

■ LES GECT, ENTRE MISSIONS ET COMPÉTENCES : UNE OUVERTURE PROSPECTIVE, PAR JEAN PEYRONY

Cette note est extraite de l'étude-flash « Les Groupements européens de coopération territoriale (GECT) à participation française, vingt ans après : panorama et perspectives transfrontalières » conduite par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) entre janvier et juillet 2026.

Selon l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. [...] Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée [...] aux régions transfrontalières ». Les territoires mentionnés par cet article fondateur de la cohésion territoriale comme devant faire l'objet d'une attention particulière sont décrits sous un angle géographique (régions de montagne, etc.). On aurait pu attendre la mention des « régions frontalières », c'est-à-dire des régions bordées par une frontière d'État ; or ce sont bien les « régions transfrontalières » qui sont mentionnées, marquant donc la reconnaissance de territoires fonctionnels dépassant les frontières des États, renvoyant à des réflexions anciennes, comme celles de Denis de Rougemont sur une Europe de régions fonctionnelles, le cas échéant transfrontalières¹.

Deux règlements européens récents contribuent à donner corps à cette notion de « régions transfrontalières » : *BridgeforEU*, outil de résolution des obstacles à leur intégration ; et le code Schengen révisé en 2024 qui reconnaît les liens économiques et sociaux caractérisant ces régions, et exige des États qu'ils les prennent en compte dans leur gestion régaliennne des frontières.

Dans la gouvernance transfrontalière multi niveaux émergente, coexistent ainsi deux ordres complémentaires : un ordre institutionnel classique (États et collectivités, de part et d'autre de chaque frontière) ; l'autre fonctionnel : celui des « régions transfrontalières », théorisé par Charles Ricq pour le Conseil de l'Europe à la suite de Rougemont². Elles n'ont pas vocation à remplacer les États et les collectivités, mais à se greffer dessus, pour prendre en charge les bassins de vie transfrontaliers³. Parmi les questions qui ont émergé depuis les années 80 (convention de Madrid ; règlement GECT ; et surtout actions menées par les structures mise en place) : les structures de gouvernance transfrontalière doivent-elles être titulaires seulement de missions, ou bien de compétences propres (par exemple, pour gérer des services publics), et pour cela, être légitimées démocratiquement ? Avec l'accord de Karlsruhe

¹ Hypothèses directrices pour la recherche d'un modèle de région transfrontalière
https://www.unige.ch/rougemont/articles/1978-1981/ddr19790000ge_p0007

² https://legalaccess.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2020/11/15_Years_EGTCs_10_PEYRONY_Compentences.pdf
et en français : <https://www.espaces-transfrontaliers.org/publications/le-traite-daix-la-chapelle-potentiels-et-defis-du-chapitre-sur-la-cooperation-transfrontaliere/>

³ <https://www.espaces-transfrontaliers.org/publications/experimentation-bassins-de-vie-transfrontaliers-connaître-comprendre-et-agir-a-lechelle-des-bassins-de-vie-transfrontaliers/>

(1996), les Eurodistricts après 2003, la frontière franco -allemande a été pionnière. La négociation du Traité d'Aix la Chapelle illustre ce débat.

La formulation du Traité : “les deux pays dotent les autorités locales des régions frontalières et les entités transfrontalières telles que les Eurodistricts des *compétences appropriées*” (ibid.), même si elle reste prudente, voire ambiguë (est ce que ces compétences concernent les autorités locales, ou bien les Eurodistricts ?), semble ouvrir de nouvelles perspectives.

Le règlement sur le GECT (CE 2006) stipule qu’“un GECT agit dans les limites des missions qui lui sont confiées, à savoir faciliter et promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l’Union, et éliminer les entraves au marché intérieur. Chaque mission est définie par ses membres de manière à correspondre aux compétences de chaque membre, à moins que l’État membre ou le pays tiers n’approuve la participation d’un membre constitué en vertu de son droit national, même lorsque ce membre n’est pas compétent pour toutes les missions précisées dans la convention” (article 7, paragraphe 2 du règlement GECT).

Si l’Allemagne et la France partagent des objectifs communs dans le cadre du TALC, les conceptions diffèrent de part et d’autre du Rhin. Lors de sa négociation, l’Allemagne a insisté pour que des compétences juridiques soient données aux Eurodistricts. L’accord de Karlsruhe (1996) prévoit déjà que les Länder allemands puissent transférer dans certains cas des compétences souveraines à des institutions de coopération locale, dans la mesure où les conditions de droit interne seraient remplies

Du côté français, ce même accord de Karlsruhe stipule que « Les représentants de l’Etat dans les départements et régions français sont habilités à étudier avec les autorités compétentes des Länder et des cantons concernés, sans porter atteinte au libre exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales, les moyens de faciliter les initiatives entre les collectivités territoriales françaises d’une part et les Länder et les cantons d’autre part, lorsque les différences de droit interne entre les Etats concernés en compromettent l’efficacité ».

Sylvain Waserman, député français auteur d’un rapport pour le gouvernement français en vue de la préparation du TALC, a préconisé que des collectivités locales transfrontalières soient dotées de compétences exclusives et de leur propre ressource fiscale, avec la création d’EPCI transfrontaliers de proximité” ; et de la capacité d’établir des plans transfrontaliers contraignants (“schémas de développement transfrontalier opposables”). Cette proposition n’a pas été retenue par les négociateurs français, qui ont objecté qu’elle ne serait pas compatible avec la constitution. La révision de celle-ci, un temps envisagée, n’est plus à l’ordre du jour.

Les visions allemande et française illustrent les défis de l’intégration transfrontalière et du projet européen lui-même. Pour leurs politiques de développement territorial, les institutions telles que les États

ou leurs autorités locales sont géographiquement limitées par des frontières. Mais les flux physiques ou socio-économiques dessinent des zones fonctionnelles (les bassins versants hydrologiques, les bassins d'emploi, etc.), caractérisées par des interdépendances au-delà des frontières administratives, voire nationales, par exemple dans le cas des aires urbaines fonctionnelles, ou des agglomérations transfrontalières. Les politiques publiques peuvent privilégier un cadre basé sur l'approche institutionnelle, appelée "gouvernance I" par Hooghe & Marks (autorités imbriquées les unes dans les autres, citoyenneté fondée sur l'appartenance à des communautés territorialisées), ou sur l'approche fonctionnelle, appelée "gouvernance II" (géométrie variable, chevauchement des espaces, multi-appartenance).

Parmi les principaux défis territoriaux pour l'avenir de l'Europe, le projet ETRF mené dans le cadre d'ESPO⁴ identifie des "interdépendances croissantes", et un "décalage fonctionnel" entre la réalité du développement économique et social et les juridictions géographiques de prise de décision. Ce décalage crée des problèmes d'efficacité et de légitimité pour les institutions politiques ; il exige des réformes territoriales, et davantage de coopération territoriale, à toutes les échelles et entre les secteurs.

En particulier, l'intégration transfrontalière remet en cause l'ordre westphalien (états délimités par des frontières lignes disposant seuls de la « compétence de la compétence ») ; comment dès lors combiner sur une frontière les approches institutionnelle et fonctionnelle ?

La question des compétences des GECT peut être analysée à l'aide de la grille de Hooghe & Marks. Ici, la "compétence" doit être comprise comme une catégorie relevant de la gouvernance I, institutionnelle, tandis que la "mission" doit être comprise comme relevant de la gouvernance II, fonctionnelle. Selon la doctrine suivie jusqu'à présent, les GECT ne sont pas censés avoir des compétences spécifiques. Les membres d'un GECT mènent leurs missions dans le cadre de leur capacité commune. Les organes qui mettent en œuvre la coopération transfrontalière sont plus ou moins formalisés ou institutionnalisés, contrairement à leurs autorités constitutives qui ont des statuts juridiques, des compétences bien définies, des frontières géographiques fixes, et un contrôle démocratique. Les GECT ou organismes équivalents ne se substituent pas aux autorités qui en sont membres. En effet, dans la conception orthodoxe, la délimitation des frontières nationales et l'organisation territoriale interne sont des attributs fondamentaux de la souveraineté de chaque État. Les organisations transfrontalières n'ont pas vocation à se substituer aux autorités qui constituent leurs membres.

Les GECT sont cités par le projet ETRF comme un outil juridique permettant de faciliter la coopération. Le projet mentionne que le règlement sur les GECT ne peut pas résoudre tous les problèmes, car de nombreuses questions relatives au fonctionnement des GECT relèvent de la législation nationale.

⁴ <https://www.espon.eu/projects/etrf-european-territorial-reference-framework>

Il apparaît donc clairement que la dialectique entre les approches institutionnelles et fonctionnelles est toujours active. Le TALC, qui a réouvert le débat sur la question des compétences des structures de coopération transfrontalière, confirme que ces questions sont pertinentes, mais pas encore résolues.

Quels scénarios envisager ? Le “Manuel de la coopération transfrontalière” (2006) établi par Charles Ricq pour le Conseil de l’Europe plaide pour une “souveraineté partagée” et la définition de régions transfrontalières épousant les problèmes quotidiens des populations locales. Symboles de l’intégration européenne, ces “zones de micro-intégration” seraient fondées sur une subsidiarité horizontale transfrontalière, et l’affaiblissement de la démarcation frontalière. “Certains auteurs, dont Denis de Rougemont, ont défini les régions transfrontalières comme des zones à “géométrie variable” de la vie quotidienne ; ils considèrent que la solution à ces problèmes passe davantage par des “agences sectorielles” de taille variable que par des divisions administratives ou politiques”. Un “droit des relations frontalières” en tant que branche indépendante du droit international public reste à inventer”. Ricq imagine de véritables “communautés territoriales européennes”, à cheval sur une frontière et régies par le seul droit communautaire, plaidant pour une fédération européenne de régions fonctionnelles.

Ricq soulève la question : “Peut-on imaginer à l’heure actuelle des élus, des administrations, des budgets, etc. transfrontaliers, ou tout simplement des exceptions évidentes au droit national pour les collectivités territoriales frontalières appartenant à un État donné ? Il est encore permis de rêver de “régions transfrontalières à taille humaine”, dépassant les frontières nationales, avec des pouvoirs interdépendants strictement fonctionnels d’un type très avancé, propices à la cohésion territoriale des zones transfrontalières et donc à la reconstruction de véritables territoires transfrontaliers “dépolitisés” sur le plan fonctionnel au plus grand bénéfice de toutes les populations frontalières concernées”. Cette conclusion semble à la fois inspirée par Saint-Simon (fonctionnalisation et dépolitisation), et par le personnalisme communautaire de Rougemont (atténuation du poids des États-nations). Ce dernier modèle est proche du concept de fédéralisme fonctionnel avec ses “juridictions fonctionnelles, se chevauchant et concurrentes”, fondé sur l’intervention d’agences publiques spécialisées⁵.

Plus récemment, Manuel Goehrs (2018) a plaidé pour que les GECT permettent de fonder une citoyenneté locale fédérale, une différenciation des droits individuels, l’appartenance multiple des personnes à diverses communautés d’intérêts. La subsidiarité contractuelle, l’adaptation des administrations locales et nationales et la gouvernance à plusieurs niveaux permettraient de s’adapter aux transitions sociales et territoriales en cours. Dans le même sens, Arjakowsky & Arnaud (2019)⁶ ont plaidé pour une législation européenne qui permettrait aux citoyens de partager différents ordres juridiques, selon leurs multiples appartenances et territorialités vécues.

⁵ <https://en.wikipedia.org/wiki/FOCJ>

⁶ <https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/10-propositions-sur-l-avenir-de-la-civilisation-europeenne/>

Les régions transfrontalières sont des lieux emblématiques pour tester de telles évolutions sociales et politiques. Elles impliqueraient une nouvelle façon de voir l'Europe, non plus à partir des capitales mais à partir des périphéries et des frontières, comme lieux de résolution des contradictions entre les États, et d'invention d'une souveraineté partagée.

Scénarios et recommandations pour la gouvernance transfrontalière

Au terme de cette exploration, nous sommes confrontés à des visions différentes, tant pour l'intégration transfrontalière que pour celle de l'UE, avec des arguments solides pour chacune d'entre elles. Il est intéressant de confronter ces scénarios à la réalité des territoires transfrontaliers aujourd'hui

Les arrangements fonctionnels sont-ils le modèle ultime de la coopération territoriale européenne ? Ce modèle ne manque-t-il pas d'une véritable dimension démocratique transfrontalière ? Examinons la situation effective sur le terrain.

Jusqu'à présent, les GECT ou les structures équivalentes sur d'autres frontières exercent des missions et non des compétences. Dans le cas des services publics transfrontaliers, considérons l'hôpital de Cerdagne : le GECT délivre des soins transfrontaliers, mais les deux systèmes de santé nationaux compétents (France et Catalogne) existent toujours, avec leurs règles, leurs mécanismes de financement, etc., coordonnés par le GECT. Dans le cas des structures transfrontalières portant la gouvernance de territoires transfrontaliers, considérons les plus intégrées, les agglomérations transfrontalières de Bâle ou de Genève. L'action de l'Eurodistrict Trinational de Bâle, ou du Groupement Local de Coopération Transfrontalière de l'agglomération de Genève (GLCT, Accord de Karlsruhe), ne repose ni sur des compétences spécifiques, ni sur des ressources fiscales propres, ni sur des compétences réglementaires de planification. Ils ne gèrent pas les services urbains, ni ne développent d'investissements importants, comme le feraient pour de telles agglomérations, dans des contextes purement domestiques, des autorités locales dotées de milliers d'agents et de budgets importants. Les investissements, comme ceux nécessaires pour les tramways transfrontaliers, sont traités par des organisations sectorielles spécifiques. Elles ne jouent qu'un rôle de coordination - qui est d'ailleurs essentiel. C'est donc l'approche fonctionnelle qui prévaut.

Cela signifie-t-il que ces agglomérations aient atteint une situation optimale ? L'approche fonctionnelle laisse de côté la question majeure de l'adhésion des personnes. Dans le cas du Grand Genève, et plus largement de la Suisse vis-à-vis de ses voisins et de l'Union européenne, de nombreuses voix, qualifiées de populistes, contestent régulièrement l'intégration transfrontalière, la part importante prise par les travailleurs transfrontaliers et les migrants dans l'économie suisse, et le financement par la Suisse d'investissements transfrontaliers. Le contexte démocratique avancé de la Suisse autorise des votations, dont les résultats doivent être mis en œuvre par les autorités ; certaines de ces votations ont bloqué ou retardé l'intégration transfrontalière ou européenne. Le manque d'implication des populations, au-delà des

acteurs de la coopération transfrontalière, est un problème sur toutes les frontières. Pour le surmonter, des actions innovantes, telles que des conseils de développement transfrontaliers ou des fonds de micro-projets ciblant la société civile, sont mises en œuvre, souvent avec le soutien de financements Interreg. La question de savoir si elles sont à la hauteur du défi démocratique de la coopération transfrontalière reste d'actualité.

Le scénario du statu quo coopératif de Charles Ricq (équivalent au scénario "Encourager la coopération" de l'ETRF) respecte la doctrine classique de la souveraineté nationale et de la frontière ligne par-delà laquelle les États coopèrent, et peut sembler raisonnable à première vue. Néanmoins, il ne semble plus à la hauteur, face au hiatus, entre, d'un côté, la nécessité d'une intégration transfrontalière et européenne plus forte (rapport Letta...) et d'un autre, la remise en cause récurrente des frontières intérieures ouvertes, qui résulte depuis 2015 de diverses crises (sécuritaire, migratoire, sanitaire...). Les frontières procurent un sentiment illusoire de protection, mais engendrent le retour du "nous et les autres", qui met en danger le projet européen.

Qu'en est-il des autres scénarios pour l'avenir des frontières ? Le scénario des "post-territorialités" de l'ETRF, qui efface les frontières nationales, apparaît comme un scénario repoussoir, largement irréaliste, tant pour des raisons politiques qu'économiques. Les États nations, quelles que soient les déficiences dont ils ont fait preuve, ont été pendant la crise sanitaire les principaux acteurs de la cohésion sociale et territoriale, et le restent dans le contexte géopolitique actuel.

Le scénario des "nouvelles territorialités" de l'ETRF propose l'institutionnalisation des espaces fonctionnels, une approche non exclusive de la souveraineté, une logique par projets. Les perspectives offertes par le TALC aux Eurodistricts vont dans ce sens. Il apparaît comme un scénario ambitieux, mais réaliste à moyen terme. Il laisse ouvertes à moyen terme les hypothèses formulées par Charles Ricq.

Ce choix n'a pas à être fait maintenant ; il s'agit plutôt d'un processus, où des options devront être prises sur l'importance plus ou moins grande à accorder aux approches fonctionnelle ou institutionnelle. 2 risques symétriques doivent être évités : celui de trop d'institutionnalisation (nouvelles régions transfrontalières remplaçant les anciennes régions domestiques – mais selon quels critères, avec quelle légitimité démocratique ?) ; ou celui de trop de fonctionnalisation, avec ses conséquences en termes de désintégration sociale et politique.

Les approches institutionnelle et fonctionnelle pourront être combinées au-delà des frontières, en prenant le meilleur des arrangements déjà existants. Le cas de la frontière franco-allemande, avec les innovations proposées par le TALC dans son chapitre spécifique consacré à la coopération transfrontalière (rôle des Eurodistricts, comité de coopération transfrontalière multi-niveaux), peut être une source d'inspiration pour le développement de l'intégration transfrontalière et européenne, dans trois directions principales.

La première est le développement de structures locales de gouvernance pour porter les bassins de vie et les services publics transfrontaliers - illustrées par les GECT. Concrètement, l'enjeu est d'augmenter leurs compétences dans les deux sens du terme : la capacité juridique d'action, à fonder sur une plus grande implication de la population, telle qu'elle est mise en avant du côté allemand ; et la capacité technique d'action, telle qu'elle est mise en avant du côté français. Les termes du TALC peuvent inspirer une telle évolution institutionnelle : tendre vers un aménagement du territoire transfrontalier, en laissant ouverte la combinaison adéquate d'approches institutionnelles et fonctionnelles. Les citoyens devraient être plus systématiquement impliqués par le biais de forums civils ou de projets citoyens. Cette évolution peut être un premier pas vers une démocratisation plus formelle des organismes transfrontaliers.

La deuxième direction est la systématisation de la gouvernance transfrontalière à plusieurs niveaux, qui se dessine avec la mise en oeuvre du règlement BridgeforEU. A chaque frontière, coordonner les affaires transfrontalières à tous les niveaux entre les États et les autorités territoriales, y compris les structures de gouvernance transfrontalière telles que les GECT ; au sein de chaque État, mettre en place une coordination interministérielle et avec les autorités territoriales ; l'UE assurant une cohérence d'ensemble via un réseau européen de points de contact frontaliers. Un tel processus permettrait de coordonner la mise en oeuvre des directives et règlements de l'UE ; de contribuer à la co-élaboration des politiques communautaires (politique de cohésion, autres politiques de l'UE) et à la coordination des programmes, avec un rôle central des programmes Interreg ; de suivre les difficultés rencontrées afin de trouver des solutions.

La troisième direction est de développer la connaissance et la vision partagées. Pour la plupart des habitants de la planète, la crise sanitaire de 2020 a été, par la limitation de la mobilité, une expérience de vie, révélant des interdépendances de toutes sortes et à toutes les échelles (locale, nationale, mondiale). Bruno Latour⁷ a proposé que chaque communauté locale décrive quelles activités, avec quelles interdépendances et quelles conséquences, elle souhaite garder ou non dans son futur quotidien (alimentation, santé, travail, loisirs, déplacements etc.). Notre capacité collective à décrire nos expériences et nos attentes au sein des territoires où nous vivons, y compris les bassins de vie transfrontaliers, afin de prendre ensemble des décisions, sera déterminante pour notre avenir.

Cela nécessite la mise en place d'un système opérationnel d'observation transfrontalière, reliant les observatoires locaux, nationaux et européens, au service de la production et de l'analyse des données transfrontalières. Le partage d'une meilleure connaissance commune des dynamiques transfrontalières peut contribuer à des récits partagés, et à la construction d'un récit commun, qui, au-delà des diverses évolutions institutionnelles ou fonctionnelles, représente un enjeu crucial pour l'intégration européenne et

⁷ https://www.editionsladecouverte.fr/ou_suis_je_-9782359252019

transfrontalière. Les structures locales de gouvernance transfrontalière, telles que les GECT, impliquant les citoyens, devront jouer un rôle de premier plan.



Mission opérationnelle transfrontalière

38, rue des Bourdonnais

75001 Paris - France

www.espaces-transfrontaliers.eu

Septembre 2026