

base de la recherche d'un consensus entre ses membres. La majorité des GECT n'ont pas vocation à réaliser tous les projets transfrontaliers mis en œuvre sur leur territoire.

Pour de nombreux GECT, la **phase d'institutionnalisation** a été relativement longue et a le plus souvent marqué une rupture dans les processus de production des projets transfrontaliers. Les nouvelles équipes des GECT doivent notamment réactualiser les diagnostics des territoires transfrontaliers.

La question de l'association de la société civile a également été abordée : actuellement, elle concerne avant tout l'association d'instances représentatives de la société civile (par exemple les conseils de développement).



La mise en place d'instances transfrontalières dédiées à la représentation de la société civile soulève la question des moyens financiers et humains devant être mobilisés pour assurer l'animation de telles instances.

Solutions préconisées / exemples de bonnes pratiques

➔ Des dynamiques transfrontalières continuent d'exister, ce qui a amené certains GECT à développer des politiques de « **labellisation** » de **projets transfrontaliers**, leur permettant d'identifier des projets de coopération menés par d'autres partenaires que les membres du GECT, mais s'inscrivant dans les objectifs poursuivis par le GECT.

➔ Lors du lancement d'un GECT la majorité des ordres du jour des premières réunions de l'assemblée sont majoritairement consacrés à des questions institutionnelles au détriment de l'examen des projets transfrontaliers, ce qui peut limiter l'intérêt de ces réunions pour les élus. C'est pourquoi des GECT ont prévu **des temps de présentation des projets** aux élus, sans vote, afin de les informer sur l'avancement des travaux menés par le GECT.

➔ Concernant la constitution des **groupes de travail**, il vaut mieux privilégier une cohérence dans leur composition en ne faisant participer que des techniciens, la présence d'élus pouvant être envisagée en amont, lors du lancement de ces groupes de travail, afin par exemple, de les parrainer.

➔ Enfin, la **coréalisation de projet entre le GECT et certains de ses membres** apparaît nécessaire quand les projets n'intéressent pas l'ensemble des membres du GECT ou en l'absence, dans l'équipe opérationnelle du GECT, des compétences techniques pour mener à bien ce projet.

2.2 Mise en œuvre de la convention et des statuts

➤ *La pratique a révélé en premier lieu des difficultés provenant des choix de nature « politique » effectués par les membres.*

Par exemple, la règle de l'unanimité dans la prise de décision, bien que résultant d'une volonté des membres du GECT, peut générer de longs débats pour trouver un consensus sur des actions non prioritaires au risque de bloquer l'action du groupement.



De même, l'impulsion venant des territoires et plus particulièrement des élus, le choix du lieu du siège a avant tout été guidé par des considérations politiques et non des considérations pratiques sur les conséquences en matière de gestion du personnel.



Si la dissociation du lieu du siège et des bureaux de part et d'autre de la frontière est souvent mise en œuvre dans les GECT de gouvernance territoriale, ce principe rend la gestion du GECT plus complexe.

Solutions préconisées / exemples de bonnes pratiques

➔ Il existe, à l'échelle nationale, un besoin d'information, de communication et d'assistance sur la création et le fonctionnement des GECT pour pallier ces difficultés.

2.3 Application du régime du syndicat mixte ouvert

Le fonctionnement des GECT reste complexe du fait de l'application d'un seul droit pour régir le GECT (le droit du lieu du siège).

Les GECT ayant leur siège en France relève du régime des **syndicats mixtes ouverts**, régime de coopération le plus souple entre collectivités et établissements publics français.

➤ *La mise en œuvre du régime des syndicats mixtes en transfrontalier soulève de nombreuses difficultés d'application, du fait de l'absence de dispositions spécifiques aux GECT dans les dispositifs de contrôle et de suivi existants pour ces syndicats. Les difficultés sont accrues quand le GECT dispose d'antennes en dehors du territoire national.*

Ces difficultés ne sont pas insurmontables mais conduisent à une gestion au jour le jour.

Les équipes techniques doivent trouver des réponses aux questions suivantes : à quelle comptabilité rattacher le GECT ? Quelles sont ses obligations fiscales ? Un trésorier payeur général peut-il payer des dépenses réalisées à l'étranger sur présentation de factures dans une langue autre que le français ? Comment adapter ce régime aux réalités territoriales et aux nécessités du projet de coopération ?

Le GECT peut devenir le lieu de confrontation de cultures administratives et de législations différentes : les modalités de fonctionnement juridiques liées au droit français peuvent être perçues comme des contraintes et avoir des incidences politiques importantes, voire conduire les membres à envisager un changement du lieu du siège.

Solutions préconisées / exemples de bonnes pratiques

➔ Une plus grande **coordination des services de l'Etat**, par exemple en associant dès la phase d'instruction de la convention et des statuts les services de l'Etat qui seront concernés par le fonctionnement du GECT, par exemple le Ministère des finances pour les trésoriers payeurs généraux concernés.

➔ Simplification des démarches afin d'aller au-delà d'une simple structure de coordination ou de concertation et encourager **l'exercice du droit à l'expérimentation** en lien avec les services déconcentrés de l'Etat en région.



2.4 Statut du personnel

Concernant la gestion du personnel, trois cas de figure soulèvent des difficultés pratiques :



- les salariés, rattachés au droit du lieu du siège, exercent leur activité dans un autre Etat : les difficultés portent notamment sur le recrutement du personnel, le choix d'un régime d'assurances, l'affiliation aux régimes obligatoires et de retraites.
- faire travailler des personnels issus de deux ou trois régimes différents au même endroit soulève la question de la convergence de régimes de travail différents en termes de durée de travail, de rémunérations, de charges...
- il faut enfin noter l'absence, dans le règlement, de modalités de reprise du personnel travaillant sur les missions du GECT avant sa création et disposant des compétences requises pour intégrer l'équipe opérationnelle du GECT.

Il n'existe pas de cadre juridique dédié à l'emploi du personnel des GECT. Les GECT ayant leur siège en France sont assimilés à des syndicats mixtes ouverts.

➤ *Le régime du personnel des syndicats mixtes ouverts apparaît trop restrictif par rapport à la diversité des missions et des partenariats des GECT et globalement inadapté à l'accueil de candidats venant d'Etats riverains, à la définition de règles communes ou au bon fonctionnement de la mise à disposition.*

Du fait de leurs missions, les GECT existant sont assimilés à des établissements publics administratifs, dont le régime les oblige à privilégier le recrutement de titulaires de la fonction publique territoriale. Or les GECT souhaitent mettre en places des équipes bilingues voire trilingues, multi-culturelles et pluri-nationales :

- dans un cadre leur offrant un minimum de sécurité juridique dans le recours aux montages pour porter les contrats de leur personnel,
- sans créer de nouvelles contraintes comme la gestion simultanée de plusieurs systèmes de paie, de formation ou de congés issus de droit nationaux différents,
- en conciliant options politiques des membres du GECT (régime unique ou choix du droit laissé aux candidats), égalité de traitement au sein du personnel et prise en compte des situations individuelles (parcours professionnel antérieur de la personne, lieu de résidence...).



Solutions préconisées / exemples de bonnes pratiques

→ Unifier les différents statuts du personnel via le règlement intérieur de chaque GECT pour les dispositions non impératives où il existe une marge de négociations entre les membres du GECT pour définir des règles de fonctionnement communes.

→ Généraliser la mise à disposition à tous les personnels des membres français des GECT, y compris ceux en CDD de droit public et définir un statut de droit public « ad hoc »

pour les recrutements directs des GECT s'inspirant des dispositions des GIP.

→ Permettre au GECT ayant leur siège en France de recruter sous droit local pour leurs antennes situées à l'étranger, à l'instar des ambassades et des consulats.

→ Créer un « guichet » pour traiter ces questions au niveau national.

Cette action est co-financée par l'Union Européenne dans le cadre du programme Europ'ACT. L'Europe s'engage en France avec le FEDER.

Cette synthèse a été rédigée avec l'appui de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

CONNAITRE les programmes européens est une collection lancée par le programme européen d'appui et de coordination technique Europ'Act. Cette collection vise à apporter aux acteurs de la politique de cohésion européenne en France des éléments de réflexion visant à renforcer et améliorer le suivi et le pilotage des programmes européens. Elle comprend ainsi plusieurs types de supports, tels que résumé d'études, outils d'analyse et cadrage conceptuel.

Liens utiles

- Pour toute information sur les Fonds européens en France : <http://www.europe-en-france.gouv.fr>
- Pour toute information sur Europ'Act et la collection **CONNAÎTRE les programmes européens** : <http://www.europ-act.eu>
email : europact@datar.gouv.fr

Contact :

Jean-Luc FRES
Chargé de mission – Equipe Europe
jean-luc.fres@datar.gouv.fr

Datar



Agence de Services
et de Paiement