

UNIVERSITE ROBERT SCHUMAN
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES

**L'Eurodistrict Strasbourg - Ortenau :
une nouvelle approche du quotidien franco-allemand**

Cécilia Kieffer

Mémoire de 4^{ème} année d'IEP

Direction du mémoire : M. Michel Fabréguet

Juin 2008

« L'Université Robert Schuman n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur[e]. »

Remerciements

Je tiens à remercier ici toutes les personnes qui m'ont aidée dans mes recherches et la rédaction de ce travail.

Tout d'abord, un grand merci à mon directeur de mémoire, M. Fabrèguet, qui m'a encouragée à concrétiser mon intérêt pour les relations franco-allemandes par l'écriture d'un mémoire. Je le remercie particulièrement pour sa gentillesse et pour la relecture attentive de mes ébauches.

Un grand merci également à toutes les personnes travaillant dans les administrations, archives et bibliothèques. Elles m'ont toujours accueillie et informée de façon très amicale.

Enfin, je souhaite particulièrement remercier Mesdames Pascale Simon-Studer et Isabelle Ullmann-Libman ainsi que Monsieur Christophe Tamiser d'avoir bien voulu m'accorder de leur temps.

Sommaire

Introduction.....	Er
reur ! Signet non défini.	
Chapitre 1	
L’Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ou le discours d’une continuité logique à la coopération transfrontalière.....	Erreur ! Signet non défini.
I. Une région à l’Histoire commune ou l’idée d’un partenariat authentique.....	12
II. La coopération transfrontalière de proximité et la gestion des affaires locales : l’extension de la coopération à l’Ortenaukreis et à la CUS.....	Erreur ! Signet non défini.
III. Une dimension institutionnelle et symbolique doublée d’une volonté politique.....	Erre
ur ! Signet non défini.	
Chapitre 2	
L’Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : nouvelles idées en Europe.....	Erreur ! Signet non défini.
I. L’Eurodistrict Strasbourg - Ortenau au cœur du territoire rhénan.....	Erreur ! Signet non défini.
II. L’Eurodistrict Strasbourg - Ortenau dans l’Union européenne.....	Erreur ! Signet non défini.
Chapitre 3	
Les défis inhérents à l’Eurodistrict.....	58
I. Des instances de coopération transfrontalière foisonnantes : le manque de visibilité de l’Eurodistrict Strasbourg – Ortenau.....	Erreur ! Signet non défini.
II. La gouvernance au sein de l’Eurodistrict Strasbourg - Ortenau : un partenariat multi niveaux complexe.....	66
Chapitre 4	
L’Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : une nouvelle forme de coopération transfrontalière au service de l’intégration d’une région transfrontalière.....	76
I. L’Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l’aménagement territorial ou la nouvelle problématique du développement urbain durable.....	76
II. La recherche d’un nouvel équilibre régional : des objectifs innovants.....	88
Conclusion.....	97

Introduction

Le 22 janvier 2003, à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée, MM. Chirac et Schröder annonçaient leur soutien à « la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Kehl, bien desservi, ayant vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes [...] »¹. La coopération transfrontalière, si particulière dans le cas des relations franco-allemandes, est relancée. Bien au-delà du couple politique franco-allemand, la proximité géographique mais aussi l'envie de vivre ensemble avaient auparavant déjà encouragé les projets. Strasbourg et Kehl² par exemple ont une histoire déjà jalonnée d'exemples de coopération. C'est d'ailleurs le périmètre qui avait été pressenti pour un eurodistrict dans la Déclaration du 22 janvier 2003. Finalement, le territoire de l'eurodistrict sera élargi afin de garantir une cohérence géographique et un équilibre de part et d'autre du Rhin, d'où le nom « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau » et non plus « Eurodistrict Strasbourg-Kehl ». Il est parfois encore possible de lire « Eurodistrict Strasbourg-Kehl-Ortenau ». Le 17 octobre 2005, après deux ans de travail et d'échanges pour préciser le concept d'Eurodistrict et élaborer conjointement les modalités de coopération, les parties françaises et allemandes ont abouti à la signature d'une convention de coopération³. Cette convention, en tant que document officiel, définit les grandes

¹ Article 24 de la *Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40e anniversaire du Traité de l'Élysée* ; Palais de l'Élysée, mercredi 22 janvier 2003.

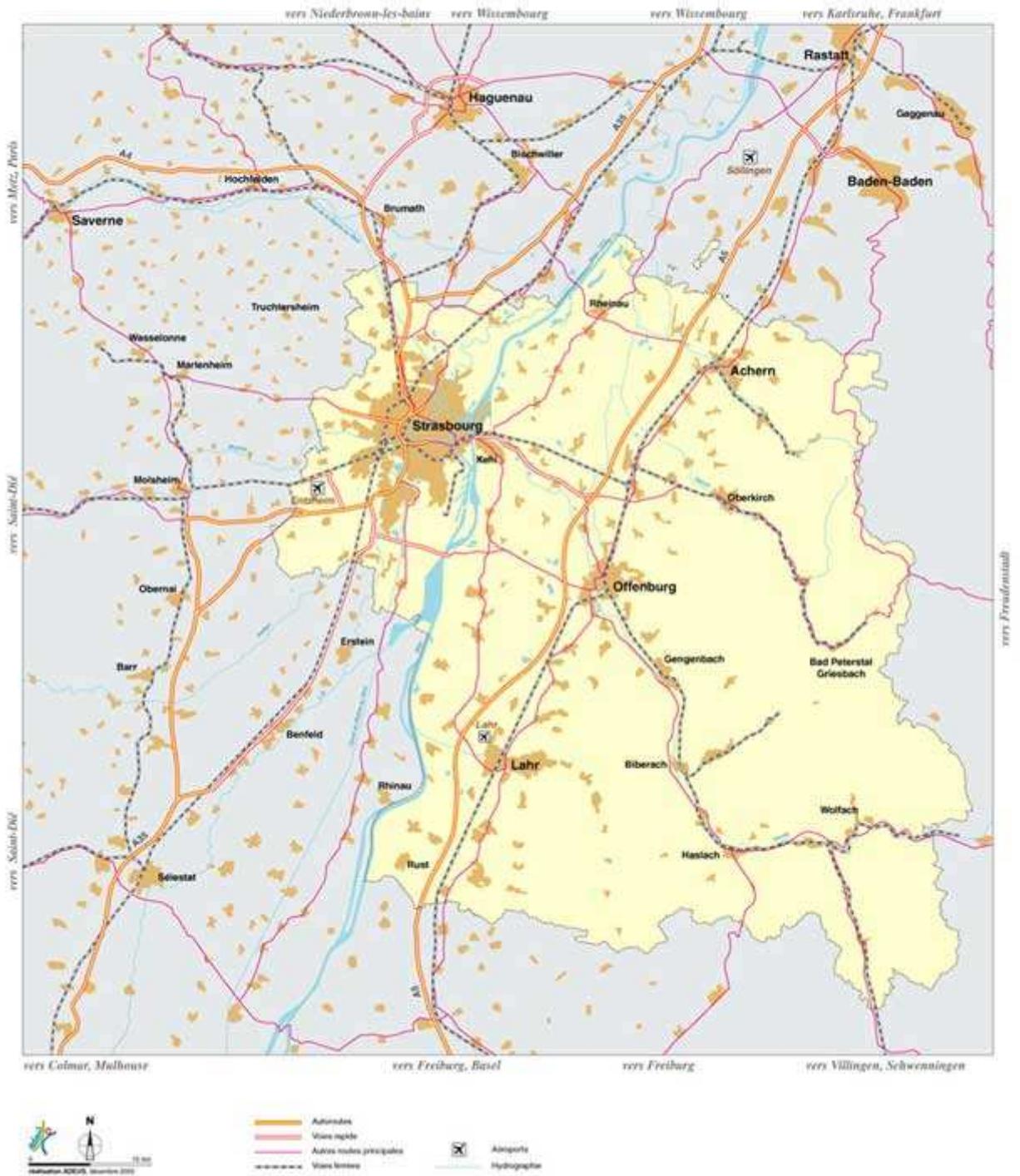
² La ville de Kehl est située sur les bords du Rhin et prolonge l'agglomération de Strasbourg. Moins de 5 Km séparent les deux centres-villes. Site Internet de la ville <<http://www.kehl.de>>, consulté le 25 mars 2008.

³ *Convention relative à la création de l'Eurodistrict / Vereinbarung über die Gründung des Eurodistrikts*. Document rédigé simultanément en français et en allemand, signé le 17 octobre 2005 en l'Hôtel de Ville de Strasbourg.

orientations politiques, les structures décisionnelles ainsi mises en place et enfin les objectifs de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

Pour bien comprendre l'enjeu que représente pour la région cet Eurodistrict, il est d'abord nécessaire de présenter brièvement celui-ci.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans son environnement proche



Source : <http://www.eurodistrict.eu/fr/carte_territoire.htm>

Un eurodistrict est « une entité territoriale transfrontalière autorisée à pratiquer des expérimentations destinées à faciliter l'intégration réciproque des populations dans le quotidien, à tous les niveaux de l'activité des habitants dans cet espace »⁴. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau associe la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS)⁵ en France et le Kreis de l'Ortenau⁶ en Allemagne. Ils forment, avec leurs villes respectives et communs membres, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, d'un total de presque 900 000 habitants. Le territoire de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a aussi la particularité d'appartenir à la plaine du Rhin, et surtout à l'espace du Rhin supérieur. Ce dernier est un espace densément peuplé, regroupé autour du deuxième fleuve commercial du monde, le Rhin, qui lui-même symbolise le rapprochement franco-allemand.

Les enjeux de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau sont donc très importants. M. Wolfgang Schäuble, ministre fédéral et important homme politique (CDU) de la circonscription d'Offenbourg, décrit l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau comme « une alliance miniature, une mini constitution sur une petite partie d'Europe, le long du Rhin, mais de quelle puissante force symbolique »⁷. Tout le défi est de travailler à partir d'une forme de coopération intercommunale mettant en jeu non seulement des collectivités françaises voisines regroupées dans une communauté urbaine, mais aussi des collectivités allemandes. Il n'est plus question de considérer la coopération transfrontalière comme une conséquence imposée par une frontière commune. L'espoir qui repose en cet Eurodistrict pouvait déjà se ressentir lors de la Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40e anniversaire du Traité de l'Elysée du 22 janvier 2003 :

« Nous appelons aussi de nos vœux le renforcement de la coopération entre collectivités territoriales afin de favoriser l'émergence de nouveaux liens, notamment entre régions françaises et Länder allemands, ainsi que le développement d'une

⁴ Définition proposée par l'académie de Strasbourg sur le site : <http://www.ac-strasbourg.fr/sections/rhin_superieur_europ/les_programmes_et_di/programmes_rhin_supe/eurodistrict/vi ew> consulté le 25 mars 2008

⁵ Le côté français retient le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) soit la Ville de Strasbourg avec 265.000 habitants et les autres communes avec 190.000 habitants.

⁶ Le côté allemand retient comme périmètre de référence le territoire de la circonscription d'Ortenau (Ortenaukreis) soit 412.000 habitants, 46 communes de moins de 20.000 habitants et 5 communes de plus de 20.000 habitants (Achern, Kehl, Lahr, Oberkirch, Offenbourg).

⁷ Courrier adressé à M. Robert Grossmann par M. Schäuble.

coopération et d'une intercommunalité transfrontalières. Nous soutenons la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Kehl, bien desservi, ayant vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes, et appelons à la mise en place d'autres Eurodistricts »⁸.

Cette citation est à la base de toute la démarche de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : il y est question d'un « renforcement de la coopération entre les collectivités territoriales »⁹ mais plus encore de « nouvelles formes de coopération »¹⁰.

Il n'est donc pas question de mettre en place une nouvelle institution de coopération transfrontalière qui viendrait se surajouter à toutes celles déjà existantes dans la région de Strasbourg et de Kehl. Mais alors quelle forme doit prendre cette coopération du futur ? A quoi doit-elle servir en priorité ? L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau rompt-il avec la pratique des relations franco-allemandes de la région ? Ces questions ne sont pas posées au hasard. Le travail de recherche ici présenté se propose d'analyser l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau pour tenter de comprendre si celui-ci amorce le passage d'une *coopération* transfrontière à une *intégration* transfrontalière.

Quelle est alors la différence entre coopération et intégration transfrontalière ? La *coopération* transfrontalière peut se décrire comme les relations de voisinage qu'entretiennent les collectivités et autorités locales de part et d'autre de frontières terrestres et maritimes. Ce qui caractérise le mieux la coopération transfrontalière, c'est la démarche de coopération de proximité entre des entités publiques locales contigües d'une région frontalière dynamique autour de problématiques communes. Au contraire, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se présente comme un « laboratoire d'expérimentation » et souhaite avancer vers une *intégration* transfrontalière. L'idée d'intégration transfrontalière est depuis de nombreuses années déjà le souhait d'INTERREG¹¹. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau affiche trois ambitions qui vont en ce sens. D'abord, il se présente comme un territoire-pilote en matière d'intégration dans les régions frontalières. Ensuite, il souhaite contribuer au développement durable de la

⁸ MM. Chirac et Schröder, article 24 de ladite déclaration.

⁹ *Idem*

¹⁰ *Idem*

¹¹ Depuis 1990 le programme d'initiative communautaire INTERREG a pour objet de favoriser la coopération transeuropéenne afin de développer un territoire européen équilibré et harmonieux. Les objectifs et les priorités du programme visent, à travers la mise en place de projets concrets, à assurer un développement équilibré et durable de l'espace, à répondre aux besoins des populations locales, à élargir les réseaux d'échanges et les liens transfrontaliers et concilier le développement économique avec la protection de l'environnement.

région et renforcer son rayonnement européen. Enfin, il s'agirait d'améliorer le quotidien des citoyens de cet espace grâce à un approfondissement de la coopération transfrontalière. On peut déjà rêver à un lobby européen, à un révélateur d'initiatives déjà existantes, ou à un moteur pour faire évoluer les législations nationales et européennes !

Nombre d'éléments laissent donc à penser que l'Eurodistrict réclame plus qu'une simple coopération territoriale, mais voudrait proposer une *intégration* transfrontalière des territoires et des populations. D'un autre côté, il semble évident que l'intégration est la plupart du temps le prolongement de la coopération transfrontalière. Ce mémoire se propose donc de présenter et d'analyser concrètement l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau pour tenter de déterminer si la coopération transfrontalière se mue en intégration transfrontalière. L'étude s'articulera autour de quatre chapitres.

Le premier chapitre, intitulé « l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ou le discours d'une continuité logique à la coopération transfrontalière », revient sur la mise en place de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Cela ne s'est effectivement pas fait en quelques mois, le projet a été maintes fois évoqué et encouragé mais il aura fallu attendre les années 2000 pour le faire définitivement sortir des cartons. Au-delà du soutien politique, il est également question de la coopération transfrontalière telle qu'elle existait auparavant dans la région Strasbourg-Ortenau et des conséquences potentielles sur l'Eurodistrict.

Le second chapitre analyse l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans un territoire plus vaste : l'Europe. Le challenge est double. D'une part, il faudrait que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau trouve clairement sa place au sein du Rhin Supérieur¹², une région beaucoup plus expérimentée en terme de coopération et - bien sûr - d'une plus grande importance géographique et économique. D'autre part, l'Eurodistrict se trouve au cœur des débats sur l'intégration des régions dans l'Union européenne. Le sujet est très vaste et ce travail de recherche n'a absolument pas vocation à y proposer des réponses. Par

¹² L'espace du Rhin Supérieur est subdivisé en 3 sous-espaces : Pamina, Centre et RegioTriRhena (du nord au sud). Les régions qui composent l'espace du Rhin Supérieur sont l'Alsace (les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin), la Suisse du nord-ouest (avec les Cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Soleure et le Jura) et le Land Baden-Württemberg (Regierungspräsidium Karlsruhe et Freiburg) et le Land Rheinland-Pfalz (Sud du Palatinat).

contre, il est possible de voir quel rôle peut éventuellement jouer l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau à ce propos.

Le troisième chapitre se propose de présenter brièvement les défis auxquels doit faire face l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau en termes de reconnaissance et de méthodes de travail. Le fait d'être une structure innovante n'a pas que des avantages. En l'absence de compétences et de cadre juridique définis de manière stricte, la mise en commun des idées est parfois difficile.

Enfin, le quatrième chapitre revient sur les différents objectifs de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Certaines idées concernant l'aménagement du territoire sont issues de projets antérieurs à la mise en place de l'Eurodistrict, mais qui sont actuellement prolongés dans le cadre de celui-ci ou du moins y sont très étroitement liés. Certaines réalisations de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ont même nécessité des dérogations juridiques et annoncent une véritable intégration transfrontalière. Enfin, l'Eurodistrict propose également des mesures de coopération transfrontalière classiques, plus faciles à mettre en œuvre et plus visibles pour les citoyens.

Difficultés rencontrées lors de la réalisation de ce mémoire

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation de ce mémoire sont en grande partie liées à la particularité du sujet choisi : l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. D'abord, il est question de coopération transfrontalière. Le thème ayant déjà été de nombreuses fois abordé et brassant des sujets très larges, je souhaitais traiter de quelque chose de nouveau, tout en restant attachée au sujet des relations franco-allemandes. Mon choix s'est alors porté sur l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Or, c'est un sujet récent (relancé en 2003 et concrétisé par la convention de coopération en 2005). Malgré des archives encore limitées et un manque de recul certain, la difficulté a tout de même été surmontée grâce aux entretiens réalisés et au débat constamment maintenu dans les

Dernières Nouvelles d'Alsace, le journal de la région. De même, de nombreuses personnes ont montré un grand intérêt pour le sujet et n'ont pas hésitées à me faire part de leurs opinions. Pour résumer, la difficulté première a donc été de trouver des sources écrites académiques autres que les revues de presse et les rapports d'études, afin de donner un caractère plus scientifique à mes travaux.

De plus, j'ai essayé tant bien que mal de m'intéresser aux deux pans de l'Eurodistrict, à savoir le point de vue et les opinions françaises mais aussi le point de vue et les opinions de nos voisins d'Outre-Rhin, avec toutes les difficultés que cela implique : recherche de documents, lectures en allemand, connaissances minimales de l'histoire de la région et du droit allemand.

Il serait finalement intéressant que ce sujet soit repris dans quelques années par un autre étudiant. Nous serions alors à même de pouvoir réellement faire un bilan des avancées induites par les eurodistricts !

Chapitre 1

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ou le discours d'une continuité logique à la coopération transfrontalière

La concrétisation de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a nécessité de nombreuses années de réflexion politique. Ce chapitre a pour objectif de retracer ce parcours politique et de présenter sommairement les grandes avancées ou au contraire les points sujets à débat. Par ailleurs, la mise en place de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau s'est également faite grâce à l'important vécu dans les relations transfrontalières des régions Alsace et Bade-Wurtemberg. L'on tentera donc de déterminer s'il existe un lien entre la coopération transfrontalière passé et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. En effet, il semblerait qu'une structure telle qu'un Eurodistrict, aussi innovante soit-elle, ait tout intérêt à se baser sur le vécu des relations transfrontalières de la région.

I. Une région à l'Histoire commune ou l'idée d'un partenariat authentique

Il est difficile de faire un bilan de la coopération transfrontalière sur les bords du Rhin. Les auteurs et acteurs du sujet transfrontalier se divisent. Du côté de la coopération officielle, tout semble aller pour le mieux¹³, mais la coopération effective est souvent décrite comme effacée. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau concentre en tous les cas beaucoup d'espoir¹⁴.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau n'est pas simplement né d'un dossier administratif. Il est fort à parier que les expériences antérieures de la région de Strasbourg-Ortenau ont un rôle à jouer. En effet, la France et l'Allemagne sont l'illustration de la coopération transfrontalière au sein de la vieille Europe. Au travers

¹³ Howiller (Alain), *Alsace 2001 : nouveaux défis sur le Rhin*. Editions la Nuée Bleue, 1998, p.58.

¹⁴ On peut par exemple citer M. Howiller (Alain). *Eurodistrict, tout le monde veut y croire*. pp10-11. in Les saisons d'Alsace n°22, mars 2004

des coopérations passées, il est possible de mettre en lumière l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau comme la juste continuité d'une coopération qui s'est faite dans de multiples domaines et qui a associé des acteurs qui aujourd'hui font partie de l'Eurodistrict. Plus encore, l'expérience accumulée par les villes dans les pratiques de la coopération transfrontalière sert aujourd'hui à la bonne marche de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

Ce n'est pas un hasard si la région de Strasbourg et de l'Ortenaukreis a été choisie pour la mise en place d'un Eurodistrict. Cette région et sa voisine d'Outre-Rhin, le Bade-Wurtemberg, jouissent d'un partenariat de longue date qui, pour beaucoup, a convaincu les élus (nationaux et locaux !) dans le choix de la zone territoriale pour un eurodistrict. C'est cette expérience du partage transfrontalier cumulée à travers l'Histoire que la France et l'Allemagne souhaitent aujourd'hui faire perdurer mais aussi, ira-t-on jusqu'à dire, transcender pour aboutir à une véritable *intégration transfrontalière*.

L'une des raisons pour laquelle la Ville de Strasbourg a été désignée pour la mise en place d'un eurodistrict est sans doute son image de ville-symbole de la réconciliation franco-allemande et de la construction européenne. En cela, la Ville de Strasbourg dispose d'un statut privilégié. Elle a très vite cumulé les expériences dans le domaine de la coopération transfrontalière, mais il aura fallu attendre les années 60 pour vraiment voir aboutir une véritable politique dans ce domaine qui, à terme, mènera à l'Eurodistrict Strasbourg - Ortenau.

A. Strasbourg et le jumelage : une première expérience bénéfique des contacts institutionnels

Malgré une situation géographique et un passé historique plus que privilégiés, les rapports de la Ville de Strasbourg avec le voisin d'Outre-Rhin sont étonnamment restés relativement succincts et ce pendant une période assez longue. En effet, il n'a longtemps été question que de jumelages et d'échanges avec les villes de Stuttgart et de Dresde pour seule coopération franco-allemande. Ces villes sont jumelées avec Strasbourg depuis respectivement 1962 et 1990. Les jumelages ne peuvent être

considérés comme une coopération transfrontalière au sens strict¹⁵, mais ils constituent la première forme de coopération transfrontalière de l'immédiat après-guerre. Le cadre et la forme actuelle de l'Eurodistrict Strasbourg - Ortenau, en tant que relations de voisinage entre collectivités urbaines de part et d'autre du Rhin, y trouvent leur origine.

1. Le jumelage Strasbourg - Stuttgart

Le jumelage Strasbourg-Stuttgart présente des points communs tout à fait intéressants avec l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

Tout d'abord, le jumelage de la Ville de Strasbourg avec Stuttgart a été officialisé en 1962, soit un an avant le Traité de l'Élysée de 1963. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, quant à lui, a été relancé lors d'un quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée par l'annonce politique de MM. Chirac et Schröder¹⁶. Si ce détail reste coïncidence, la dimension symbolique est pour le moins à retenir. De plus, le Traité de l'Élysée est le symbole de la réconciliation institutionnelle allemande. Or, le but de l'Eurodistrict annoncé par les chefs d'Etat lors de l'anniversaire de ce Traité n'était-il pas la volonté de mettre en place une nouvelle forme de coopération transfrontalière ?

Si Strasbourg et Stuttgart sont des villes non limitrophes, leur association a permis un vécu dans la coopération transfrontalière. L'idée de jumelage entre communes est sans aucun doute le meilleur moyen de rapprocher les habitants de différents pays. Le jumelage est aussi la marque d'une politique municipale. Enfin la pratique du jumelage, comme l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, n'a pas d'encadrement juridique spécifique et contraignant¹⁷.

¹⁵ La coopération transfrontalière au sens strict est celle qui associe deux territoires frontaliers. Il faut attendre des temps beaucoup plus récents pour véritablement voir émerger une coopération transfrontalière dite « moderne » entre Strasbourg et ses villes voisines allemandes : cette coopération telle qu'elle est connue aujourd'hui est une coopération de proximité, motivée par la prise de conscience qu'il est possible et souhaitable de gérer ensemble certains problèmes ou au moins de s'informer mutuellement de certains projets qui auraient des répercussions chez le voisin.

¹⁶ *Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40e anniversaire du Traité de l'Élysée* ; Palais de l'Élysée, mercredi 22 janvier 2003.

¹⁷ Il sera fait état de la structure juridique de l'Eurodistrict dans un chapitre postérieur.

2. Les années 90 : le jumelage Strasbourg - Dresde et les premières formes de coopération moderne

En 1992, une nouvelle charte de jumelage est signée par Mme Catherine Trautmann et M. Manfred Rommel¹⁸. Cette charte était destinée à renforcer les liens existants entre les villes jumelées. A partir de ce moment-là, les échanges se font multiples et surtout engendrent une dynamique qui se rapproche de plus en plus des objectifs revendiqués par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. D'abord, il est déjà question de *collaboration* entre *collectivités*. Ensuite, les domaines de cette collaboration sont déjà très proches de ceux qui seront plus tard traités par l'Eurodistrict : prévention du sida, toxicomanie, déplacements urbains, action en faveur des personnes âgées, sécurité publique, jeunesse, échanges culturels. De plus, l'intérêt pour la coopération dépasse le cadre politique et l'on voit s'impliquer certains acteurs de la vie civile comme les Universités Populaires, les membres de fonctions juridiques, les chambres économiques. Or, une mobilisation de tous les acteurs de la vie civile est également encouragée par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

Strasbourg s'est également forgée un style de coopération transfrontalière particulier. « Une règle non écrite veut que, traditionnellement, une collectivité locale n'entretienne des relations de jumelage qu'avec une seule ville par pays »¹⁹. Pour Strasbourg, cette règle était un non-sens. Du temps déjà de la République Démocratique Allemande, la ville française avait noué des contacts informels avec Dresde, grâce notamment aux liens entre églises protestantes²⁰. Le 27 octobre 1990, la relation est officialisée par un jumelage.

Pour impulser une nouvelle fois les échanges, Strasbourg cherche alors à élargir les bénéfices des jumelages à la plus grande fraction de la population, et non plus uniquement aux acteurs civils ou politiques encouragés à participer aux échanges pour raisons personnelles. Pour la première fois, il est question de faire du jumelage « un

¹⁸ Uhlmann (Isabelle), Bilan de la coopération transfrontalière de la Ville de Strasbourg, juillet 2001, p.2

¹⁹ Ibid.

²⁰ Idem : rapport

outil d'intégration européenne mais également urbaine »²¹. A nouveau, ces nouvelles mesures annoncent celles qui seront prises par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Il était par exemple déjà évoqué l'idée d'un octroi de bourses d'études ou artistiques, d'échanges sportifs, ou d'échanges éducatifs et culturels.

B. Kehl et Strasbourg, une association favorisée

Un bref rappel de l'histoire de la coopération transfrontalière sur le territoire actuel de l'Eurodistrict permet de mettre en lumière la pertinence du choix de cette partie de la région rhénane pour sa mise en place. En effet, et ce même si l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se veut résolument innovant, la coopération transfrontalière classique, historique dans cette région, notamment entre les villes de Strasbourg et de Kehl, reste le cœur de l'Eurodistrict.

Cette coopération Strasbourg-Kehl est ancienne. Elle a été vite nécessaire, favorisée largement par la proximité géographique des deux villes mais aussi par les aléas de l'Histoire, Strasbourg et Kehl ayant été chacune touchées par les conflits entre la France et l'Allemagne. La région de Strasbourg-Ortenau est l'illustration de ces régions périphériques qui ont connu un développement singulier, dû au fait que les nationalités, tout au long du XXème siècle, ont plutôt tendance à se retrancher derrière les frontières. Les deux villes se sont développées parallèlement et au rythme de l'Histoire, encouragées par une proximité géographique les soumettant réciproquement aux externalités de chacune.

1. Une histoire tourmentée

La ville de Kehl²², dans ses relations avec la France, a d'abord rempli une fonction militaire. En 1678 par exemple, la ville est annexée par la France et considérée

²¹ Idem., p.3

²² Kehl comptait 34 700 habitants au 31 décembre 2006. Elle fait partie de l'arrondissement de l'Ortenau. Son maire est Günther Petry (SPD).

comme une section du système de défense de Strasbourg. Plus tard, après la débâcle française en 1940, l'Alsace et la Moselle sont annexées. Kehl, tout comme Schiltigheim, Bischheim, Hoenheim, Eckbolsheim, Oberhausbergen, Lingolsheim, Ostwald et Illkirch-Graffenstaden, est fondue dans la nouvelle "*Großstadt Straßburg*"²³. Cet état de fait perdurera jusqu'en 1953. De 1945 à 1953, Kehl est donc naturellement désignée « ville française ». Pendant cette période, on parle alors volontiers d'entente et de coopération, la ville partageant la même nationalité que Strasbourg. Puis, la ville de Kehl retrouve son indépendance vis-à-vis de Strasbourg pour être réintégrée dans le Land du Bade-Wurtemberg.

Lorsque les périodes de guerre furent terminées, l'idée fut admise que Strasbourg et Kehl ne devaient pas être considérées comme faisant partie d'un même ensemble national, mais plutôt comme associées dans un système transnational. L'idée d'une coopération transfrontalière émergeait. Il est bon de préciser à ce sujet que la création d'une nouvelle ville unifiée, formée à partir de Strasbourg et de Kehl, a toujours été considéré comme un projet utopiste.

Au proche XXème, le développement de la ville de Kehl s'est rapidement axé sur un projet de « *Brückenkopf-Funktion* »²⁴, ou « tête de pont », c'est-à-dire la partie visible d'un grand projet d'extension, pour proposer une traduction française. Autrement dit, il fallait mettre en valeur « une ville sur la rive droite de Strasbourg ». Il s'agissait à cette époque surtout de faire profiter au port de Kehl de l'attractivité économique de sa voisine. Si la ville allemande devait se résoudre à vivre dans l'ombre de Strasbourg, elle souhaitait en contrepartie profiter de retombées économiques.

Dans les années 60, les villes de Strasbourg et Kehl sont déjà volontiers décrites comme faisant partie d'une conurbation²⁵. (Le terme de conurbation a été imaginé pour désigner un entassement de villes industrielles, aujourd'hui on utilise plus volontiers les

²³ « Grande Ville de Strasbourg »

²⁴ Lang, (Sigrun), Becker-Marx, (Kurt) „Strassburg und Kehl. Untersuchung der Möglichkeiten und Beschränkungen einer kommunalen und regionalen Kooperation über die europäischen Binnengrenzen“, in Kolloquium zwischen Politikern, Wissenschaftlern und Praktikern über Sach- und Organisationsprobleme bei der Einrichtung einer grenzüberschreitenden Raumordnung im Oberrheingebiet und Fallstudie Straßburg und Kehl, cahier 71, 1981, pp.73-105

²⁵ Une conurbation est une agglomération formée par la réunion de plusieurs centres urbains initialement séparés par des espaces ruraux. Cette définition est proposée par le site de l'INSEE <http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/conurbation.htm>, consulté le 3 avril 2008.

concepts d'agglomération et de région urbaine²⁶). Celle-ci préfigure sans doute l'actuelle agglomération transfrontalière Strasbourg-Kehl, qui plus tard formera le cœur de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

Puis l'idée d'une « *Stadt-Region* » ou « *Stadtnachbarschaft* » agite les auteurs²⁷. Dans certaines agglomérations d'Allemagne, il est courant de trouver de telles formes d'organisation et de coopération qui ne remettent pas en cause la structure administrative et le système d'aménagement existants. De même, les limites de compétence administrative n'ont pas été modifiées, pas plus que les circonscriptions administratives n'ont été agrandies. Un système aussi souple convenait à la coopération entre Strasbourg et Kehl.

2. La politique communale entre Strasbourg et Kehl

La volonté de Kehl et de Strasbourg de *résoudre ensemble des problèmes communs* est apparue assez tard. Il a été plutôt fait état d'un développement des deux villes qui tiendrait compte de la situation frontalière de celles-ci. Il s'agissait de construire un ensemble urbain en conformité avec la présence de la ville voisine, parce que la proximité obligeait à coopérer sur certains projets.

Une première forme de coopération au sens large se met alors en place de manière tout à fait informelle grâce au rapprochement des administrations respectives des deux villes. A l'époque, vingt-deux domaines de coopération sont proposés. Ces domaines sont classés par ordre décroissant non pas pour l'importance des sujets évoqués mais pour la faisabilité de ceux-ci. De plus, il n'a pas été établi de durée précise ou de date limite pour la réalisation de ces objectifs. Le classement de ces « travaux » peut donc étonner : traitement des déchets, plan de développement urbain commun, coopération entre pompiers, prévention des catastrophes, hôpitaux, simplification des mesures douanières et du change, possibilités d'achat, loisirs de proximité, équipements sportifs, offres culturelles, écoles, théâtre, expositions, universités, combat du bruit, préservation de l'air, élimination des eaux usées, électricité et gaz, abattoirs, ports et

²⁶ Labasse, (Jean), *L'Europe des régions*, Flammarion, 1991, p.363.

²⁷ Lang, (Sigrun), Becker-Marx, (Kurt) „Strassburg und Kehl. Untersuchung...“art.cité. „Stadt-Region“ se traduit par « ville-région » et « *Stadtnachbarschaft* » par « ville voisine ».

bateaux de commerce, transports publics²⁸. Cette première coopération est encore loin des problèmes structurels ou juridiques auxquels l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau doit faire face. Il n'est pour le moment encore question que de préparation politique à la coopération.

Ce n'est que vers la fin des années 90 que la politique municipale entre Strasbourg et Kehl a pris une nouvelle dimension. Au début des années 90 avaient été instaurés des Conseils Municipaux communs, lesquels s'étaient révélés peu opérationnels car trop lourds.

En avril 1998, une Commission Strasbourg-Kehl est alors mise en place. Elle est créée sous l'égide de l'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996²⁹. Sa vocation principale est l'examen de toute question d'actualité ou de tout projet intéressant les deux rives. Il s'agit d'une simple structure de concertation et d'observation : la Commission n'a pas de personnalité juridique propre. Se voulant définitivement transnationale, cette Commission est co-présidée par les deux maires, qui arrêtent conjointement l'ordre du jour. Elle comprend vingt membres de droit, chaque délégation bénéficiant de dix sièges. Des élus nommément désignés mais aussi des techniciens intéressés et concernés par l'ordre du jour de la réunion y sont présents. La majorité des membres de la commission transfrontalière Strasbourg-Kehl sont d'ailleurs des élus, dont un élu d'opposition dans la délégation des élus strasbourgeois. La Commission devait se réunir en séance plénière au moins deux fois par an.

Il faut préciser à nouveau que ces structures de coopération transfrontalière, quelle que soit leur dénomination (« assemblées », « instances de coopération »...) n'ont pas de pouvoir de décision contraignant. Pourtant, la valeur symbolique est présente : il s'agit de passer « d'une situation où deux villes frontières se développent en s'ignorant largement à celle d'une agglomération transfrontalière »³⁰. C'est une démarche que l'on retrouve pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Il s'agit d'une part de faire primer la valeur symbolique à la valeur juridique et d'autre part de privilégier une démarche progressive dans la mise en place de la coopération transfrontalière.

²⁸ Lang, (Sigrun), Becker-Marx, (Kurt) „Strassburg und Kehl. Untersuchung...”art.cité.

²⁹ Cet accord régit la coopération franco-allemande. Il sera présenté plus en détail dans le chapitre suivant.

³⁰ Déclaration de Roland Ries, maire de Strasbourg, dans le quotidien les Dernières Nouvelles d'Alsace du 15 avril 1998.

Aujourd'hui, l'on parle volontiers d'une agglomération transfrontalière Strasbourg-Kehl. Il n'est plus simplement question de *proximité urbaine*. Le choix est fait de *résoudre ensemble des problèmes communs*.

En conséquence, il est certain que les villes de Strasbourg et de Kehl nourrissent depuis longtemps déjà une coopération particulière, axée sur la proximité géographique des deux villes. Ce travail commun est à l'origine d'expériences cumulées qui servent aujourd'hui un territoire plus large, celui de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Ce dernier comprend effectivement, en plus de l'agglomération transfrontalière Strasbourg-Kehl, toute la Communauté Urbaine de Strasbourg ainsi que l'Ortenau, dont l'histoire commune est certes plus restreinte, mais n'en reste pas moins riche d'enseignements si l'on veut construire un avenir commun dans la région.

II. La coopération transfrontalière de proximité et la gestion des affaires locales : l'extension de la coopération à l'Ortenaukreis et à la CUS

La coopération transfrontalière de proximité s'est progressivement mise en place dans un souci de *gestion des affaires locales*, ce qui la distingue des jumelages précédemment évoqués. Les élus se sont très vite aperçus du nombre croissant de problématiques qu'il était possible de résoudre à une échelle locale. Certains problèmes étaient en effet difficiles à traiter au niveau national car ne concernaient qu'un nombre restreint de citoyens ou étaient une « spécificité » locale. Des sujets tels que le développement industriel par exemple, parce que les conséquences en terme d'environnement ne s'arrêteraient pas à la frontière, ont intéressé les élus locaux. Le périmètre Strasbourg-Kehl s'est élargi. A nouveau, le traitement de ces questions s'est alors mis en place de manière progressive et en l'absence de tout encadrement juridique.

A. Les Régions : une participation progressive

La coopération transfrontalière entre Strasbourg et Kehl a été choisie et établie de manière dirait-on « naturelle ». Les Régions³¹ se sont montrées plus réticentes dans l'accompagnement de cette coopération. Lorsqu'elles se sont intéressées à la coopération transfrontalière, de nombreuses structures avaient déjà été établies. Il fallait donc composer avec des instances existantes de facto. De plus, l'accompagnement par les Régions de la coopération transfrontalière a naturellement posé la question de l'institutionnalisation du phénomène, alors même que la coopération transfrontalière s'était jusqu'à présent développée par la volonté politique et sans structure juridique propre.

1. L'implication du Bade-Wurtemberg

Premier problème, la « région » ne bénéficie pas de la même délimitation en France et en Allemagne. Pourtant, les points communs ne manquent pas, notamment si l'on se contente d'une définition géographique de la région comme de territoires de part et d'autre du Rhin : on parle volontiers de la « *rechtsrheinischen* » région de Strasbourg, ou une ville « à cheval sur le Rhin » et de la « *linksrheinische* »³² région de l'Ortenau.

L'une de leurs premières actions communes de Strasbourg et de Kehl a consisté à combattre un projet du Land de Bade-Wurtemberg qui prévoyait d'installer une usine d'incinération à Kehl, sans tenir compte de la présence, de l'autre côté de la frontière, des retombées sur Strasbourg³³.

Le Bade-Wurtemberg s'est également montré prudent comme le montre la mise en œuvre du plan de développement régional du Bade-Wurtemberg³⁴ du début des années 90, d'autant plus que le Schéma d'Orientation et d'Aménagement de l'Alsace

³¹ Par souci de clarté, le terme « Région » désigne ici la Région Alsace et le Land Bade-Wurtemberg.

³² En français, on peut trouver l'expression « ville sur la rive droite du Rhin / la rive gauche du Rhin ».

³³ Ce combat a été mené lors de la campagne pour les municipales de 1989.

³⁴ Il s'agit ici du « *Landesregierung* » de Stuttgart, qui prépare le Landesentwicklungsplan (LEP, sorte de plan d'urbanisme et d'aménagement du territoire).

avait quant à lui définit Kehl comme une « zone fortement dépendante de régions urbaines voisines (étrangères) ». Ainsi, le Bade-Wurtemberg considère que la région de l'Ortenau n'est pas un territoire du Land à développer en particulier, freinant ainsi tout soutien excessif à la coopération.

Autre point sujet à débat : le poids respectif des villes de l'Ortenau et la répartition de leurs rôles par le Land. Le rôle d'Offenbourg repose sur les fonctions administratives de l'Ortenaukreis et sur son pôle d'emplois. Du fait de son positionnement géographique et de sa distance relativement importante par rapport aux centres supérieurs nationaux (Karlsruhe et Freiburg), elle est équipée (cliniques, écoles supérieures,...) comme un centre supérieur qui assure la desserte d'un grand périmètre. L'actuel Landesentwicklungsplan (LEP 2002) confirme ce positionnement en qualifiant Offenbourg comme centre supérieur et en attribuant à son territoire des fonctions de développement spécifiques, notamment en raison de sa proximité avec Strasbourg.

En outre, la désignation de Strasbourg comme « métropole d'équilibre » intrigue beaucoup de l'autre côté du Rhin où on est face à six métropoles de taille à peu près équivalentes³⁵, à chaque fois séparées d'environ 60 Km. Chacune affiche entre 200 000 et 300 000 habitants et apporte une industrialisation urbaine particulière. Pour rallier ces villes, il s'agit de développer les transports, d'autant plus que les Allemands sont face à un « trou urbain » au milieu du Landkreis³⁶ Ortenau, déjà combattu par le plan de développement territorial du Bade-Wurtemberg. L'idée était de faire d'Offenbourg un centre prééminent, ce qui a conduit une discussion animée car Lahr notamment n'acceptait pas cette prise de pouvoir d'Offenbourg, d'autant plus que cette dernière ne pèse pas les 100 000 habitants nécessaires pour bénéficier d'un statut prééminent.

Plus réaliste est alors le plan régional « Südlicher Oberrhein », qui relativise le poids de Strasbourg. Il s'agit de développer un centre urbain moyen et subsidiaire à la ville de Strasbourg, une ville qui permettrait d'apporter tout ce qui n'est pas susceptible d'être apporté par la ville alsacienne. De plus, pour l'administration du Land Bade-Wurtemberg, une ville de tête est censée comporter des écoles de tout type, théâtres, salles de concert, hôpitaux, centres commerciaux, place financière ou banque ou assurance ou autre organisation, hélicoptère. Certes Strasbourg peut entreprendre cela, mais pas forcément pour le côté allemand : les universités, les administrations notamment

³⁵ Il s'agit de Achern, Kehl, Lahr, Oberkirch et Offenbourg.

³⁶ L'équivalent français le plus approprié serait ici l'arrondissement.

posent problème. Les obstacles sont ici dus à la langue, aux différences socio-économiques et aux césures juridico administratives. Par contre, dans les domaines de la culture, du commerce, du service technique les points communs sont suffisants pour encourager la coopération.

Or, quand la coopération s'institutionnalise, les problèmes prennent aussi une autre dimension.

2. Un exemple : le plan de protection atmosphérique Strasbourg-Ortenau

Dans les années 90, les régions de Strasbourg et de l'Ortenau lancent une étude qui aboutira au « plan de protection atmosphérique Strasbourg-Ortenau »³⁷. Il s'agit d'une étude transfrontalière initiée par la ville de Kehl et la Communauté Urbaine de Strasbourg. L'amélioration de la qualité de l'air est considérée comme un objectif commun. Ce plan de protection est alors soutenu par l'Union européenne dans le cadre du programme INTERREG. Signe d'une coopération transfrontalière, le lancement ainsi que la coordination des travaux sont assurés par un comité de pilotage franco-allemand présidé par le ministère de l'environnement du Land Bade Württemberg. Par contre, le plan de protection atmosphérique Strasbourg-Ortenau n'a pas nécessité la mise en place de structure de coopération commune.

La coopération transfrontalière dans la région Strasbourg-Ortenau a donc suivi un processus dit de « *spill-over* », c'est-à-dire une démarche progressive. Il s'en est suivi une institutionnalisation des relations transfrontalières à l'échelle européenne.

³⁷ Luftreinhalteplan Strassburg/Ortenau / Plan de protection atmosphérique Strasbourg/Ortenau, Karlsruhe, 1995, 288p.

B. INTERREG : encouragement et institutionnalisation de la coopération transfrontalière locale

Par la création de l'initiative INTERREG le 30 août 1990, la Commission Européenne décide de s'investir dans ce nouveau thème qu'est la coopération transfrontalière de proximité. Le but est d'encourager le rapprochement des peuples de l'Union. C'est ainsi que la coopération transfrontalière locale connaît une institutionnalisation à l'échelle européenne. Les régions frontalières bénéficient d'un statut et gagnent en visibilité. C'est surtout à ce stade qu'est officiellement évoqué la volonté de promouvoir une *intégration* transfrontalière, en tant que prolongement et but de la *coopération* transfrontalière.

« Les régions frontalières des trois pays constituant le Rhin Supérieur devinrent pour la première fois ensemble une unité territoriale de référence permettant de bénéficier d'un programme de soutien européen. Le programme INTERREG fut ensuite décliné en deux « sous-programmes opérationnels » au sein du Rhin Supérieur : « PAMINA » et « Rhin Supérieur Centre-Sud »³⁸. Ces deux programmes européens ont sans aucun doute renforcé la coopération transfrontalière de la région strasbourgeoise. Mieux, il faut à présent compter non plus uniquement sur la Ville de Strasbourg mais aussi sur la Communauté Urbaine de Strasbourg pour développer une *coopération urbaine transfrontalière*. Le futur territoire de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se dessine petit à petit, avec une distinction qui perdure avec Strasbourg- Kehl et la région « CENTRE »³⁹.

C'est en juin 1999 que la Communauté de travail CENTRE⁴⁰ fut créée. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau semble dès lors être dans tous les esprits, puisque la Communauté est créée à l'initiative du Conseil Général du Bas-Rhin et de l'Ortenaukreis. La CUS n'est pas en reste puisqu'elle assure la Vice-présidence de cette nouvelle institution.

³⁸ Uhlmann (Isabelle), Bilan de la coopération transfrontalière de la Ville de Strasbourg, juillet 2001, p.4.

³⁹ Du point de vue géographique, l'espace CENTRE recouvre l'Ortenaukreis, le Kreis Emmendingen et les arrondissements de Molsheim, Sélestat-Erstein, Strasbourg-Campagne et Strasbourg-Ville.

⁴⁰ La Communauté de travail transfrontalière CENTRE constitue une plate-forme d'échanges, de coopération et de représentation des intérêts communs de ses partenaires. Le but est d'aboutir à une opinion et une volonté commune pour toutes les questions touchant l'espace CENTRE et faisant partie des compétences de ses membres.

Cette institutionnalisation à échelle régionale puis à échelle européenne se fait à travers l'approche qu'avait Strasbourg de la coopération transfrontalière. Tout en continuant à se baser sur une conception pragmatique des relations franco-allemandes, la nécessité d'une coopération plus institutionnelle s'est fait ressentir petit à petit. Même si la pratique des jumelages avait déjà constitué une première expérience dans une approche de coopération institutionnelle, la coopération s'est muée progressivement pour poser la question de l'émergence *d'une identité commune transfrontalière*. Cette dernière annonçait le passage d'une coopération à une intégration transfrontalière. C'est cette problématique que l'on retrouve aujourd'hui dans les objectifs de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

C. Les prémisses de l'Eurodistrict

Les lignes précédentes ont permis de mettre en avant les expériences de coopération transfrontalière du territoire actuel de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, avant la mise en place de ce dernier. Or, l'idée d'un eurodistrict avait déjà marqué les milieux politiques dès les années 80. Cela est d'autant plus remarquable qu'il n'y a que peu de différences entre les idées de l'époque et la structure actuelle, si ce n'est que les ambitions pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ont entre temps été revues à la baisse.

1. L'apparition du terme « eurodistrict »

Le terme « eurodistrict » semble être véritablement apparu à la suite de la concurrence entre Bruxelles et Strasbourg-Kehl, lorsque s'est posé la question du choix des sièges des différentes institutions de l'Union européenne. Mais l'origine du terme reste incertaine, d'autant plus que l'expression « eurodistrict » se confond jusqu'à une période très récente avec le terme « district européen⁴¹ ». Robert Schuman avait déjà

⁴¹ Une définition de ce terme sera proposée dans un chapitre suivant.

évoqué l'idée de la création d'un « district européen » dans le Land de Sarre : mettre en place une sorte de collectivité européenne était un compromis intéressant pour une région au statut alors contesté. Cette « européisation » éventuelle fut même discutée au Conseil de l'Europe.

Il s'en suit en 1988 une proposition de résolution du député européen Georges Sutra de créer le premier technopôle transfrontalier à « Strasbourg-Kehl ». Le projet devait prendre la forme d'un syndicat intercommunal à vocation multiple et technologique et auquel on prédisait déjà la défense du siège du Parlement européen à Strasbourg. L'adjoint au maire de Strasbourg d'alors, Robert Leissner, jugeait l'idée totalement envisageable.

Le 8 février 1988, le « Kehler Zeitung » (journal de Kehl) publie un article intitulé *„Die Städte Kehl und Straßburg als Keimzelle eines Europa-Distrikts ?“*⁴². Pour donner du souffle à cette idée, MM. Leissner et Mentz se réunirent le 6 mai 1988 au Conseil de l'Europe. Déjà, il est question de créer une sorte de « Washington DC », accompagné d'un statut particulier pour la Ville de Strasbourg, afin qu'elle puisse remplir ses fonctions de capitale européenne. Les maires des villes de Achern, Kehl, Offenbourg ainsi que d'Illkirch-Graffenstaden, Schiltigheim et Strasbourg ont ensuite débattu du projet lors du Congrès des pouvoirs régionaux et locaux d'Europe, organe du Conseil de l'Europe. Une résolution est prise concernant les questions de fond sur le développement de la région transfrontalière pilote Strasbourg-Ortenau⁴³.

2. L'association « Initiative Eurodistrict »

En 1989 est créée l'association « Initiative Eurodistrict », une association coprésidée par Ulrich Mentz, ancien maire de Kehl, et Jean-Marie Woehrling, magistrat strasbourgeois, inscrite au registre des associations de la ville de Kehl. Cette association a pour but d'encourager toute forme de mobilisation pour un eurodistrict par

⁴² « Les villes de Strasbourg et Kehl comme noyau d'un district européen ? »

⁴³ Le Congrès / RES 190 (1988) F / 16 mars 1988 : Résolution de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur la coopération transfrontalière en Europe.

l'organisation de séminaires, discussions et autres colloques, par la publication d'informations et de documents écrits et par l'intervention de tout responsable français, allemand ou européen. A savoir que le territoire envisagé pour la mise en place de l'Eurodistrict est encore Strasbourg-Kehl.

Logo de l'association :



Source : <http://www.eurodistrikt.de>

Dans un premier temps, il était question de mettre en place une communauté urbaine dans le territoire de Strasbourg et de l'Ortenau avec pour but l'application de mesures concrètes qui permettraient d'améliorer la vie quotidienne des citoyens. Cette structure devait ensuite idéalement être étendue jusqu'à la Forêt Noire et les Vosges. Cette coopération transfrontalière se voulait dans la lignée de la convention cadre du Conseil de l'Europe pour la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et régionales⁴⁴. Cette coopération répondait à deux objectifs : d'une part, travailler sur des mesures qui permettraient d'améliorer significativement le quotidien des citoyens (les transports en commun, le service public, le traitement des déchets, l'offre culturelle et certaines actions économiques locales). D'autre part, il s'agissait de créer un territoire transfrontalier, à l'intérêt européen, qui encouragerait la mise en place de mesures et infrastructures adaptées à un territoire de cette taille. Le Président du Tribunal

⁴⁴ Il s'agit de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Madrid, le 21 mai 1980, communément appelée « convention-cadre de Madrid ».

administratif de Strasbourg, Jean-Marie Woehrling, avait alors préparé un accord de principe qui posait les bases de la création d'une coopération transfrontalière entre collectivités. Malheureusement, cette tentative de coopération prit fin au bout de deux séances de l'association.

L'association « Initiative Eurodistrict » a ensuite organisé, en coopération avec le Congrès des pouvoirs régionaux et locaux d'Europe, un forum dans l'enceinte du palais de l'Europe. Là, plus de trois cent participants ont débattu autour de cinq tables rondes de sujets divers tels que les transports, le développement économique, la culture, la communication, l'aménagement du territoire, l'environnement, les institutions. Le directeur de la « *Bundesbahn* »⁴⁵, Horst Emmerich, a ainsi expliqué l'état de l'avancement du projet de la mise en service d'une ligne à grande vitesse qui associerait l'ICE et le TGV. M. Emmerich prédisait entre autres que le développement du chemin de fer dans la Vallée du Rhin serait achevé dès la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix. M. Henri Jung, conseiller technique de la Région Alsace, renchérisait alors par la présentation d'un rapport sur l'intérêt d'un réseau ferroviaire trinational (France-Allemagne-Suisse). Cette « vision » a nécessité beaucoup plus de temps pour une concrétisation beaucoup moins ambitieuse (arrivée du TGV Est à Strasbourg en 2007, raccordement avec l'Allemagne encore très imparfait). Des exposés soutenus par le professeur Jean-François Flauss, de l'Université de Strasbourg, le professeur Dr. Kurt Becker-Marx, Bad Herrenalb et le Professeur Dr. Hartmut Kübler, à l'époque au ministère de l'Intérieur de Stuttgart et, plus tard, recteur de l'École supérieure d'administration publique de Kehl, ont permis de poser les bases de stratégies diverses qui devaient à terme être regroupées dans une seule institution pour soutenir la vocation européenne du territoire.

La dynamique est donc bien là, mais les occasions de concrétisation sont encore trop rares. Au cours de l'année 1989 a déjà été exposé clairement et fermement ce qui, dans la zone frontalière Strasbourg-Kehl, était déjà vu comme nécessaire à la concrétisation de l'Eurodistrict. Malheureusement, les responsables politiques peinent à concrétiser une volonté commune. Dans les Dernières Nouvelles d'Alsace du 9 Juin 2002, M. le Dr. Wolfgang Schäuble, membre du Présidium de la CDU, réitère le souhait

⁴⁵ Le réseau de chemin de fer de l'Allemagne fédérale, équivalent de notre SNCF.

d'un eurodistrict autour de Strasbourg. Il a fallu attendre jusqu'en janvier 2003 pour soulever à nouveau le projet de l'eurodistrict, à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée.

III. Une dimension institutionnelle et symbolique doublée d'une volonté politique

De nombreuses personnalités politiques ont participé à la mise en place de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Il convient particulièrement de remarquer que ces élus ne provenaient pas tous d'un seul milieu politique, au contraire il s'agissait de personnalités issues d'un milieu politique parfois national, parfois local, parfois européen.

A. Une volonté politique tous azimuts

Les milieux politiques nationaux et européens ont donné le ton de la coopération souhaitée au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, notamment par la production de textes juridiques servant de cadre aux relations franco-allemandes. Mais le travail se veut avec l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau résolument novateur : il n'est question d'une énième structure de coopération binationale mais véritablement d'*intégration* transfrontalière. Pour cela, les milieux politiques locaux ont également abattu un travail important pour concrétiser l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

1. L'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996

L'Accord de Karlsruhe du 23 janvier a été signé entre la France, l'Allemagne mais aussi le Luxembourg et la Suisse. La coopération transfrontalière à laquelle il est fait allusion est celle des collectivités territoriales et des organismes publics locaux à

l'exception de la coopération transfrontalière entre les Etats souverains, qui n'est pas régie par cet Accord⁴⁶.

Pour la France, les territoires concernés sont les collectivités territoriales des régions Alsace et Lorraine et pour l'Allemagne les Länder du Bade-Wurtemberg, de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre. Le Traité de Karlsruhe donne aux collectivités territoriales et à certains organismes publics la possibilité de conclure des conventions de coopération et de créer des organismes de coopération, dotés ou non de la personnalité juridique. Trois possibilités s'offrent alors aux collectivités.

D'abord, elles peuvent signer des conventions de coopération transfrontalière. Celles-ci permettent aux parties de coordonner leurs décisions, voire de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou services publics d'intérêt local par la mise en place d'une structure sans personnalité juridique⁴⁷.

Ensuite, les collectivités peuvent aussi créer une structure habilitée dans le droit interne des deux états à comprendre des collectivités étrangères⁴⁸. Pour le droit français, il s'agit du groupement d'intérêt public, d'une société d'économie mixte locale ou d'un district européen. Pour le droit allemand, ces dispositions concernent une structure de droit public ou privé de droit allemand, à laquelle participe au moins une collectivité locale allemande, et répondant en plus aux conditions posées par l'article L.1115-4 du Code général des collectivités territoriales⁴⁹.

Mais la coopération entre les collectivités peut aussi aller plus loin puisque l'Accord de Karlsruhe institue à l'article 11 la possibilité de créer des organismes

⁴⁶ Article 2,6 de l'Accord de Karlsruhe : « Dans le présent Accord, l'expression "coopération transfrontalière" désigne la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'exception de la coopération transfrontalière entre les Etats souverains, qui n'est pas régie par le présent Accord ».

⁴⁷ Article 9 Organismes sans personnalité juridique

(1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent, conformément à l'article 3, créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes d'étude et de réflexion, des comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en œuvre les objectifs définis.

⁴⁸ Article 10 Organismes dotés d'une personnalité juridique

Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique ou créer de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités, dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège, à comprendre des collectivités territoriales étrangères.

⁴⁹ Le présent article fut modifié le 29 juin 2008. Il est joint en annexe.

transfrontaliers regroupant des collectivités territoriales de part et d'autre d'une frontière tels que le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)⁵⁰ :

« ce traité [de Karlsruhe] crée une structure originale : le groupement local de coopération transfrontalière, organisme transfrontalier répondant à une norme juridique commune et qui peut être chargé de la maîtrise d'ouvrage... Or, les collectivités locales, grâce à leurs reconnaissances du terrain, sont mieux placées que des administrations centrales pour passer des conventions avec leurs voisins pour la gestion de services publics ou la réalisation d'équipements d'intérêts communs »⁵¹.

2. La déclaration commune des ministres délégués aux Affaires européennes Mme Lenoir et M. Bury

Après la déclaration politique du 22 janvier 2003 par MM. Chirac et Schröder, « les ministres délégués aux Affaires européennes ont été chargés d'accompagner et d'apporter tout le soutien nécessaire au niveau national à la réussite de ce projet, dont la responsabilité principale relève des collectivités concernées »⁵². Le 30 juin 2003 a ainsi eu lieu à Strasbourg la Déclaration commune de la ministre déléguée aux Affaires européennes, Mme Noëlle Lenoir, et du ministre délégué aux Affaires européennes de la République fédérale d'Allemagne, M. Hans Martin Bury. Cette Déclaration a par la suite été mise par écrit et se fait rapport décrivant l'état d'avancement du projet. Ce dernier confirme, solennellement du moins, l'implication des gouvernements de Paris et Berlin pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

⁵⁰ Article 11 Groupement local de coopération transfrontalière

(1) Un groupement local de coopération transfrontalière peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège.

(2) Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date de l'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire.

⁵¹ Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. (DNA du 27 février 1996)

⁵² Déclaration commune de la ministre déléguée aux Affaires européennes, Mme Noëlle Lenoir, et du ministre délégué aux Affaires européennes de la République Fédérale d'Allemagne, M. Hans Martin Bury. A Strasbourg, le 30 juin 2003.

Dans ce document officiel, il est d'abord indiqué que les ministres délégués aux Affaires européennes, Mme Lenoir et M. Bury, ont participé aux travaux de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau par une collaboration avec les groupes de travail en place⁵³. Ensuite, Madame et Monsieur les Ministres encouragent à la mise en place d'un cadre juridique pour l'Eurodistrict : en cela, un organe de décision propre est recommandé. Idéalement, celui-ci *devrait* prendre la forme d'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) sur le modèle de l'Accord de Karlsruhe. Par ailleurs, les ministres se prononcent en faveur d'une croissance maîtrisée de la structure transfrontalière.⁵⁴ A la suite de cette Déclaration des ministres délégués aux Affaires européennes français et allemand, il est créé un comité de pilotage de « Strasbourg, ville européenne », dirigé par Noëlle Lenoir, ministre chargée des Affaires européennes et secrétaire général pour la coopération franco-allemande. A ce moment là, une ligne directrice semble donnée pour l'Eurodistrict. Mme Noëlle Lenoir souhaite créer une collectivité territoriale binationale qui s'inscrirait dans les cadres définis par le traité de Karlsruhe. L'Eurodistrict aurait une administration commune; les collectivités territoriales transféreraient leurs compétences et ressources, évitant ainsi également la création d'un nouvel impôt.

A nouveau enfin, le soutien des gouvernements nationaux est confirmé dans cette Déclaration⁵⁵.

B. Des remises en question et hésitations forcent un bilan en demi-teinte

La contribution des états français et allemand à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau en janvier puis juin 2003 peut montrer que les corps politiques et administratifs

⁵³ « Suite à une série de consultations nationales et bilatérales conduites sous l'autorité des ministres délégués aux Affaires européennes, les groupes de travail ont élaboré, en coopération avec des acteurs de la société civile, les lignes directrices de la réalisation de l'Eurodistrict ». Extrait du sus document

⁵⁴ « Le point de départ de la coopération sera un groupement local de coopération transfrontalière sur le modèle de l'Accord de Karlsruhe signé le 23 janvier 1996. [...] sa construction devrait être progressive pour permettre d'intégrer, au fur et à mesure, des compétences plus larges ».

⁵⁵ « Les gouvernements de la République française et de la République fédérale d'Allemagne se déclarent disposés, si besoin est, à faire leur maximum pour soutenir l'application du projet (par exemple par des accords interétatiques).

considèrent celui-ci avant tout comme un ensemble politique. Il est question du développement de procédures judiciaires et politiques sur la base tout d'abord de l'Accord de Karlsruhe, ce qui n'a pas empêché quelques embrouilles politiques.

1. Du rôle de l'Etat

Dans la Déclaration commune à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée, le 22 janvier 2003, le Président de la République Jacques Chirac et le Chancelier fédéral Gerhard Schröder ont voulu apporter leur soutien à « la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Kehl, bien desservi, ayant vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes » et appelé « à la mise en place d'autres Eurodistricts »⁵⁶. Au départ, quelques critiques se montraient sceptiques et dénonçaient un coup politico médiatique : en effet, les chefs d'Etat n'avaient pas donné de précisions quant aux moyens de donner un fond à ce projet. Il s'en rejoint la critique qui accusait certains élus locaux de soutenir le dossier dans le but de vouloir relancer une carrière politique quelque peu à bout de souffle.

A ces accusations, il est pourtant possible de rétorquer qu'il était prévu que l'Etat français ne s'engage dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau que pour une mission d'accompagnement : il ne fait effectivement pas partie des acteurs institutionnels de l'Eurodistrict. Il participerait aux travaux d'élaboration des statuts du Groupement Local de Coopération Transfrontalière, conformément à l'Accord de Karlsruhe. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est un projet qui relève de la responsabilité principale des collectivités territoriales concernées. Pour autant, l'Etat se dit prêt à assurer le soutien nécessaire au niveau national. C'est sans doute dans cette déclaration que se niche l'essentiel du débat, à savoir à partir de quel moment est-il jugé nécessaire que l'Etat intervienne.

De même, au moment des débats sur le choix de la structure juridique de l'Eurodistrict, l'Etat français s'est montré ferme face aux tentatives de lobbying de l'administration alsacienne. Ainsi, le Délégué pour l'Action Extérieure des Collectivités

⁵⁶ Article 24 de la *Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40e anniversaire du Traité de l'Élysée* ; Palais de l'Élysée, mercredi 22 janvier 2003.

Territoriales répond dans une lettre adressée à Monsieur le Préfet du Bas-Rhin, qui insistait sur la nécessité de développer les possibilités de coopération juridique pour les instances transfrontalières telles que l'Eurodistrict, que « les acquis d'une coopération ancienne [doivent être] mis à profit pour épuiser les ressources du droit existant sans attendre des modifications législatives nécessaires –qui retarderaient davantage, si elles sont mis en œuvre, la création de ces eurodistricts- pour réviser l'Accord de Karlsruhe ou pour modifier les statuts des pays »⁵⁷.

2. Les débats des acteurs locaux : richesse ou ralentissement ?

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a lancé beaucoup de débats, de l'annonce de MM. Chirac et Schröder à finalement la signature d'une convention de coopération comme document-cadre de l'Eurodistrict. Après l'annonce du 22 janvier, la structure juridique de l'Eurodistrict n'était pas précisée, le périmètre géographique flou et les compétences indéterminées.

Le premier problème était peut-être de régler la question du périmètre de l'Eurodistrict. En effet, MM. Chirac et Schröder avaient d'abord souhaité un Eurodistrict Strasbourg-Kehl, en écho à la coopération fructueuse passée des deux villes. Mais Kehl représente 10% de la population de Strasbourg. Une déclaration du maire de la ville allemande, où il est question de la crainte de la population de se voir « absorbée » par sa voisine française⁵⁸, confirme le problème, d'où l'élargissement à l'Ortenaukreis. L'élargissement a été fait également dans un optique d'équilibrage face au PAMINA, structure beaucoup plus importante.

M. Petry, après avoir été consulté les maires de l'Ortenaukreis, le préfet du pays de Bade sud installé à Fribourg-en-Brisgau et le gouvernement à Berlin a été le premier à faire des propositions concrètes pour l'Eurodistrict: un régime fiscal commun, une police commune, des écoles, une tarification téléphonique commune, l'encouragement à la mobilité professionnelle des artisans. Les débats vont durer deux ans.

⁵⁷ Note à l'attention de Monsieur le Préfet de la région Alsace, Préfet du Bas-Rhin, du Ministère des Affaires Etrangères ; le Délégué pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales N°09/AECL/RS, le 4 janvier 2006.

⁵⁸ Déclaration de Günther Petry, maire de Kehl

Le 17 octobre 2005, lors de la signature de la convention de coopération, unique document juridique régissant le fonctionnement de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, un immense soulagement s'est fait ressentir⁵⁹. Cette convention définit les grandes orientations politiques de l'Eurodistrict, ses structures de décision et les thématiques jugées prioritaires par l'ensemble des partenaires⁶⁰.

Entre 2002 et 2005, les discussions furent animées. Dix-huit mois de débats ont été nécessaires entre la CUS et l'Ortenau concernant la forme juridique à adopter mais aussi la localisation future d'un secrétariat de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, projet qui finalement sera mis de côté. De plus, cette simple convention de coopération n'a pas satisfait tout le monde : certains la considèrent comme un document « à défaut d'avoir pu trouver mieux », d'autres ont signé le stylo entre les dents.

Conclusion

Finalement, la question de la pertinence de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau n'a jamais semblé faire l'objet de doutes. Celui-ci est bien issu de traditions historiques fortes et d'un passé enrichissant. C'est grâce à la longue expérience de Strasbourg dans l'intercommunalité que le projet d'un eurodistrict a pris son sens. De même, la volonté de créer cet Eurodistrict a été affirmée par les plus hautes sphères politiques. A ce propos, il est juste d'affirmer que l'Eurodistrict est avant tout une initiative politique. Le but de l'Eurodistrict est maintenant de dépasser les formes de coopérations passées pour proposer une intégration transfrontalière, tout en poursuivant dans la logique de construction favorite des relations transfrontalières : la démarche du spill-over ou démarche progressive.

⁵⁹ „Die Gründung des Eurodistrikts Straßburg-Ortenau ist ein wegweisendes Signal für die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit am Oberrhein“ sagte der baden-württembergische Europaminister Willi Stächele zur Unterzeichnung des Kooperationsvertrages in Straßburg am heutigen Montag (17. Oktober). / « La création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est un signal important pour la coopération communale transfrontalière dans le Rhin supérieur » a dit le ministre européen du Bade-Wurtemberg Willi Stächele à l'occasion de la signature de la convention.

⁶⁰ La convention de coopération de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est fournie en annexe.

Chapitre 2

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : nouvelles idées en Europe

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau n'est pas simplement un symbole pour la région de Strasbourg et de l'Ortenau. L'Eurodistrict, parce qu'il est unanimement décrit comme une structure innovante, est un espoir pour toute l'Europe. Il a déjà été fait état dans le chapitre précédent de l'implication des élus nationaux et des instances européennes dans la mise en place de l'Eurodistrict. Ce second chapitre s'interroge sur les possibilités amenées par cette nouvelle forme de coopération transfrontalière pour le territoire de l'espace rhénan et, plus particulièrement, pour le Rhin Supérieur. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est une structure certes modeste, et elle n'a absolument pas vocation à rivaliser avec d'autres structures de coopération transfrontalière, ni d'ailleurs à se définir comme l'image du modèle rhénan pour le XXIème siècle. Cependant, il est bon de mettre en relation ces différentes structures et de situer l'Eurodistrict dans son cadre géographique. En outre, il sera fait état de l'image qu'a l'Eurodistrict dans la construction européenne, notamment de l'exemple qu'il pourrait être amené à jouer en matière d'exemple d'intégration des populations frontalières.

I. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau au cœur du territoire rhénan

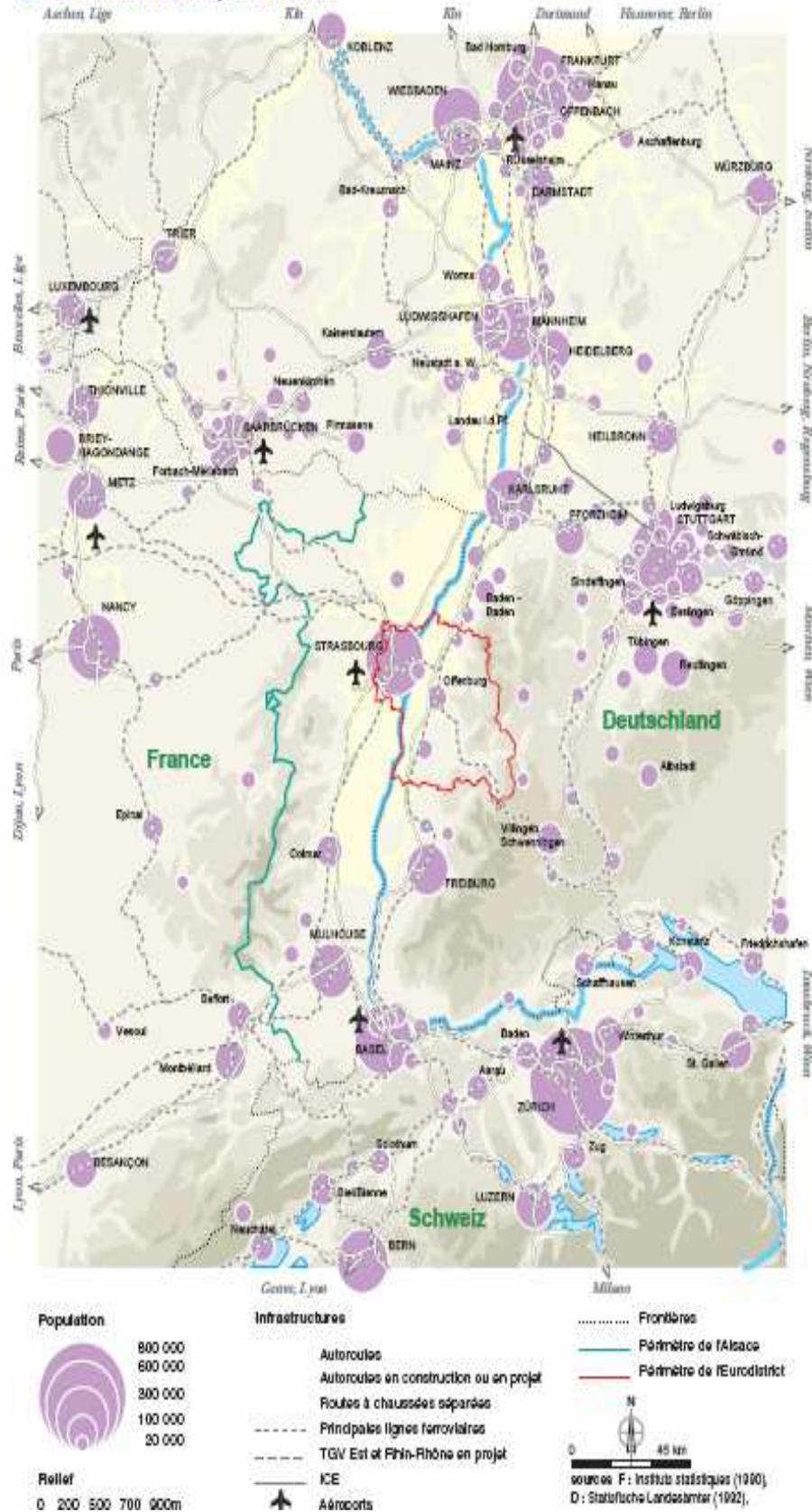
Pour qu'un projet comme l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau fasse date, il est nécessaire de tenir compte de sa situation dans son territoire géographique. En effet, l'intégration d'une structure de coopération transfrontalière est fondamentale pour l'aboutissement de ses objectifs, par exemple en cas de projets de développement urbain. Or, l'environnement proche de l'Eurodistrict est particulier : l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau n'est pas simplement une partie de l'Alsace et du Bade-Wurtemberg. Il est imbriqué dans un espace aux frontières à la fois floues mais

géographiquement et culturellement « naturelles » : l'espace rhéan⁶¹, qui lui même comprend le territoire du Rhin Supérieur⁶². L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est ainsi face à ses origines rhénanes. Que pourrait alors apporter cette nouvelle forme de coopération transfrontalière au territoire rhéan ?

⁶¹ L'espace rhéan se définit comme un espace transfrontalier qui regroupe les régions proches du Rhin d'Allemagne, de Suisse et de France. La couverture géographique à laquelle il est fait allusion pour ce travail s'étend au Pays de Bade, au Palatinat, à la Sarre, à la région de Bâle ainsi qu'à l'Alsace et à la Moselle.

⁶² Le Rhin Supérieur regroupe l'Alsace, la Suisse du nord-ouest, le Land Bade-Wurtemberg et le Land Rheinland-Pfalz.

L'Eurodistrict et l'espace rhénan



Source : Appel à la coopération métropolitaine; Candidature de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Rapport réalisé par la CUS et l'ADEUS, 2004.

A. Différences géographiques au sein de l'Eurodistrict

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau présente de nombreuses particularités géographiques : la partie française et la partie allemande ont chacune leurs caractéristiques. Il s'agit de prouver que l'intégration transfrontalière est possible même si les territoires ont leurs particularités.

1. Un territoire restreint gage d'une coopération équilibrée

L'affirmation de la région Alsace comme partenaire de la coopération est une lutte ancienne. Que peut apporter une structure telle que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau en terme de rééquilibrage territorial ? Permet-il par exemple d'éviter une compétition entre agglomérations voisines ? L'Eurodistrict n'a sans doute pas encore tout à fait trouvé sa place dans l'espace rhénan. Mais il est déjà question du poids relatif des régions qui le composent. En effet, au cœur même de l'espace rhénan, certaines régions souffrent d'un comparatif défavorable, et notamment l'Alsace. Par rapport à ses voisines d'Outre-Rhin, la région française semble effectivement avoir un rapport poids - taille défavorable, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Région	superficie	population	densité	PIB / habitant
Alsace	8 281 km ²	1 768 079	214	24 800 €
Bade-Wurtemberg	8 137 km ²	2 406 036	296	28 089 €
Rhénanie-Palatinat	1 512 km ²	302 435	200	21 393 €
Suisse du nord-ouest	3 588 km ²	1 338 200	373	32 627 €

Source : Rhin Supérieur - données statistiques 2004

On se prend alors à rêver que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, parce qu'il propose une nouvelle échelle de travail, rééquilibre le poids des régions au sein de l'espace rhénan. Si l'Alsace est le point faible de l'espace rhénan, de par notamment une plus petite taille que les autres régions, l'Eurodistrict, en se focalisant sur des territoires particuliers, permettrait un nouveau rééquilibrage des pouvoirs sur les bords du Rhin.

Les Français ont-ils au contraire simplement accepté qu'il serait plus judicieux de développer la coopération transfrontalière sur un territoire plus restreint ? Est-ce une manière d'affirmer la spécificité de la région, de la même manière qu'il est possible d'affirmer qu'il existe une histoire commune entre Strasbourg et l'Ortenaukreis ?

Le rapprochement entre le pays de Bade et l'Alsace dans un cadre de coopération transfrontalière plus modeste est une réponse à ceux qui disaient que la région devait cesser de vouloir un rapprochement d'égal à égal avec un Bade-Wurtemberg en comparaison trop peuplé et trop puissant.

A cela le Bade-Wurtemberg ajoutait qu'il n'y avait plus lieu de comparer un Land désigné comme le « Grand Est allemand » à une région qui n'aurait pu soutenir la comparaison qu'en s'associant à la Lorraine et la Franche-Comté. Mais l'Alsace tranche par rapport aux autres régions du grand Est français. Son cadre géographique nettement délimité, son statut frontière lui a apporté tant des contacts et échanges que de véritables antagonismes. De plus, la région Alsace s'exprime par une forte densité de population, un réseau urbain étoffé et hiérarchisé, et des campagnes urbanisées. Du point de vue économique on note là aussi des éléments caractéristiques de l'espace rhénan, particulièrement une vie commerciale intense et précoce et une mise en valeur minutieuse de l'espace. Tous ces éléments n'encouragent donc pas au rapprochement Alsace-Lorraine-Franche-Comté pour former un tout unique. Faire partie de l'espace rhénan est plus ou moins processus naturel. De plus, l'Alsace est encore trop souvent considérée comme une région « périphérique » dans le cadre français. S'intégrer dans l'espace rhénan au travers de ses eurodistricts, notamment de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, permet à l'Alsace d'asseoir sa position dans l'espace international.

2. La structure urbaine de la région Strasbourg - Ortenau

Les différences en terme de structure urbaine sont relativement importantes entre la région strasbourgeoise et sa voisine, l'Ortenaukreis. Ce dernier, également situé dans la vallée du Rhin, affiche un réseau de centres moyens⁶³ et de centres inférieurs. Au

⁶³ Les caractéristiques d'un centre moyen sont définies dans la hiérarchie fonctionnelle des centres en vigueur dans la planification territoriale allemande. L'exercice d'analyse des fonctions des villes alsaciennes au regard de la classification allemande a été fait lors des études menées pour le Cadre d'orientation pour le Rhin supérieur (ECORHS, 1999 - Conférence du Rhin supérieur).

contraire, la rive gauche du Rhin est caractérisée essentiellement par un seul centre plus important : Strasbourg.

Mais si la rive gauche de l'Eurodistrict s'organise autour de Strasbourg, le territoire hors agglomération strasbourgeoise connaît, comme le côté allemand, des structures plus modestes appelées « bourgs centres » que sont Erstein, Benfeld, Hochfelden, Marlenheim, Brumath, Truchtersheim, Hoerdts et Gerstheim-Rhinou⁶⁴. Ces villes constituent leur propre « bassin de vie »⁶⁵ et apportent leur contribution au rayonnement métropolitain souhaité pour l'Eurodistrict.

Malgré cela, la structure urbaine de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est encore riche de disparités : les « bourgs centres » décrits précédemment n'affichent pas les caractéristiques de centres moyens proposés par la définition allemande. Un rééquilibrage est fortement souhaité⁶⁶. Il nécessite de renforcer le rôle central de ces villes moyennes et d'encourager un développement harmonisé et concerté de toutes ces villes. Autre point faible de la région, les liaisons relativement peu développées, qui annihilent les relations Est-Ouest. Deux axes semblent tirer leur épingle du jeu : d'une part évidemment la liaison Strasbourg-Kehl, la ville allemande se situant dans la continuité spatiale de la capitale alsacienne, et d'autre part l'axe Lahr-Erstein-Obernai, malgré une liaison moins performante par delà le Rhin.

3. L'Eurodistrict Strasbourg - Ortenau dans le Rhin Supérieur

3.1 *Brève présentation de l'espace Rhin Supérieur*

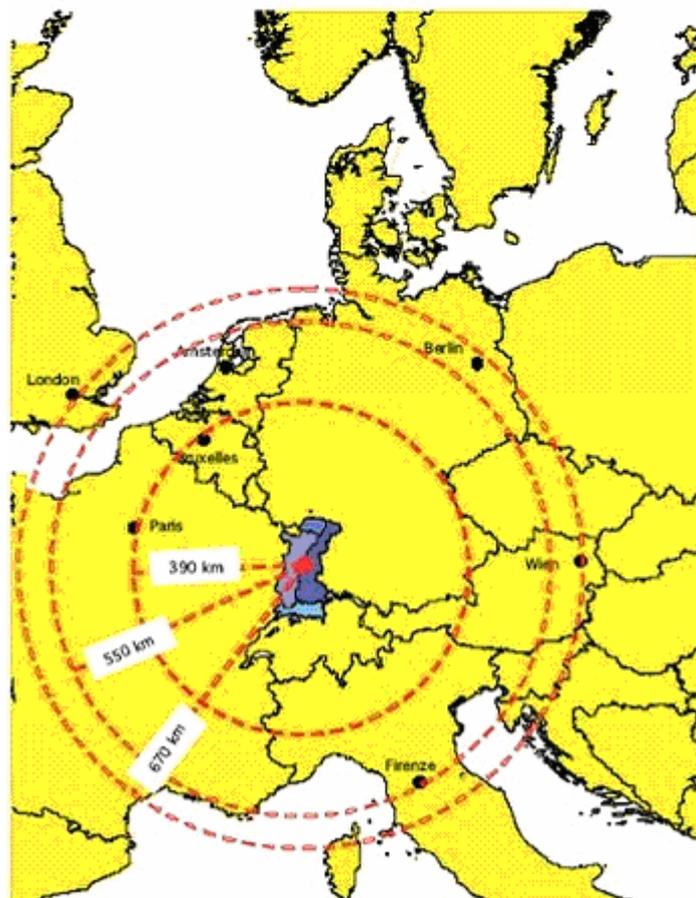
L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est situé dans une plaine fluviale. C'est la seule zone transfrontalière qui se base sur une frontière matérialisée physiquement, le Rhin. Le rôle de la géographie est particulièrement prééminent pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, car celui-ci est ancré au cœur d'une région particulière, l'espace

⁶⁴ Périmètre proposé par le Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg (SCOTERS), institution qui sera présentée en détail dans un chapitre suivant.

⁶⁵ Livre blanc Strasbourg-Ortenau

⁶⁶ Orientation préconisée par le SCOTERS

rhéna, présenté quelques lignes plus haut. L'Europe rhénane n'est pas un espace politique ou un espace vécu. Par contre, on peut la considérer comme un bassin fluvial, un ensemble culturel, une concentration d'activités économiques, un centre de décisionnel, un réseau de villes. Cette richesse se retrouve dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.



Source : Commission européenne, Profil régional du Rhin supérieur, 2005

Au cœur même de cet espace géographique qu'est la région rhénane se situe la zone dite du Rhin supérieur, une forme de coopération transfrontalière institutionnalisée portée par les structures et réseaux suivants:

- La Conférence du Rhin Supérieur : structure de coopération étatique, compétente pour les affaires à portée régionale,
- le Conseil Rhéna : organe transfrontalier de concertation et d'information politiques regroupant les élus du Rhin Supérieur,

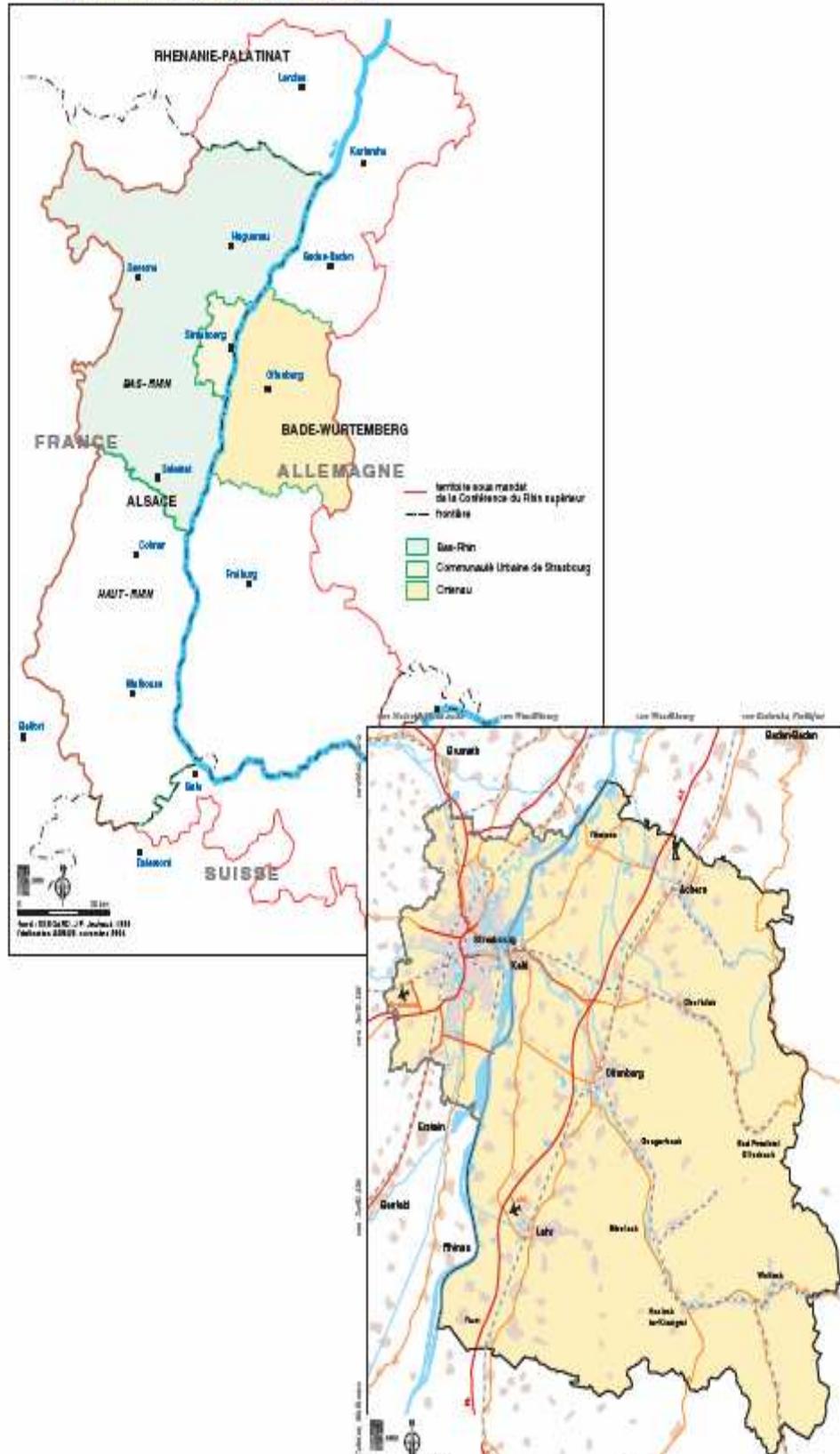
- les espaces intermédiaires de coopération, essentiellement portés par les collectivités territoriales du Rhin Supérieur : PAMINA (Palatinat, Mittlerer Oberrhein, Nord-Alsace), CENTRE (Centre Alsace, Südlicher Oberrhein) et REGIOTRIRHENA (Sud-Alsace, Südlicher Oberrhein, Suisse Nord-Ouest),
- les instances INFOBEST ("*Informations- und Beratungsstellen*"⁶⁷) qui ont pour mission de renseigner les citoyens du Rhin Supérieur sur toutes les questions transfrontalières,
- EUCOR, la Confédération des sept universités du Rhin Supérieur dont l'objectif est de promouvoir la coopération en matière d'enseignement et de recherche.

3.2 *L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et le Rhin Supérieur : différences et similitudes*

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ne peut naturellement pas être directement comparé au Rhin Supérieur, cette dernière structure bénéficiant d'un poids et d'une renommée de toute autre dimension. Par contre, il est possible de partir d'une démarche comparative pour déterminer ce qui fait la particularité de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, ce dernier appartenant à la région CENTRE du Rhin Supérieur.

⁶⁷ « Points d'information et de conseils »

L'Eurodistrict Strasbourg Ortenau



EURODISTRICT STRASBOURG - ORTEAU

Source : Appel à la coopération métropolitaine ; Candidature de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Rapport réalisé par la CUS et l'ADEUS, 2004.

D'abord, la région Strasbourg-Ortenau, qui forme l'Eurodistrict, est caractérisée par une migration pendulaire des travailleurs frontaliers tout à fait atypique. En effet, alors que Karlsruhe et Bâle connaissent ces migrations sur une aire géographique très large, les migrations de l'agglomération strasbourgeoise se restreignent à l'arrière-pays français.

Par ailleurs, le fait d'être situé dans le Rhin Supérieur peut être un avantage pour mettre en avant les intérêts de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. On pense notamment au fait que Strasbourg soit une capitale européenne. Pour faire profiter toute la région Strasbourg-Ortenau de ce rayonnement, il est important de voir si les conditions d'un partage sont là. Or, il apparaît que les flux de circulation et la périurbanisation peuvent toujours être améliorés. Certes, l'accessibilité de la région Strasbourg-Ortenau s'est déjà beaucoup améliorée avec l'arrivée du TGV Est, mais la mise en service de nouvelles lignes est en projet (LGV Est 2ème tranche, LGV Rhin-Rhône). Du côté allemand, un raccordement à l'ICE a déjà en partie été effectué. De plus, on ne peut nier que le statut de Strasbourg « capitale européenne » est aujourd'hui en débat, voire remis en cause.

Pour éviter que les avantages décrits ci-dessus ne se transforment en désavantages, il est vital d'intégrer l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans le Rhin Supérieur. Ainsi, si la ville de Strasbourg ne peut rivaliser avec les grandes capitales européennes, pourquoi ne pas s'appuyer sur tout un réseau de villes ? L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau pourrait mettre à profit les particularités de l'armature urbaine de la région. Ainsi, on en viendrait à valoriser une armature urbaine équilibrée comme substitut au pôle d'attraction monocentrique que ne peut exercer Strasbourg.

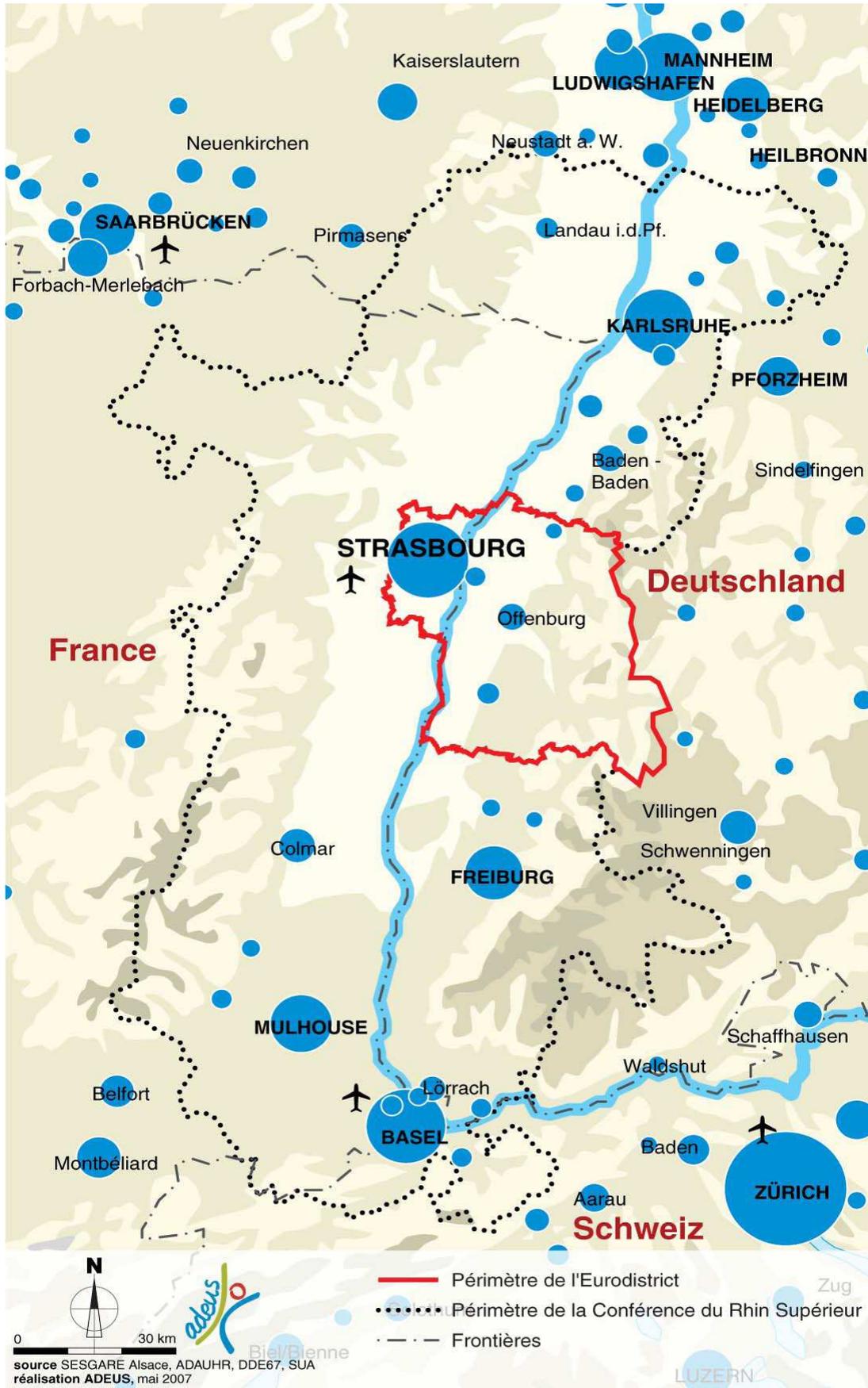
3.3 Comment positionner l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans le Rhin Supérieur ?

L'objectif est de faire bénéficier de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau des avantages proposés par le Rhin Supérieur. Le succès d'une telle démarche passe par une intégration réussie de ces deux territoires, afin de proposer une coopération transfrontalière la plus proche possible du modèle idéal d'intégration transfrontalière. A nouveau, il est utile de rappeler que l'Eurodistrict et le Rhin Supérieur n'affichent pas les mêmes ambitions. Pourtant, il a été pris conscience de l'intérêt qu'ont les deux structures à coordonner leurs objectifs.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a mené à terme des études aboutissant à un « projet métropolitain ». Il s'agit d'un important programme de développement urbain, dont le territoire principal est l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Celui-ci sera présenté en détail quelques lignes plus bas. Le Rhin Supérieur a comme objectif de promouvoir un « nouveau modèle de coopération et de développement » pour, à terme, devenir une véritable région métropolitaine européenne. La Conférence du Rhin Supérieur, principal organe de décision du Rhin Supérieur, ne pouvait donc ignorer l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et a de ce fait tenu compte du projet métropolitain. En outre, Strasbourg est une ville au poids démographique et économique important (la ville concentre plus du quart de la population alsacienne et un tiers des emplois régionaux).

Si le Rhin Supérieur veut se lancer dans un « nouveau modèle de coopération et de développement » et que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau souhaite proposer une forme d'intégration transfrontalière, alors les deux projets ont intérêt à s'associer.

La carte suivante illustre bien le rapport de force entre l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et le Rhin Supérieur. Mais elle montre peut-être aussi qu'une intégration des deux territoires est possible.



Source : rapport final du projet métropolitain, septembre 2007

B. Différences socio-économiques au sein de l'Eurodistrict

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est-il en mesure d'apporter un début de solution à l'érosion de l'identité rhénane ? Le capitalisme rhénan est en perte de vitesse par rapport au capitalisme anglo-saxon. De plus, la région rhénane doit faire face à des mutations économiques, notamment une vague de tertiarisation qui frappe une région au secteur industriel encore supérieur au taux européen. On reproche aussi au modèle rhénan une perte de spécificité et un manque d'intégration des populations étrangères. Face aux problématiques d'intégration, de rencontre des cultures, d'unité socioculturelle, il a été choisi de donner la priorité à la formation, à l'information et à la connaissance, priorités qui sont également celles de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est situé en plein cœur de l'espace rhénan. En tant que tel, il bénéficie d'une dynamique économique avantageuse résultant d'un « effet frontière » : différentiels de législations, de coût de main d'œuvre, de l'immobilier etc. sont autant de facteurs qui intéressent les entreprises et les particuliers. Ainsi, un bon nombre d'agglomérations transfrontalières sont caractérisées par une forte croissance démographique. Le phénomène le plus connu est bien sûr celui du travailleur frontalier.

II. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans l'Union européenne

Le concept d'Eurodistrict est, historiquement, le fruit d'une concurrence entre Bruxelles et Strasbourg / Kehl pour être le siège des institutions de l'Union européenne. Dans cette deuxième partie, l'on tentera d'analyser la place de l'Eurodistrict en Europe et, dans un sens plus réduit, dans l'Union européenne. Face à un processus de mondialisation, de globalisation régionale, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau tente de trouver sa place en proposant une structure de travail plus modeste et à taille humaine. Dans cette idée, l'Eurodistrict se veut exemple d'intégration transfrontalière en Europe.

A. L'Eurodistrict se veut exemple de construction européenne du bas vers le haut

Un bon moyen pour avancer dans l'intégration transfrontalière voulue par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est l'encouragement de la participation des citoyens à l'Eurodistrict. L'intégration transfrontalière passe aussi par un renouveau du couple franco-allemand, plus proche des citoyens et donc moins politisé.

1. Coopération avec les citoyens : échanges politiques et mobilisation régionale

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau souhaite apporter une vision commune et pourquoi pas une identité régionale transnationale à ses citoyens. Pour cela, l'Eurodistrict veut acquérir un statut de structure binationale, bilingue, à la portée de tous, qui engagerait tout autant la société civile, les acteurs économiques et les administrations. Les citoyens semblent s'y intéresser, d'ailleurs des associations ayant trait à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se sont créées. Il a déjà été fait état du travail réalisé par l'association « Initiative Eurodistrict »⁶⁸. Par la suite, l'association « Forum Citoyen Eurodistrict »⁶⁹ est née. Cette dernière a connu quelques mésaventures avec les élus locaux, ceux-ci lui refusant le statut informel d'*unique* association pouvant représenter les intérêts des citoyens de l'Eurodistrict. Les rapports de son ancien président, M. Kai Littmann avec l'ancien président de la Communauté Urbaine de Strasbourg M. Robert Grossmann, n'étaient pas toujours au beau fixe.

D'autres associations ont contribué à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, notamment la section FDP (parti libéral) de l'Ortenau, la fédération badoise des professions indépendantes, l'Euro-Regio-Club et enfin le Lions-Club Strasbourg Métropole Europe.

⁶⁸ cf. chapitre 1

⁶⁹ <http://www.eurodistrict.com/fr>

Plus largement, les citoyens s'intéressent-ils à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ? L'un des buts de l'Eurodistrict est d'améliorer la vie quotidienne de ses citoyens en encourageant toute mesure qui permettrait le bon vivre dans la future grande métropole européenne que l'on souhaite voir naître grâce à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Il faudrait donc déterminer si la participation citoyenne est allée au-delà de la mise en place de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ou si l'intérêt s'est essoufflé dès que la structure a été créée. Il existe une Radio Eurodistrict, lancée par le Forum Citoyen Eurodistrict. Des débats en ligne existent quant à l'efficacité ou non du travail de l'Eurodistrict, mais il semble que ce dernier manque encore beaucoup de visibilité pour que les citoyens s'y intéressent, non pas au travers de débats ponctuels ou d'associations, ce qui est déjà fort bien, mais au quotidien. A nouveau, il est question de l'émergence d'une identité régionale transnationale. Celle-ci serait un symbole fort d'intégration effective des population dans le territoire de l'Eurodistrict mais aussi dans l'Union européenne.

Pour parler d'intégration transfrontalière donc, l'accent est mis sur le potentiel de visibilité qui reste à acquérir par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. C'est lorsque la coopération transfrontalière prend des mesures qui sont directement visibles par les citoyens que ceux-ci prennent conscience de leur identité. Pour rendre visible une innovation telle que l'Eurodistrict, la dimension processuelle de l'institutionnalisation doit comprendre une participation des citoyens à chaque étape de développement.

Le fait que l'Eurodistrict soit une structure de coopération « du bas vers le haut » est néanmoins nettement plus visible lorsqu'il s'agit de participation politique. En effet, les citoyens et les élus ont inclus l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans la politique municipale, et le sujet fut particulièrement abordé en cette année 2008 à l'occasion des élections municipales⁷⁰. Grâce au débat politique, passer d'un intérêt local à un intérêt général a été possible.

⁷⁰ Le tandem Keller-Grossmann (UMP), alors à la tête de Strasbourg, a inclus sur le site Internet de la campagne pour les municipales de 2008 une page dédiée à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau: <<http://www.unionpourstrasbourg.fr>>. De même, la conférence de M. Roland Ries (PS) à l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg du 13 février 2008 a permis de mettre en lumière l'enjeu qu'avait pris l'Eurodistrict dans la campagne.

2. Un territoire d'expérimentation pour le couple franco-allemand et au delà pour l'Europe

Une coopération transfrontalière est difficile à mettre à œuvre. S'il est possible de la considérer comme une forme de gouvernance locale⁷¹, il est nécessaire de tenir compte du contexte européen dans lequel elle se place aujourd'hui. A cela sont directement liées les mutations du couple franco-allemand et la place actuelle de celui-ci dans l'Union européenne. C'est une déclaration politique du couple franco-allemand⁷² qui a permis de mettre en place l'Eurodistrict, mais un « euro-district » est un projet ambitieux. Si l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau prend très vite des mesures efficaces et qu'il devient effectivement un modèle pour l'Europe, alors son succès rejaillira sans doute sur le couple franco-allemand⁷³. Pour dépasser la simple mise en commun de projets motivée par des considérations pratiques et justifier son préfixe « euro », l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau doit défendre un caractère européen dans ses projets et dans son fonctionnement. Il s'agit de faire de la région de Strasbourg-Kehl/Ortenau, territoire situé au cœur de l'Europe, un projet pour une « Europe symbolique », gage d'intégration transfrontalière.

Il n'est cependant pas possible de « s'autoproclamer » territoire européen : en effet, il faut une reconnaissance externe au-delà des partenaires franco-allemands concernés. Cette reconnaissance peut être issue naturellement des états européens mais aussi des institutions européennes. La France et l'Allemagne, grâce à leur statut « d'anciens » de l'Union européenne d'une part et grâce à l'ancienneté de leur coopération d'autre part, pouvaient sans problème avoir l'appui des autres pays européens.

Pour la France, la coopération n'est plus seulement l'image politique du couple franco-allemand à l'Élysée. Pour l'Allemagne également, l'intérêt est autre. La région de l'Ortenau ne bénéficie d'aucune priorité dans des projets de valorisation territoriale ,

⁷¹ La gouvernance locale est une notion complexe. On peut retenir la définition proposée par M. Joseph Carles, maître de conférences en sciences de gestion à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse : « A l'échelle du territoire, la gouvernance apparaît comme la mise en réseau de différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques. »

⁷² Déclaration commune du 22 janvier 2003

⁷³ Il s'agit depuis mai 2007 d'Angela Merkel et de Nicolas Sarkozy.

la région étant bien développée. De plus, les Allemands ne souhaitent pas contribuer seuls à la revalorisation de Strasbourg et à l'assise de la ville en tant que capitale européenne. Le projet se doit d'être engageant et pour cela il fallait que les partenaires français et allemands soient sur le même pied d'égalité, et non pas que la région de Kehl soit considérée comme un simple terrain d'extension potentiel de Strasbourg.

Il n'est plus simplement question du couple formé par le chef d'Etat français et le chef de gouvernement allemand, mais de l'ensemble des partenaires franco-allemands locaux. L'inspiration ne doit plus être française, allemande ou franco-allemande, elle doit être européenne, tout en se basant sur une inspiration franco-allemande. Il faut montrer à l'Union européenne que la région peut assumer les sièges d'institutions européennes. Par exemple, il avait été proposé par l'association « Initiative Eurodistrict » de faire participer les institutions déjà présentes à Strasbourg et à Kehl aux décisions concernant l'Eurodistrict. Ceci permettrait d'avancer vers plus de démocratie, toujours dans l'idée qu'une intégration transfrontalière réussie passe par une construction citoyenne du bas vers le haut. Donner à ces institutions un droit d'information n'était dans cet esprit qu'une première étape.

B. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau comme signe d'engouement pour le régionalisme transfrontalier

Lorsqu'il est question d'intégration régionale européenne, la tendance est à une structure qui est l'eurorégion⁷⁴. L'eurorégion est effectivement un champ d'expérimentation de l'intégration européenne. Depuis le Traité de Rome de 1957, les régions frontalières ont acquis une plus grande visibilité et ont été remarquées comme zone d'intégration européenne par le « cœur »⁷⁵. Qu'en est-il du lien de ces eurorégions avec l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ? Ce dernier ne peut certes être comparé aux

⁷⁴ L'Eurorégion est une structure difficile à définir, néanmoins les auteurs s'entendent sur quatre critères : il peut s'agir d'une association de collectivités territoriales d'un côté ou de l'autre d'une frontière nationale, d'une association transfrontalière dotée d'un secrétariat permanent, d'équipes et d'un budget propre, d'un organisme de droit privé basé sur des associations ou des fondations et enfin d'un organisme de droit public basé sur des accords interétatiques.

⁷⁵ Le Traité de Rome fixait comme objectif de réduire les disparités régionales, sans toutefois prédéfinir de moyens pour y parvenir.

grandes politiques régionales européennes. Néanmoins, il est bon de tenter de situer l'Eurodistrict dans un contexte d'aménagement du territoire de l'Union européenne et notamment d'intégration des populations situées dans des zones frontalières, car ces dernières étaient longtemps désignées comme « zones périphériques ». En outre, une construction telle que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau pourrait s'opposer à certaines idées trop fédéralistes d'Europe des régions : en effet, un eurodistrict est une tentative certes plus modeste, mais peut-être aussi plus fructueuse à court terme de jeter les bases d'un modèle territorial européen original.

1. Le phénomène des « groupements transfrontaliers » en Europe : proposition d'approche par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a la tâche délicate d'associer un territoire français à un territoire allemand. Deux collectivités territoriales travaillant ensemble au sein d'une collectivité « européenne » est une véritable innovation. Pour de nombreux auteurs, l'Etat-nation⁷⁶ est d'ailleurs en crise. La mise en place d'eurodistricts peut ainsi consacrer un phénomène d'affaiblissement de l'Etat-nation. Mais à cela il est possible de rétorquer que l'Alsace est une région encore attachée à ses spécificités. De même l'Allemagne et son système politique fédéraliste est très loin de l'image d'état centralisé que l'on a parfois des Etats-nations. La question est donc ouverte et peut susciter des interprétations très diverses.

Au contraire, la modification des territoires européens tendrait vers l'émergence de groupements transnationaux, groupements qui ont de particulier en cela qu'ils aiment à transcender les frontières politiques. Il serait plutôt question d'étudier les territoires afin de déterminer dans quel « ensemble », transnational ou non, ils sont compris et pourquoi. Cette tendance est bien évidemment antérieure au développement des

⁷⁶ « La nation trouve normalement son expression politique et administrative dans l'Etat, organe chargé d'exprimer une volonté commune en vue du bien commun de la nation. Normalement, l'Etat coïncide avec la nation, et souvent aussi c'est l'Etat, souvent sous la forme de monarchie, qui fait naître la nation, en imposant à des groupes d'hommes, par la force ou besoin, des façons communes de sentir, de penser, de vivre, le sentiment d'intérêts communs. L'Etat suit donc la même marche que la nation. Il ya d'abord l'Etat-cité. Puis l'on passe à l'Etat-province [...]. Puis, à l'Etat-nation, France, Italie, Allemagne. » Gras, (Solange et Christian), La révolte des régions d'Europe occidentale de 1916 à nos jours, PUF, 1982, pp.7-8.

eurodistricts. Mais l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau pourrait être concerné par ce phénomène puisqu'il propose lui aussi une association entre deux territoires de deux nationalités différentes. S'agit-il pour ce dernier d'un retour aux frontières « naturelles », comme il en a été question dans la justification historique de la mise en place de cette forme de coopération⁷⁷ ? Il semblerait que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau tente de concilier les notions de territoire et de réseau au sein d'un même espace : un territoire est fermé car délimité par des frontières, politiques ou géographiques, qui lui sont officiellement reconnues ; au contraire, un réseau est un espace ouvert au sens qu'il entretient des liens à longue distance tout en ignorant certains espaces proches. Au sein de l'Eurodistrict, ce phénomène est confirmé par la volonté de développer le réseau TGV et plus encore de le coupler à son homologue allemand, le réseau ICE. Cette description peut prêter à confusion, mais il suffit de prendre une carte de la région pour se voir confirmer le phénomène : un réseau ne se voit pas par les frontières dont il est bordé, mais bien par des flèches, des pôles ou des axes, tout ce qui peut symboliser un territoire en mouvement et ouvert sur l'extérieur⁷⁸.

⁷⁷ « La France et l'Allemagne sont liées par une communauté de destin. Notre avenir commun est indissociable de celui de l'Union européenne approfondie et élargie. » Déclaration commune Chirac-Schröder du 22 janvier 2003, article 6.

⁷⁸ Cf. carte de l'armature urbaine de l'Eurodistrict p.55.

Ce phénomène des « groupements transfrontaliers » s'illustre par la prise en compte dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau des deux échelles territoriales de la partie allemandes : la commune de Kehl et l'Ortenaukreis. Tout d'abord, la commune de Kehl, qui compte trente-trois mille habitants, a déjà un long passé de coopération avec Strasbourg. L'enjeu, pour les deux villes voisines, est la concrétisation toujours plus poussée d'une agglomération transfrontalière⁷⁹, cœur de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

2. Relations entre intégration européenne et action publique territoriale : analyse appliquée à l'Eurodistrict.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau s'inscrit pleinement dans les recommandations de l'Agenda territorial de l'Union européenne, adopté par les ministres en charge du développement territorial lors d'une réunion ministérielle informelle qui eu lieu le 25 mai 2007 à Leipzig. L'un des objectifs affichés de ce texte vise en effet à « promouvoir l'intégration des territoires par la mise en place d'une structure urbaine polycentrique » à l'échelle de son territoire. Pour 2007- 2013 est ainsi prévu un cadre simplifié à la politique de cohésion dans l'Union européenne avec trois objectifs : un objectif de convergence avec un soutien d'abord aux régions de l'UE les moins développées, ensuite aux Etats les moins développés, et enfin aux régions touchées par l'effet statistique lié à l'élargissement et par les programmes pour les régions ultrapériphériques ; un objectif de compétitivité et d'emploi et enfin un objectif de coopération territoriale transfrontalière et transnationale, représentant 3,9 % du budget du FEDER⁸⁰. Plus précisément, on note trois enjeux pour la coopération territoriale dans l'Union européenne : intensifier la coopération transfrontalière, intensifier la coopération au niveau des zones transnationales et enfin intensifier les réseaux d'échange d'expérience à l'ensemble de l'UE. Un projet tel que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau peut donc tout à fait s'inscrire dans une politique régionale européenne.

⁷⁹ Une Commission transfrontalière Strasbourg-Kehl a été créée le 14 avril 1998.

⁸⁰ Le Fonds Européen de Développement Régional est un fonds structurel européen, dont la mission est de coordonner les politiques régionales européennes dans le but de réduire les disparités et inégalités au sein des états et notamment dans certaines régions frontalières.

Selon l'analyse de Richard Balme, la politique régionale de l'Union européenne est mieux interprétée comme *outil* de l'intégration communautaire que comme *vecteur* d'un modèle d'intégration⁸¹. En effet, l'intégration communautaire intègre un constat de polycentrisme, ce qui pourrait correspondre à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau si l'on considère ce dernier comme un territoire intégré grâce à ses réseaux.

Par ailleurs, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau illustre l'évolution de la notion de frontière. D'un concept de limite souveraine, celle-ci annonce aujourd'hui une notion de zone d'innovation, pour le cas où deux cultures se rencontrent pour transformer une zone d'affrontement en zone d'innovation stratégique. Les frontières intra-européennes sont devenues des zones de fusion d'une Europe des collectivités territoriales.

Conclusion

Grâce à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, la capitale européenne peut envisager de s'adosser au réseau de villes du Rhin Supérieur. Il s'agit de tirer parti du positionnement transfrontalier de Strasbourg et de sa situation géographique (au cœur de l'espace rhénan) pour construire une véritable zone transfrontalière.

En outre, la dynamique de l'intégration communautaire s'articule avec les espaces d'action publique que sont les territoires nationaux et infra-nationaux, car la complexité des questions de *low politics*⁸² (communication, technologies, environnement, etc.) ne permet plus aux bureaucraties centrales une action satisfaisante en termes d'efficacité. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau pourrait alors illustrer une tentative de mise en commun des politiques régionales européennes et de l'action publique territoriale.

⁸¹ Smith (Andy), L'Europe politique au miroir du local ; les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni, l'Harmattan, 1995, p. 23.

⁸² Labasse (Jean), L'Europe des régions, Flammarion, 1991, p.355.

Chapitre 3

Les défis inhérents à l'Eurodistrict

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est une structure innovante et à vocation expérimentale. C'est une simple convention de coopération qui fait office de document juridique. Volontairement, le choix a donc été fait de laisser les compétences de l'Eurodistrict les plus ouvertes possible. Mais l'absence de cadre juridique contraignant pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau n'est pas simplement synonyme de flexibilité, celle-ci a ses effets pervers. Il s'agit à ce stade d'identifier les problèmes qui sont apparus, les acteurs concernés et enfin de tenter de déterminer les solutions possibles au niveau local et national. Un autre défi inhérent à l'Eurodistrict, plus concret, est celui de sa visibilité et de sa reconnaissance. En effet, on dénombre une multitude d'instances de coopération parmi lesquelles il est nécessaire de le distinguer.

I. Des instances de coopération transfrontalière foisonnantes : le manque de visibilité de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau comporte des risques liés à son caractère novateur. Ces risques peuvent être résumés en deux points. D'abord, on constate une confusion entre les structures de coopération transfrontalière au sein du Rhin supérieur. Or, cette confusion touche les citoyens et les responsables politiques locaux. Un Eurodistrict peu visible risque alors d'être assimilé à une structure de coopération transfrontalière « encore en plus », mobilisant « encore » du temps et de l'énergie. Ensuite, il n'est pas chose aisée de donner la définition d'un « eurodistrict », cette institution s'étant construite récemment.

A. Les autres structures de coopération du Rhin supérieur

Les régions transfrontalières foisonnent de programmes, d'institutions, d'organismes et de sites Internet ayant trait à la coopération transfrontalière. Le citoyen

aura du mal à s'y retrouver, et ce même si chaque structure a cherché à se spécialiser dans un domaine particulier des relations franco-allemandes (fiscalité ou consommation par exemple). Beaucoup d'institutions sont déjà proposées aux citoyens de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. On peut notamment citer les organisations politiques qui ont en charge les questions transfrontalières et les institutions ayant pour mission l'information et le conseil aux citoyens de la région du Rhin supérieur. Elles regroupent aussi les associations et les structures qui mettent en place des actions transfrontalières dans les domaines de la jeunesse, de la culture, du tourisme, des transports mais également dans celui du travail et des rencontres transfrontalières. Une classification simple de tous les projets dénombrables dans le Rhin Supérieur est quasiment impossible, tant ils se distinguent les uns des autres par leur thème, leur importance financière ou leurs partenaires.

Le problème a intéressé les politiques. Un nouveau pôle de compétence pour les questions européennes et transfrontalières a été inauguré le 13 décembre 2003 par Mme Noëlle Lenoir, ministre déléguée aux Affaires européennes et son homologue allemand, M. Hans Martin Bury. Le but est de réunir quatre instances transfrontalières en un seul et même lieu, en l'occurrence à la villa Rehfus de Kehl. Les instances transfrontalières concernées sont : le centre Infobest de Strasbourg-Kehl (information pour les questions transfrontalières), l'Euro-Institut de Kehl (formation continue), la Conférence du Rhin supérieur (commission intergouvernementale) et l'Euro-Info-Consommateurs (agence franco-allemande d'information aux consommateurs).

Quel est alors l'apport de l'Eurodistrict ? Peut-il être une solution efficiente pour une certaine coordination de ces institutions ? A-t-il une place particulière parmi toutes les autres instances de coopération transfrontalière ? Etant une instance politique, il devrait être amené à surplomber les autres structures. L'Eurodistrict pourrait aussi idéalement servir de relais entre un niveau politique local et les structures anciennes de coopération transfrontalière, toujours dans un but affiché d'intégration transfrontalière. Enfin, si les collectivités locales sont compétentes en matière de création de zones d'activités, de nombreuses autres thématiques (législation, grandes infrastructures...) relèvent des prérogatives soit des Länder, soit des Etats, voire de l'Union Européenne. Or, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est une structure capable de faire travailler ensemble le gouvernement allemand, l'Etat français et l'Union Européenne.

B. Un problème de terminologie

Les territoires sont définis différemment en France et dans les autres pays européens. Pour répondre au caractère résolument transfrontalier de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, les définitions proposées ne seront pas exclusivement françaises mais aussi allemandes, voire suisses. Sans chercher à avancer de définitions définitives, la connaissance des autres structures auxquelles un eurodistrict peut être comparé peut tout de même être utile pour comprendre les possibilités de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et surtout le situer dans l'armature de la coopération transfrontalière.

1. Les réseaux non transfrontaliers

Un eurodistrict est une entité administrative particulière, entièrement nouvelle. Tout le but est alors d'apprendre à la distinguer de ses cousines : le réseau urbain, les régions métropolitaines et les agglomérations.

1.1 *Les réseaux urbains*

Les réseaux urbains sont définis par l'Office fédéral allemand du génie civil et de l'aménagement du territoire comme des « *formes de coopération entre communes d'une région, basées sur un partenariat volontaire et égalitaire visant à concentrer et à cumuler les capacités et les potentiels dans le dessein de mieux accomplir les tâches qui incombent à ces communes*⁸³ ». Si l'aspect volontaire et égalitaire entre les partenaires semble être respecté également dans un eurodistrict, ce dernier diverge du réseau urbain au sens où il n'y a pas de but entrepreneurial commun impliquant la contribution de tous les partenaires et un bénéfice attendu pour toutes les parties. En effet, un but entrepreneurial doit attester, toujours selon les critères de définition du réseau urbain, d'une pluri dimensionnalité dans les mesures que le réseau urbain propose de mettre en place et consister en des tâches concrètes. Or, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau peut se

⁸³ http://www.bbr.bund.de/index.html?/veroeffentlichungen/werkprax/3_1999.htm

caractériser par une mesure unique, celle de la promotion de la coopération transfrontalière au sein du territoire Strasbourg-Kehl-Ortenau. De plus, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se consacre plus – pour le moment - à des échanges d'opinion et à des mesures d'information. Au sein d'un réseau urbain, il s'agit de concentrer les potentiels de toutes les communes participantes, sans exclure une compétition entre elles. Surtout, le transfert de certaines tâches à un autre niveau organisationnel est exclu. Or, dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, la création de nouveaux niveaux de compétence n'est pas exclu. Enfin, il existe en Allemagne un « forum des réseaux urbains » qui gère les échanges d'expériences entre les réseaux urbains existants et nouvellement créés⁸⁴. La région du Rhin Supérieur n'est pas concernée.

La France a elle aussi posé ses propres définitions. Pour répondre à la compétitivité des territoires urbains à l'échelle européenne, l'Etat français crée simultanément les concepts de « réseau de villes » et « d'aire métropolitaine ». Cette politique des réseaux de villes est conçue en France comme une tentative visant à réduire la tension entre territoire national et réseau déterritorialisé, ouvert et transnational. Ainsi, les réseaux de villes, sans se substituer aux entités existantes ni aux intercommunalités, facilitent les rapprochements des villes moyennes. Le but est de générer une armature urbaine secondaire dans un souci de rééquilibrage face aux grandes métropoles françaises. Les réseaux de villes permettent d'améliorer le potentiel de développement de ces villes moyennes dans leur environnement proche.

1.2 Les régions métropolitaines

En outre, les eurodistricts se distinguent des « régions métropolitaines ». Ces dernières possèdent trois caractéristiques particulières : elles possèdent une structure organisationnelle plus forte, elles tentent de créer une gouvernance régionale et se dotent de comités de pilotage, de services administratifs, d'instances de coordination ou même, dans le cas de Stuttgart⁸⁵, d'une assemblée régionale élue au suffrage direct qui représente le niveau politique sous la forme d'une collectivité de droit public dotée d'une

⁸⁴ Le forum des réseaux urbains (« Forum Städtenetze ») a été créé en 1999 suite à une décision de la Conférence des ministres de l'aménagement du territoire et recense 19 réseaux urbains en Allemagne (état en 2000 Voir http://www.bbr.bund.de/moro/index.html?/moro/archiv/003_staedtenetze.html)

⁸⁵ Il s'agit de la Fédération Région de Stuttgart « Verband Region Stuttgart »

assemblée régionale élue au suffrage direct ainsi que d'un service administratif. Cette autorité métropolitaine est le quatrième niveau institutionnel après le Land, le Kreis et la commune.

En France, il n'existe pas de système comparable qui permettrait de regrouper des villes distinctes. Les « communautés urbaines », consacrées par la Loi Chevènement de 1999⁸⁶, s'apparentent plus à des agglomérations étant donné qu'elles doivent couvrir une zone continue. Pourtant, il existe en France des initiatives non institutionnelles de coopération métropolitaine, sous un modèle qui se rapproche de l'eurodistrict. On peut ainsi citer l'exemple de l'espace de coopération métropolitaine de Rhône-Alpes, officiellement appelé «Conférence des villes-centres et agglomérations de Rhône-Alpes».

1.3 Les agglomérations

C'est la Suisse qui propose la définition la plus précise de l'agglomération. Selon l'Office fédéral de la statistique⁸⁷, une agglomération est « un ensemble continu couvrant plusieurs communes et comptant au moins 20 000 habitants au total. La zone centrale se constitue d'une commune-noyau et, le cas échéant, d'autres communes possédant chacune au moins 2000 postes de travail et au moins 85 emplois pour 100 résidents actifs occupés⁸⁸ ». Une commune appartient à une agglomération à condition qu'au moins un sixième de ses résidents actifs occupés travaillent dans la zone centrale et que trois des cinq critères suivants soient remplis : une zone bâtie continue avec la commune noyau, une densité combinée d'habitants/d'emplois par hectare dépassant le chiffre 10, une croissance démographique située plus de 10% au dessus de la moyenne suisse, au moins un tiers de la population active occupée doit travailler dans la zone centrale et enfin la proportion des personnes résidentes actives travaillant dans le secteur primaire ne doit pas dépasser le double de la moyenne nationale.

⁸⁶ Loi no 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

⁸⁷ La définition exacte est disponible sur <http://www.statistik.zh.ch/raum/agglomerationen.php?p=3>

⁸⁸ Une commune appartenant à une zone centrale doit en outre envoyer travailler dans la commune-noyau au moins un sixième de sa population active occupée

En Allemagne, la notion d'agglomération est connue sous le nom de « zone d'imbrication⁸⁹ » dans le cadre de l'aménagement du territoire, mais il n'existe pas de définition plus précise.

En France, le modèle connu est celui des « communautés d'agglomération ». Celles-ci doivent former une zone continue et comprendre une ville-centre. Une communauté d'agglomération doit compter au moins cinquante mille habitants, dont au moins quinze mille dans la ville centre⁹⁰. La communauté urbaine doit être présentée à part puisqu'il s'agit de l'échelon maximal de la coopération intercommunale. Elle doit comprendre au moins cinq cent mille personnes. Cette dernière règle a été instaurée par la loi du 12 juillet 1999, ce qui explique que certaines communautés urbaines antérieures à cette loi comptent nettement moins d'habitants.

2. Les réseaux transfrontaliers

Les structures évoquées ici se rapprochent plus d'un eurodistrict par le caractère transfrontalier qu'elles évoquent.

2.1 L'agglomération transfrontalière et le réseau urbain transfrontalier

Une agglomération transfrontalière n'est pas simplement un ensemble urbain transfrontalier traversé par une frontière. La définition inclut un ensemble d'urbanisation dense et continu, la plupart du temps cet ensemble est polycentrique et présente une hiérarchie de ses centres. C'est le cas de Strasbourg-Kehl : la ville française est le centre principal et la ville allemande un centre secondaire. Les réseaux urbains transfrontaliers quant à eux regroupent des zones où une continuité urbaine n'est pas constatée.

⁸⁹ « *Verdichtungsraum* »

⁹⁰ La deuxième condition n'est pas requise s'il s'agit d'un chef-lieu de département

2.2 Le district européen

Particularité française, le terme de « district européen » existe en droit français sous l'article 187 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁹¹. Cette loi inscrit dans le droit national la possibilité de créer des organismes transfrontaliers regroupant des collectivités territoriales de part et d'autre d'une frontière tels que le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) conformément à l'article 11 et suivants du Traité de Karlsruhe. Son application est dès lors possible sur tout le territoire français.

2.3 Le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GETC)

La Commission européenne propose, dans le cadre de la réforme de la politique régionale, une nouvelle forme juridique de coopération : le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GETC), bénéficiant de la personnalité morale. Le GETC est né d'un règlement communautaire paru le 31 juillet 2006⁹². Ce règlement prévoit que chaque Etat européen doit prendre, dans un délai d'un an, les mesures adaptées garantissant son application sur le territoire. Le GETC a vocation à faciliter la gestion des programmes et la réalisation d'actions de coopération transfrontalières à l'échelle de l'ensemble des frontières de l'Union européenne puisqu'il permet une coopération entre Etats sans que ceux-ci n'aient besoin de modifier leur droit interne. Le GETC n'a absolument pas vocation à se substituer aux outils déjà existants ; il est adaptable et tout à fait facultatif.

En France, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) a organisé une journée d'information et d'échanges sur le GETC le jeudi 16 novembre 2006 à l'IRA (Institut Régional d'Administration de Metz)⁹³.

⁹¹ La loi est disponible en intégralité sur le site <http://www.legifrance.gouv.fr/>

⁹² Règlement (CE) no 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

⁹³ Le rapport complet du séminaire est disponible sur le site de la MOT.

2.4 Les eurodistricts

Le terme « eurodistrict » est issu de la compétition entre Bruxelles et Strasbourg/Kehl pour la venue d'institutions européennes sur leur territoire respectif. Le terme fut ranimé en 2003 par MM. Chirac et Schröder et désigne aujourd'hui une forme de coopération en général.

Un eurodistrict est une entité territoriale transfrontalière regroupant des agglomérations urbaines situées de part et d'autre d'une frontière d'Etats. Un eurodistrict offre la possibilité de mettre en place des dispositifs dérogatoires favorisant l'émergence d'une identité commune. Il est autorisé à pratiquer des expérimentations destinées à faciliter l'intégration réciproque des populations dans le quotidien⁹⁴. Comme pour les communautés urbaines, il s'agit de créer un cadre de coopération et d'intégration pour les communes qui le constituent, à cela que l'eurodistrict dépasse le cadre national. Les aspects juridiques et financiers ne sont pas encore fixés. Pour le moment s'appliquent les bases juridiques de la fondation de groupements locaux de coopération transfrontalière évoquée dans le traité de Karlsruhe conclu en 1996 entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse, traité qui s'applique à la région du Rhin Supérieur : la mise en place d'un eurodistrict peut se faire par un simple accord de mise en commun de projets de terrain, ou de façon plus institutionnalisée dans le cadre de GLCT (groupement local de coopération transfrontalière) définissant le cadre de la coopération intercommunale transfrontalière⁹⁵ ; ou selon une institutionnalisation encore plus poussée, avec par exemple des structures disposant de transferts de pouvoirs et élues par tous les citoyens des districts.

⁹⁴ La définition est issue du site de l'Académie de Strasbourg : <http://www.ac-strasbourg.fr/sections/rhin_superieur_europ/les_programmes_et_di/programmes_rhin_supe/eurodistrict/vi ew> (consulté le 12 avril 2008).

⁹⁵ Cf. Traité de Karlsruhe

II. La gouvernance au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : un partenariat multi niveaux complexe

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est un lieu où des acteurs en provenance d'horizons divers apprennent à se comprendre et à tirer parti de leurs différences. Cette diversité culturelle élargit le champ des solutions qu'il faut alors maîtriser pour optimiser la gestion de tous les paramètres. L'implication des partenaires est à la fois déterminée par la nature de leurs compétences juridiques et par le poids et l'échelle des enjeux qu'ils défendent.

A. Une personnalité juridique propre pour un budget propre

La question du statut juridique de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est sans doute celle qui fut à l'origine des débats les plus importants entre partenaires franco-allemands. Cela est d'autant plus justifié que le budget d'une structure de coopération est lié à son statut juridique.

1. Le débat autour de la personnalité juridique de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Dès l'année 2003, il a été question de la personnalité juridique de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Les ministres délégués aux Affaires européennes ont appelé à la mise en place d'un cadre juridique précis, arguant que « l'Eurodistrict ne peut se baser que sur la volonté profonde des collectivités concernées d'atteindre une nouvelle dimension de coopération transfrontalière »⁹⁶. L'idée était de faire de l'Eurodistrict un groupement local de coopération transfrontalière sur le modèle de l'accord de Karlsruhe signé le 23 janvier 1996. Toutefois le choix définitif des contenus et de la forme juridique devait être laissée aux communes. Un certain nombre de compétences devait

⁹⁶ Déclaration commune de la ministre déléguée aux Affaires européennes, Mme Noëlle Lenoir, et du ministre délégué aux Affaires européennes de la République fédérale d'Allemagne, M. Hans Martin Bury. Strasbourg, le 30 juin 2003.

constituer le noyau dur de l'Eurodistrict dans une première phase, mais sa construction se voulait progressive pour permettre d'intégrer, au fur et à mesure, des compétences plus larges. La réflexion sur le statut juridique a donc été conduite dès 2003 et, parallèlement aux autres réflexions, en fonction des projets identifiés et des compétences souhaitées et nécessaires.

Il est mentionné à la fin du chapitre I de la convention de coopération que « nous souhaitons développer l'Eurodistrict par étapes et aspirons à sa transposition dans une forme juridique originale ».

La question du statut juridique de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau divise. Adrien Zeller, président de la Région Alsace, souhaite voir un jour l'Eurodistrict se doter d'un statut juridique propre⁹⁷. Les Allemands également sont plus favorables à ce que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dispose de la personnalité morale et en conséquence d'un budget (le droit administratif allemand est en effet plus contraignant dans ce domaine que le droit administratif français).

La crainte est de voir l'Eurodistrict noyé dans un débat juridique qui ralentirait la mise en place de mesures concrètes. Pour la signature de la convention de coopération, deux ans ont été nécessaires depuis la Déclaration commune Chirac-Schröder. Il serait néfaste que l'Eurodistrict perde à nouveau du temps pour des questions qui se régleront peut-être d'elles mêmes lorsque les cas se présenteront⁹⁸.

2. Le financement de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, reflet d'un système à canaux multiples

Sans personnalité morale, pas de budget propre. Le ministre allemand Stächele souhaite que la coopération montrée au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau amène un financement européen dans la cadre du programme INTERREG. Une aide financière permettrait de mettre en point des projets supplémentaires. En cela, le Bade-

⁹⁷ ZELLER, Adrien. *Espace rhénan : la coopération étouffée.* (N° 028 - Dimanche 2 Février 2007 / Région) A cet égard, le président du Conseil régional, Adrien Zeller, est on ne peut plus clair : « en matière de coopération transfrontalières, résume-t-il, les problèmes ne sont plus liés aux frontières, mais aux limites administratives »

⁹⁸ Opinion de Mme Isabelle Ullmann-Libman, interview du 26 février 2008.

Wurtemberg s'adressa au gouvernement fédéral allemand pour la reconduite du programme INTERREG dans le Rhin Supérieur⁹⁹.

Actuellement, le projet en cours au sein de l'Union européenne est INTERREG IV, courant sur la période 2007-2013. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a obtenu un siège dans le comité de suivi, et donc a la possibilité de suivre les projets proposés dans ce cadre, mais on ne compte pas d'autre avancée pour l'instant.

B. Méthodes de travail et gouvernance au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

D'une façon générale, les coopérations les plus nombreuses sont le fait de ce que l'on appelle les « forces vives » du territoire: entreprises, associations..., souvent liées à des personnes individuelles et à leurs convictions, et largement informelles. Elles montrent que le territoire vécu et façonné par les acteurs locaux est peu ou prou celui de la coopération métropolitaine. La gouvernance proposée par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau souhaite associer toutes les forces vives intéressées par la coopération et l'intégration transfrontalière.

1. Cadre organisationnel (secrétariats, groupements de travail etc.)

1.1 Structure

La structure de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est originale : elle se compose du Conseil de l'Eurodistrict, du Comité de Suivi et de groupes thématiques. Le Conseil de l'Eurodistrict est l'organe décisionnel. Il a la charge de proposer, de soutenir et enfin d'encourager les positions communes sur les projets. Des réunions sont organisées aussi

⁹⁹ „Minister Stächele wies darauf hin, dass sich die verstärkte Zusammenarbeit im Eurodistrikt Straßburg-Ortenau auch positiv auf eine finanzielle EU-Förderung auswirken könne. Im Rahmen der INTERREG-Förderung durch die EU werde es im Eurodistrikt leichter sein, Partner für gemeinsame Projekte zu finden. Die Landesregierung werde sich auch bei der neuen Bundesregierung für eine Weiterführung der INTERREG-Förderung am Oberrhein einsetzen“

souvent que cela est jugé nécessaire, avec une condition toutefois puisque le Conseil doit se réunir au minimum tous les six mois. Les membres actuels du Conseil de l'Eurodistrict sont au nombre de quatorze, répartis équitablement entre Français et Allemands¹⁰⁰. Le Conseil de l'Eurodistrict a ensuite la charge de désigner les deux porte-parole de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Leur mandat est en théorie d'un an. Le porte-parole français est M. Grossmann¹⁰¹, étant président de la Communauté Urbaine de Strasbourg, il conserve ce poste alors que l'Ortenaukreis effectue un roulement entre les maires de ses cinq principales communes que sont Achern, Kehl, Lahr, Offenbourg et Oberkirch. Il s'agit actuellement de Wolfgang G. Müller, maire de Lahr. Les porte-parole sont ensuite chargés de déterminer conjointement l'ordre du jour des réunions, de convoquer le Conseil de l'Eurodistrict et enfin de présider les réunions.

Lors de la première réunion du Conseil de l'Eurodistrict eu lieu la signature de la convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau¹⁰² :

¹⁰⁰ Leur nom et curriculum vitae sont librement consultables sur le site officiel de l'Eurodistrict : <http://www.eurodistrict.eu/fr/index.php?page=membres&menu=menu3>

¹⁰¹ Les personnalités politiques citées dans ce mémoire sont à situer dans le contexte d'avant les résultats de la campagne municipale de 2008.

¹⁰² Le 17 octobre 2005 en l'Hôtel de Ville de Strasbourg.

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Photos des membres de l'Eurodistrict

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteurs.

Pour les utilisateurs URS, il est possible de consulter cette publication sur le site de l'éditeur :

http://www.eurodistrict.eu/fr/photo_membres.htm

Il est également possible de consulter le mémoire sous forme papier à la Bibliothèque de l'IEP : caroline.saur@urs.u-strasbg.fr

Le deuxième corps de l'Eurodistrict est le Comité de Suivi. Celui-ci a la charge d'accompagner le travail du Conseil de l'Eurodistrict. Plus particulièrement, si une concertation mise en œuvre dans le cadre du Comité de Suivi reste sans suite, celui-ci peut alors faire part des propositions à l'Etat français, aux gouvernements du Land Bade-Wurtemberg et au gouvernement fédéral allemand (le Bund). Les membres sont, pour la partie française, le Ministre délégué aux affaires européennes français, le Préfet de la Région Alsace, le Président du Conseil Régional d'Alsace, le Président du Conseil Général du Bas-Rhin, le Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg, le Maire de Strasbourg, le Vice-président de la Communauté Urbaine de Strasbourg en charge des Relations Internationales. Pour le côté allemand, les membres sont le Ministre fédéral allemand délégué aux affaires européennes, le Regierungspräsident de Fribourg, le Landrat de l'Ortenaukreis, le Maire de Kehl, deux autres représentants des communes de plus de 20 000 habitants de l'Ortenaukreis et un représentant des communes de moins de 20 000 habitants de l'Ortenaukreis. Une séance a eu lieu le 16 novembre 2006 puis le 16 janvier 2008¹⁰³.

Enfin, des groupes thématiques de travail sont élaborés pour permettre un travail par dossier. Ces groupes sont binationaux et se composent d'experts pour chaque

¹⁰³ Les rapports complets de la séance sont disponibles sur le site de l'Eurodistrict : <http://www.eurodistrict.eu/fr/index.php?page=comite&menu=menu3>

domaine abordé. A nouveau, il est important de souligner que si les thèmes sont définis au préalable, il est tout à fait possible d'aborder « n'importe quelle thématique jugée pertinente ». Ensuite, les projets sélectionnés sont proposés au Conseil de l'Eurodistrict. La composition des groupes d'experts varie en fonction du mandat accordé à chacun d'eux par le Conseil de l'Eurodistrict.

1.2 Mode de fonctionnement

Le travail au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se fait en fonction des personnes et des institutions ainsi que du type de coopération. En ce qui concerne d'abord les personnes et institutions coopérant à l'Eurodistrict, il est nécessaire de distinguer les coopérations entre collectivités territoriales, les coopérations entre acteurs publics ou parapublics (universités, musées...) ou entre acteurs publics et privés et enfin les coopérations entre personnes individuelles (chercheurs, enseignants, techniciens...). A chaque coopération correspond un certain niveau d'institutionnalisation : si la première catégorie est fortement institutionnalisée, la dernière est quasiment informelle. Ensuite, il faut étudier le type de coopération souhaitée, là également les degrés sont variables. On connaît d'abord un mode de travail très informel tel que la simple information réciproque ou l'échange d'expériences. Ensuite, une coopération est possible, souvent d'abord par nécessité (par exemple pour ne pas mettre deux programmations culturelles rapprochées en concurrence). Le pallier suivant consiste à mettre en œuvre une gestion commune, des équipements communs, une offre touristique ou encore une stratégie de communication. Enfin, une planification commune peut être réalisée. Tous ces types de coopération sont observables au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

Ce sont des groupes de travail qui ont été mis en place pour réfléchir à la concrétisation des idées de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. La mise en place des premiers groupes de travail a suivi un processus particulier. Il y a d'abord eu une série de consultations nationales et bilatérales conduites sous l'autorité des ministres délégués aux Affaires européennes. Suite à cela, des groupes de travail ont été élaborés. Idéalement, ces derniers ont cherché à représenter tous les niveaux de représentation

politique et administrative, aussi bien français et allemands. Une coopération avec les acteurs de la société civile s'est en suivie.

2. Tensions politiques et autres problèmes du quotidien

La défense d'un territoire transfrontalier est très difficile. En effet, « créer » une intégration est particulièrement délicate car la volonté collective doit s'accompagner d'une compréhension réciproque des deux cultures.

La gestion quotidienne de l'Eurodistrict apporte son lot d'interrogations (barrière de la langue, fiscalité, système politique différent etc.). Faut-il considérer ces dernières comme une faiblesse de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ou au contraire comme de simples disparités culturelles dont il faut convenir ? Ainsi, c'est avec quelque étonnement qu'il est fait part des problèmes de traduction rencontrés lors des séances de travail de l'Eurodistrict¹⁰⁴. Or, la langue ne devrait pas être une barrière pour deux régions transfrontalières marquées par une coopération aussi ancienne. Par ailleurs, la pratique du dialecte - l'alsacien - permet encore de rapprocher les Français des Allemands, au moins en ce qui concerne les anciennes générations. Pourtant, la barrière de la langue est ressentie notamment dans les groupes de travail qui étudient des domaines très pointus. On peut par exemple citer le thème de la maladie d'Alzheimer, qui requiert un vocabulaire très technique que même les personnes capables de communiquer dans la langue du voisin ne maîtrisent pas forcément. Pour faire face à cette difficulté, l'Eurodistrict travaille la plupart du temps avec les mêmes interprètes, pour éviter de devoir à chaque fois réétudier le dossier et proposer des traductions variables. Le problème de la langue est cependant à relever car il devient de plus en plus visible. C'est un exemple significatif des problèmes de gouvernance auxquels peut être confronté un territoire qui mise sur l'intégration transfrontalière.

Le partenariat franco-allemand a également parfois connu des tensions. Ainsi, les Dernières Nouvelles d'Alsace relatent et regrettent les accrochages entre les municipalités kehloise et strasbourgeoise. Il apparaîtrait que le maire de Kehl aurait pris

¹⁰⁴ Interview de Mme Simon-Studer, le 23 janvier 2008.

plusieurs initiatives concernant l'Eurodistrict sans en informer d'entrée la municipalité française. De plus, il a plusieurs fois été fait état de la grande qualité des relations de la Strasbourg avec le Landrat de l'Ortenau, Klaus Brodbeck (Indépendant mais classé à droite comme le tandem Keller-Grossmann de Strasbourg), ce qui est une manière de souligner les difficultés avec le maire de gauche SPD de Kehl, Günther Petry¹⁰⁵.

D'autres débats ont notamment eu lieu concernant la mise en place d'un secrétariat pour l'Eurodistrict. L'Ortenau se disait prêt à accepter un secrétariat à Strasbourg si l'Eurodistrict est régi par le droit allemand, alors que la CUS est partisane d'un Eurodistrict de droit français. Le maire de Kehl, Günther Petry, avait alors exposé la proposition de résolution du sous-préfet et des maires de l'Ortenau : elle visait notamment à instaurer un groupement local de coopération transfrontalière, première étape de l'Eurodistrict et souhaité par Jacques Chirac et Gerhard Schröder en janvier 2003¹⁰⁶. Après onze mois de blocage, notamment en raison d'une querelle de siège finalement apaisée, le projet de création de l'Eurodistrict CUS-Ortenau a connu en février 2005 une subite éclaircie¹⁰⁷. Approuvé en juillet 2005 par le Kreistag¹⁰⁸ de l'Ortenau puis en septembre par le conseil de CUS, la convention de coopération est finalement signée le par les représentants des deux collectivités le 17 février 2005.

« [...] créer des visions communes et partagées par l'intensification du rapprochement des instances politiques. Il s'agit de faire émerger un échelon stratégique qui distinguerait et prendrait en charge clairement les quatre échelles d'intervention de l'agglomération transfrontalière Strasbourg-Kehl, de la région urbaine CUS-Ortenau, de l'espace régional rhénan supérieur et du reste du continent¹⁰⁹. »

¹⁰⁵ *A Strasbourg, la querelle politique passe par Kehl* (Extrait des DNA N° 135 - Mercredi 11 Juin 2003 / Strasbourg) et *Malgré tout, l'Eurodistrict avance* (Extrait des DNA N° 135 - Mercredi 11 Juin 2003 / Région).

¹⁰⁶ *Eurodistrict : la confusion des sentiments* (Extrait des DNA N°296 - Vendredi 17 Décembre 2004 / Strasbourg)

¹⁰⁷ Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : la politique des petits pas (N°243 - Dimanche 16 Octobre 2005 / Région)

¹⁰⁸ Le Kreistag est élu pour cinq ans par les habitants du district titulaires du droit de vote. Toutes les décisions dans le cadre de l'autonomie administrative du district régional lui reviennent.

¹⁰⁹ Richard Kleinschmager, Actes du Séminaire métropolitain [sur le projet métropolitain] des 9 et 10 décembre 2005

« Pour faire un Eurodistrict, il faut des moyens. Les questions de l'harmonisation de la TVA, de téléphonie, de la santé sont autant de problèmes concrets auxquels nous sommes confrontés. Il faut à présent que les Etats allemands et français accompagnent notre démarche¹¹⁰. »

Les accrochages n'ont cependant pas disparus avec la convention de coopération de l'Eurodistrict. Par exemple, c'est « avec étonnement » que la députée au Bundestag pour la circonscription d'Offenbourg, Elvira Drobinski-Weiß, a pris connaissance de la proposition de Fabienne Keller de créer un aéroport de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, n'incluant non pas l'aéroport de Lahr mais celui de Söllingen, situé en dehors de l'Eurodistrict. A Fabienne Keller de répondre quelques temps plus tard :

« Nous ne pourrions pas avoir un aéroport de plus dans le Rhin supérieur. Nous avons des aéroports de proximité (Strasbourg, Baden-Baden et Mulhouse) et plus loin ceux de Stuttgart, Francfort et Zurich. La question qui se pose pour notre territoire est celle de savoir comment les rendre accessibles efficacement en train, et notamment comment le TGV franchira efficacement le Rhin pour desservir Karlsruhe et Francfort. »¹¹¹

Ces quelques exemples d'accrochage politique ne remettent en aucun cas en question l'ambition de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Ils illustrent qu'il a fallu mais surtout qu'il faut continuer à s'organiser dans un contexte fluctuant.

Conclusion

¹¹⁰ Robert Grossmann, Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg, Actes du Séminaire métropolitain [sur le projet métropolitain] des 9 et 10 décembre 2005.

¹⁰⁹ Fabienne Keller, Maire de Strasbourg, Actes du Séminaire métropolitain [sur le projet métropolitain] des 9 et 10 septembre 2005.

La gouvernance au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se caractérise par différents points. On note d'abord, comme il a été démontré dans la première partie, une expérience importante dans le domaine de la coopération transfrontalière pour la région de Strasbourg-Ortenau. Un autre caractéristique est la juxtaposition de structures différentes (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, INFOBEST, Rhin supérieur..), certes spécialisées chacune dans un domaine mais à l'ambition somme toute identique : celle de faciliter la coopération transfrontalière entre l'Allemagne et la France, notamment dans la région de la Ville de Strasbourg et de sa partie opposable située dans le Bade-Wurtemberg. Comme il a été souligné quelques pages plus haut, il s'agit d'organiser ces structures dans la mesure du possible, afin de proposer aux citoyens des instances de coopération plus visibles. Il est nécessaire de présenter ces instances sous l'angle de leur complémentarité et de leur lisibilité. La gouvernance s'appuie sur des groupes d'experts et autres groupes de travail, unis par des thématiques communes et encouragés à travailler ensemble malgré la barrière de la langue et l'effort de traduction à fournir.

Cette forme de gouvernance pourrait malgré cela être encore améliorée. En effet, on ne dénote pas encore de véritable coordination entre initiateurs et destinataires des projets. En effet, si l'on considère que les destinataires des projets sont avant tout les citoyens, on remarque une déconnexion entre les professionnels, associations et universitaires qui sont assis à la table des négociations et participent à l'élaboration des projets. Malgré un relatif équilibre entre les participants français et les participants allemands unis par le caractère transfrontalier de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, la gouvernance proposée mériterait des améliorations. Qu'en est-il des organes politiques et techniques ? A noter que le morcellement territorial différent en France et en Allemagne joue un rôle important dans la représentation politique des communes qui font parties de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. On remarque enfin que l'intérêt est plutôt contrasté entre les acteurs associés à l'Eurodistrict, aussi bien parmi les partenaires signataires que parmi les institutions sollicitées par après. Adhésion, participation assumée, reconnaissance ou méfiance de l'Eurodistrict ?

Chapitre 4

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : une nouvelle forme de coopération transfrontalière au service de l'intégration d'une région transfrontalière

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ne souhaite pas être assimilé à une instance de coopération classique. L'un de ses objectifs est de devenir un territoire-pilote en matière d'*intégration* approfondie. Cette intégration doit amener à des relations de bon voisinage entre frontaliers mais aussi contribuer au rayonnement d'une région « périphérique ». Véritable « laboratoire d'expérimentation », l'Eurodistrict doit pouvoir permettre le passage d'une coopération transfrontalière classique à une intégration transfrontalière en contribuant notamment au développement durable du territoire de Strasbourg-Ortenau. En effet, les questions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire ont pris une dimension particulière pour chaque projet transfrontalier. Le passage d'une coopération transfrontalière à une intégration transfrontalière peut se faire par le biais de projets autonomes, prenant la forme d'une série de projets cohérents conçus en commun. Pour cela, il est nécessaire de faire évoluer des idées basées sur des moyens encore limités à des projets globaux, intégrés.

I. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'aménagement territorial ou la nouvelle problématique du développement urbain durable

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est un projet avant tout politique, mais qui permet à présent d'appuyer de nombreux projets d'aménagement du territoire qui avaient été amorcés avant lui. En outre, quelle meilleure manière de coopération que les services urbains ?

A. Le Livre blanc de la région transfrontalière Strasbourg-Ortenau

Dans la région Strasbourg-Ortenau, l'aménagement du territoire et la coopération transfrontalière ne peuvent être pris à part. Il est nécessaire de prendre en compte l'effet frontière dans les projets d'urbanisme en tenant compte des opinions de l'autre côté du Rhin. Les différents documents d'urbanisme ont très vite intégré cette réalité transfrontalière.

1. Historique des projets d'urbanisme

En 1999, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme strasbourgeois est mis en révision¹¹². Il est alors envisagé d'associer les partenaires allemands au futur plan d'urbanisme de la région. Déjà, le SCOTERS¹¹³ voulait prendre une dimension transfrontalière ainsi que l'équivalent allemand du SCOTERS, le *Regionalplan Südlicher Oberrhein*¹¹⁴. En Allemagne, l'aménagement du territoire, objet du *Regionalplan*, relève de la compétence des Länder, même si le droit constitutionnel allemand prévoit pour les communes de puissantes compétences dans le domaine administratif. Le *Regionalplan* actuellement en vigueur concerne la période 1995-2010. Les collectivités territoriales et administrations alsaciennes ont participé à son élaboration. A noter que le *Regionalplan* peut être modifié à tout moment de son application.

C'est ainsi que le Livre blanc de la région transfrontalière Strasbourg-Ortenau¹¹⁵ fut rédigé en 2004 avec la participation du syndicat mixte pour le SCOTERS, de l'Ortenaukreis, du Regionalverband Südlicher Oberrhein, de l'Etat français, de la Région Alsace, du Département du Bas-Rhin, des villes d'Offenbourg, Lahr, Kehl et Achern. Les buts du Livre transfrontalier sont la construction d'une région

¹¹² Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme était un document d'urbanisme français composant les règles locales d'urbanisme. Aujourd'hui, le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) s'y substitue. Un SCOT est un outil de conception, de mise en œuvre et de suivi d'une planification intercommunale, dans une perspective de développement durable.

¹¹³ Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg. Créé à partir de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains de 2000, et après enquête publique, le SCOT de Strasbourg est approuvé en 2006 et se nomme SCOTERS.

¹¹⁴ La « *Region Südlicher Oberrhein* » concernée par ce plan d'urbanisme est plus vaste que le territoire de l'Ortenaukreis : le *Regionalplan* concerne un territoire qui s'étend d'Achern au Nord à Titisee-Neustadt au sud, sud-est et jusqu'à Wolfach à l'est.

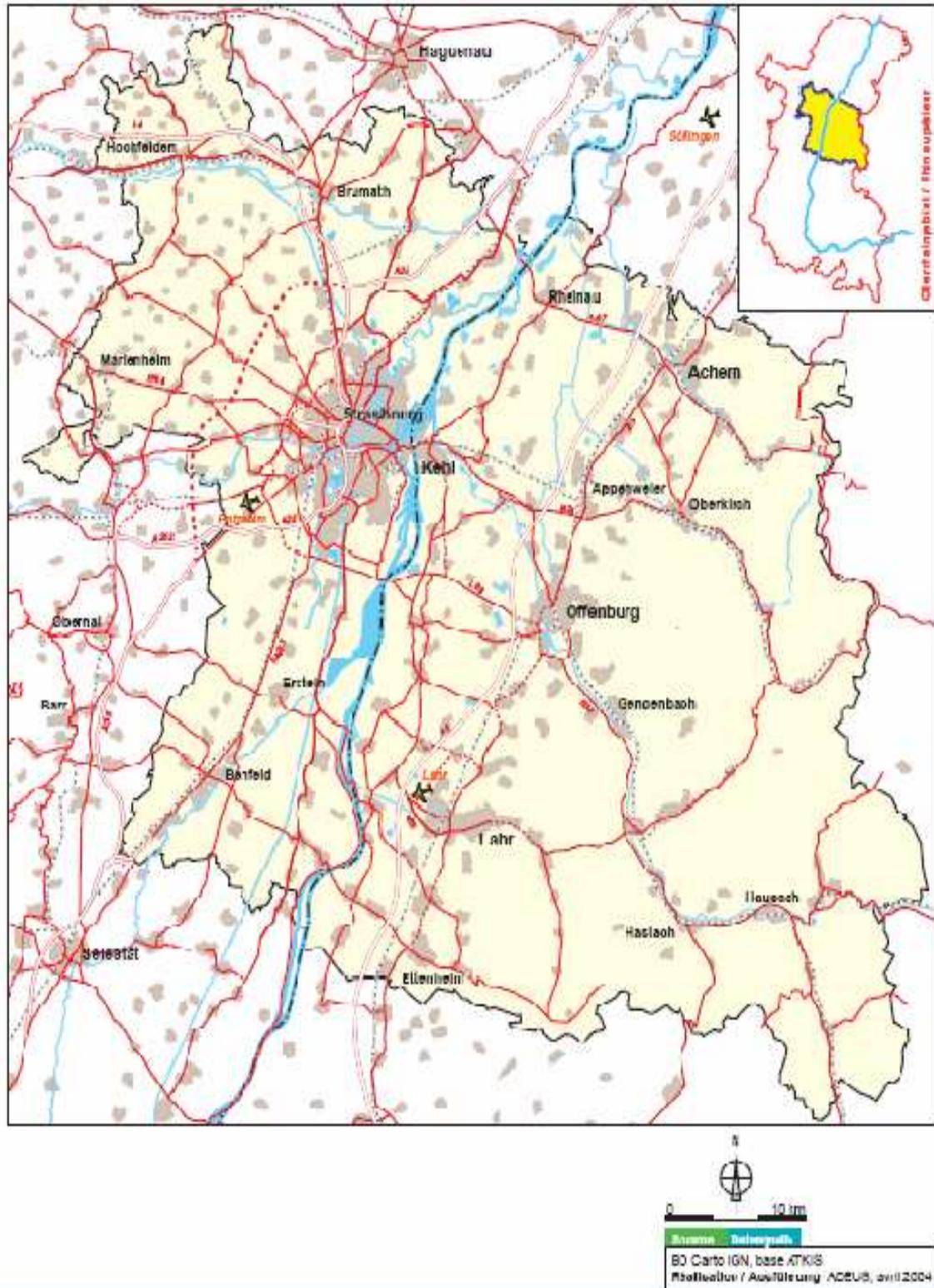
¹¹⁵ Livre blanc « Strasbourg-Ortenau : orientations et projets pour un développement commun » <<http://www.strasbourg-ortenau.org>>

transfrontalière au quotidien, le partage d'une vision commune pour le développement et l'aménagement du territoire de la région transfrontalière, le renforcement de Strasbourg dans sa fonction de métropole européenne et internationale. Le Livre blanc est effectivement censé permettre la coordination voire éventuellement la révision des documents de planification classiques : le Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg, le *Regionalplan Südlicher Oberrhein*, le *Flächennutzungspläne*¹¹⁶ et les plans locaux d'urbanisme¹¹⁷. Par la même occasion, le Livre transfrontalier se veut être une « contribution » à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : son périmètre de référence recouvre, pour la partie française, le territoire du SCOTERS (c'est-à-dire la Communauté Urbaine de Strasbourg, onze communautés de communes et six communes isolées) et, pour la partie allemande, celui de l'Ortenaukreis. Pour ce qui est du territoire français, il est donc plus vaste que celui de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

¹¹⁶ Le *Flächennutzungsplan* (« plan d'occupation des sols ») est un document d'urbanisme communal.

¹¹⁷ Le plan local d'urbanisme est un document de planification d'urbanisme communal voire intercommunal.

La région Strasbourg - Ortenau : périmètre d'étude pour le Livre Blanc transfrontalier
 Die Region Strasbourg - Ortenau : Bearbeitungsraum des grenzüberschreitenden Weißbuchs



Source : Livre blanc transfrontalier, 2004.

Le Livre blanc Strasbourg-Ortenau a en plus bénéficié de crédits européens grâce au programme INTERREG III, dont la moitié du budget alloué provenant du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

2. Les thèmes porteurs du Livre blanc

Le Livre blanc transfrontalier a nécessité deux ans de travail entre partenaires français et allemands. Il concerne cent quatre-vingt-dix communes dans un périmètre de trente kilomètres autour de Strasbourg. Cent soixante pages furent ainsi co-rédigées par dix partenaires¹¹⁸. Vingt-cinq projets sont proposés à la lumière de la coopération transfrontalière Strasbourg-Ortenau, répondants aux objectifs qui avaient été posés au préalable par les partenaires franco-allemands : partager une vision commune pour le développement et l'aménagement du territoire, renforcer Strasbourg dans sa fonction de métropole européenne et internationale, et enfin construire une région transfrontalière au quotidien. Ces objectifs ne vont pas sans rappeler ceux de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Six thèmes porteurs ont été retenus : réseau de villes et métropole ; développement économique transfrontalier ; évolution démographique et occupation du sol, infrastructures de communication et mobilité ; paysage et environnement ; culture, loisirs et tourisme¹¹⁹.

En ce qui concerne l'aménagement urbain, les buts sont de préserver une armature urbaine décentralisée en encourageant le développement de centres moyens et inférieurs, tout en développant les conditions de vie et de travail des zones rurales, particulièrement celles de l'Ortenau, sans oublier de renforcer le rôle de Strasbourg comme métropole européenne. Il s'agit d'aménager et de revitaliser l'axe Strasbourg-Kehl en tant que noyau d'une conurbation transfrontalière. Le développement économique est lui aussi porté par les espaces urbains. Pour faire face à une frontière matérialisée par des coûts de transaction et la barrière de la langue, l'idée est de mieux

¹¹⁸ Il s'agit du Syndicat mixte pour le SCOTERS (dont les membres sont la Communauté Urbaine de la Ville de Strasbourg, onze communautés de communes et sept communes), l'Etat français, la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin, l'Ortenaukreis, le Regionalverband Südlicher Oberrhein, les villes de Achern, Kehl, Lahr et Offenburg).

¹¹⁹ Une présentation plus détaillée de ces thèmes peut être consultée dans la revue du SCOTERS n°9 de juin 2004.

communiquer et de mettre en synergie ce qui peut l'être. Il est également évoqué la possibilité de mettre en commun les équipements structurants (les ports de Strasbourg et de Kehl sont encore davantage dans une situation de conurbation que de coopération ou la liaison TGV-ICE par exemple). Par ailleurs, afin de pouvoir mieux gérer et coordonner les consommations futures de terrain, la structure de l'urbanisation et l'évolution de la population dans la région de Strasbourg-Ortenau ont été étudiées. Alors que dans l'Ortenau la structure urbaine est relativement équilibrée, l'espace français est polarisé. Du côté français, il est souhaité freiner la migration des jeunes familles vers la périphérie et créer des nouvelles formes d'habitat. Dans l'Ortenaukreis, la priorité est toute autre puisqu'il s'agit d'adapter le cadre de vie au vieillissement de la population. On est donc face à deux situations démographiques complètement différentes pour de mêmes objectifs, à savoir le développement durable de l'urbanisation et la consommation économique du foncier. Ensuite, face à l'accroissement de la mobilité, il est urgent de proposer une répartition modale plus judicieuse en combinant réseau routier et réseau ferroviaire tout en améliorant l'accessibilité de Strasbourg. En ce qui concerne les paysages et l'environnement, la présence d'activités industrielles et d'agriculture intensive dans la région Strasbourg-Ortenau augmente les pressions qui pèsent sur les milieux naturels. Les menaces sont à nouveau liées à la pression de l'urbanisation mais aussi au manque d'harmonisation de la législation entre la France et l'Allemagne. Enfin, dans les domaines de la culture, des loisirs et du tourisme, il a été choisi de miser sur leur propension à faire se rencontrer les populations.

B. De grands projets d'urbanisme comme autant d'ambition pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Les projets d'urbanisme sont des vitrines pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. C'est le cas notamment du Jardin des Deux Rives, symbole d'amitié entre la France et l'Allemagne. Plus largement, lorsque la zone de rencontre des villes de Strasbourg et de Kehl sera entièrement réaménagée, à l'horizon 2010, on espère voir apparaître le nouveau cœur urbain de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

1. Le Jardin des Deux Rives

Pendant longtemps, Strasbourg et Kehl ont grandi en se tournant le dos. Du côté français, le secteur en bordure du Rhin, de part et d'autre du pont de l'Europe, est presque laissé à l'abandon. C'est un grand ensemble de voies de communication souvent saturées, d'installations douanières et militaires désaffectées, de friches urbaines et industrielles, d'installations sportives en déshérence, de jardins, d'une forêt et d'un petit quartier pavillonnaire.

En 1999, les villes de Strasbourg et Kehl s'associent pour lancer un concours d'urbanisme paysager, sous l'égide du droit allemand, à l'aide d'un bureau d'études mandaté par Kehl. Deux axes sont imposés aux équipes participantes : d'une part, l'aménagement paysager de ce territoire transfrontalier de 150 ha autour du pont de l'Europe (le futur Jardin des Deux Rives), d'autre part le concept et l'organisation des floralies¹²⁰. Dès l'année suivante, la Ville de Strasbourg, la CUS et la Ville de Kehl retiennent le projet de l'architecte-paysagiste Brosk et des architectes Argibas et Wienstroer. L'idée est de considérer un événement ponctuel comme les floralies comme le noyau d'un projet à plus long terme incluant le jardin et une passerelle pour piétons et vélo sur le Rhin. Le projet serait cofinancé par la France et l'Allemagne. Un deuxième concours est alors lancé pour la construction de cette passerelle. Le projet retenu fut celui de Marc Mimram, architecte de la nouvelle passerelle parisienne de Solférino.

Il fallut ensuite résoudre quelques « tracasseries administratives ». En effet, depuis un traité datant de 1953 entre la France et l'Allemagne, toute construction d'ouvrage sur le Rhin doit faire l'objet d'un accord entre les deux Etats donnant lieu à une ratification par les parlements français et allemand. Etait-il possible d'éviter une procédure aussi lourde, qui doit aussi inclure la ratification par les parlements ? Finalement, un accord sous forme d'échange de lettres entre les gouvernements français et allemands a suffi à autoriser la construction de la passerelle.

Les travaux ont été lancés en février 2003. Le 23 avril 2004, le festival des Deux Rives a officiellement débuté. Il durera jusqu'au 10 octobre.

¹²⁰ Les floralies, « *Landesgartenschau* » en allemand, sont organisées tous les deux ans. En 1998, la ville de Kehl s'était proposée pour les accueillir et avait proposé à Strasbourg de s'associer à sa candidature.

2. Autres projets d'urbanisme

D'autres projets bilatéraux marquent la volonté de créer une grande agglomération transfrontalière. Par ces projets franco-allemands, l'idée est d'inscrire l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans un cadre européen. Par exemple, il est envisagé dans le Livre blanc Strasbourg-Ortenau de transformer la B28 kehloise en boulevard urbain ainsi que l'esplanade de la gare de Kehl. Ensuite, l'interconnexion des réseaux de train à grande vitesse français et allemand (TGV et ICE) assurera à la région une meilleure intégration. Pour cela, il est nécessaire de dédoubler le pont ferroviaire sur le Rhin. Pour améliorer une desserte transfrontalière par transports en commun, il est question de mettre en place des lignes de bus supplémentaires sur le Pont Pierre Pflimlin. À côté de cela, une politique tarifaire commune, des affichages dans les gares, des distributeurs de tickets seront proposés pour faciliter l'usage des transports. En ce qui concerne les projets paysagers, la Ville de Strasbourg a par exemple décidé de participer pour la première fois au salon Chrysanthéma de 2006 de Lahr dans le cadre de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

« Il faut se saisir du développement durable pour ajouter de l'excellence aux fonctions métropolitaines de notre territoire. La qualité de vie distingue notre métropole à taille humaine. »¹²¹

C. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et le projet métropolitain : opportunités et reconnaissance

Pour encourager un développement territorial équilibré, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a choisi, en plus de l'urbanisme, de se lancer dans le chantier de la coopération métropolitaine. Cette dernière a pour but de renforcer les fonctions du territoire de l'Eurodistrict ainsi que son attractivité, afin de lui permettre de conforter son positionnement de métropole européenne. En effet, l'un des objectifs de l'Eurodistrict est de contribuer au développement durable de la région et à son

¹²¹ Fabienne Keller, Maire de Strasbourg, Actes du Séminaire métropolitain [sur le projet transfrontalier] des 9 et 10 décembre 2005.

rayonnement urbain. Mais la coopération métropolitaine est aussi un sujet dont se préoccupe l'Union européenne et l'Etat français. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau bénéficie du soutien de ces instances.

1. La problématique de la métropolisation

L'Union européenne a fait du développement durable une priorité clairement affichée. En particulier, la politique communautaire témoigne d'une prise de conscience accrue des enjeux énergétiques : le plan d'action pour l'efficacité énergétique adopté par la Commission en octobre 2006 fixe comme objectif de réduire la consommation d'énergie de l'UE de 20% d'ici 2020. C'est un défi dont l'Eurodistrict a déjà pris conscience. En 2008 sont prévus des groupes de travail sur le thème de l'énergie. De plus, l'Eurodistrict a fait de la sobriété et de l'efficacité énergétique l'un des axes stratégiques de son projet métropolitain, projet qui sera présenté plus en détail quelques lignes plus bas.

La tendance générale en Europe est à la métropolisation, c'est-à-dire une tendance à la concentration des établissements économiques dans des zones urbaines étendues sur plusieurs dizaines de kilomètres à partir d'un noyau central. Parallèlement aux établissements économiques, le phénomène concerne nombre d'activités directionnelles, de services aux entreprises, d'industries de pointe. La métropolisation est un phénomène mondial que l'on comprend souvent comme la fin de la dualité stricte ville/campagne et le rapprochement des agglomérations. La métropolisation se définit donc par un double phénomène : c'est à la fois une concentration d'hommes, d'activités et de valeurs sur un pôle urbain et une redistribution de ces attributs par le même pôle qui restructure ainsi son territoire d'influence. Il a déjà été décrit dans un précédent chapitre comment l'espace géographique situé de part et d'autre du Rhin devait faire face à certaines mutations dans sa structuration de l'espace. Celle-ci se présente en « réseaux ». Ce dernier terme introduit à plus grande échelle la problématique de la mondialisation, que l'on n'abordera pas ici. Par contre, on parle plus volontiers de métropolisation décrire les phénomènes de développement de réseaux économiques, financiers, culturels etc. qui se superposeraient à la structuration en territoires, sans bien

sûr l'effacer complètement. Les élites régionales savent bien que l'avenir des régions passe par des métropoles puissantes.

Un appel à la coopération métropolitaine a été lancé le 28 juin 2004 par la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)¹²². Cet appel est le prolongement d'une politique récente décidée par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003. Cette politique se veut ambitieuse puisqu'il s'agit pour l'Etat d'accompagner les métropoles françaises dans des projets de développement leur permettant de faire face à la compétition européenne et mondiale. Pour cela, l'Etat s'est engagé sur trois objectifs : aider les métropoles à développer « leurs fonctions métropolitaines supérieures », « mobiliser progressivement les politiques sectorielles de l'Etat dans le champ de ses compétences et développer leurs fonctions métropolitaine souples mobilisant les grandes villes et les villes moyennes qui les entourent avec une ingénierie adaptée »¹²³. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est l'une des quinze métropoles lauréates.

2. Les ateliers métropolitains de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et le rapport final de septembre 2007

Le projet métropolitain de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a donc pour base l'appel à la coopération métropolitaine « pour un rayonnement européen des métropoles françaises » lancé par l'Etat français en juin 2004. Le projet s'engage dès 2005 et un rapport final sera présenté en septembre 2007. Le projet métropolitain a pour territoire de référence celui de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, même si des partenariats sont envisageables dans tout le Rhin Supérieur, voire au-delà. Il reprend les trois objectifs principaux de l'Eurodistrict : devenir un territoire-pilote en matière d'intégration transfrontalière dans l'Union européenne, contribuer au développement durable dans la région et enfin améliorer le quotidien de ses citoyens. Quatre axes viennent structurer ce projet métropolitain : le rayonnement européen du territoire, la culture, la formation et la recherche, la sobriété et l'efficacité énergétique. La concertation se fait au sein des

¹²² « Pour un rayonnement européen des métropoles françaises ».

¹²³ « Etat des lieux de 8 coopérations métropolitaines » ; évaluation de l'appel à la coopération métropolitaine ; dispositif d'accompagnement national. Rapport de la DIACT, septembre 2006.

« ateliers métropolitains de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ». Trois groupes de travail sont mis en place : le premier sera en charge d'associer les forces vives, de définir des périmètres de coopération et de bâtir des réseaux métropolitains. Le second groupe devra développer les fonctions métropolitaines supérieures. Enfin le troisième groupe devra travailler sur la construction de l'image de marque Strasbourg-Ortenau.

Un séminaire métropolitain a eu lieu les 9 et 10 décembre 2005 afin d'initier la démarche de réflexion¹²⁴. Un premier atelier était en charge de déterminer si Strasbourg-Ortenau est une région métropolitaine. La réponse est positive, à la condition que l'Eurodistrict devienne un véritable « espace de projets »¹²⁵. Le deuxième atelier était chargé de répondre à la question « quel projet métropolitain pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ? ». Ce sont surtout des propositions sur l'image qui ont été faites. Le troisième atelier devait proposer des pistes d'action pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Il en ressort une priorité pour les universités, l'accessibilité et les fonctions européennes de Strasbourg.

Un rapport d'étape fut ensuite présenté en juillet 2006¹²⁶. Il présente les quatre axes de développement retenus : faire rayonner la volonté européenne, la formation et la recherche, l'efficacité énergétique et la valorisation culturelle. Finalement, trois messages font consensus pour orienter le projet métropolitain : la volonté de coopérer entre les acteurs, la nécessité de capitaliser sur les atouts et enfin le besoin de communiquer et de se faire connaître.

¹²⁴ « Les Actes du Séminaire des 9 et 10 décembre 2005 », rapport réalisé par l'ADEUS sous la responsabilité de la Direction du développement urbain de la CUS.

¹²⁵ *Idem*, p.15

¹²⁶ « Projet métropolitain Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ; rapport d'étape » ; rapport réalisé par l'ADEUS sous la responsabilité de la Direction du développement urbain de la CUS, juillet 2006.

Schéma d'organisation du projet métropolitain de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau



Source : « Projet métropolitain Eurodistrict Strasbourg - Ortenau ; rapport d'étape » ; rapport réalisé par l'ADEUS sous la responsabilité de la Direction du développement urbain de la CUS, juillet 2006.

La réussite du projet métropolitain est possible à la condition d'améliorer l'accessibilité et de faciliter la mobilité au sein de l'Eurodistrict Strasbourg - Ortenau. A cela, il faut la nécessité de promouvoir l'excellence et l'innovation, de valoriser le cadre de vie et l'accueil, de coopérer et de communiquer. L'expérience des Ateliers métropolitains sera poursuivie en novembre 2006. La constitution de « groupes projets » est ensuite prévue pour 2007. Ils auront pour mission de mettre en œuvre les projets retenus.

Enfin, le rapport final du projet métropolitain est présenté en septembre 2007¹²⁷. Il y est annoncé que malgré les annonces faites, aucune politique contractuelle n'a été mise en place par l'Etat¹²⁸. En outre, le rapport présente comment l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a un potentiel métropolitain plus qu'honorable.

¹²⁷ « Rapport final du projet métropolitain », document réalisé par l'ADEUS, en coopération et sous la responsabilité de la Direction du développement urbain de la CUS, septembre 2007.

¹²⁸ « La position de l'Etat français sur ce dossier a changé au cours de la démarche : l'appel à contractualisation spécifique à l'issue de leur phase d'élaboration, cofinancée par la DATAR. Finalement aucune politique contractuelle spécifique n'a été mise en place. Une ligne du Contrat de Projet Etat Région 2007-2013 est toutefois consacrée en Alsace à l' « Ingénierie de coopération transfrontalière et d'animation des réseaux métropolitains », action pour laquelle l'Etat français réserve 0,8 millions d'Euros

En résumé, les quatre axes choisis pour adosser le rayonnement métropolitain sont : « faire rayonner l'Europe sur le territoire de l'Eurodistrict », mettre en place une « culture de l'échange ou un échange de culture : valoriser les initiatives et les manifestations culturelles sur l'ensemble du territoire », favoriser les conditions d'accueil et de développement pour la formation et la recherche, et enfin accroître la sobriété et l'efficacité énergétique sur le territoire. La liste complète des propositions relatives à ces quatre axes est consultable dans le rapport final du projet métropolitain.

II. La recherche d'un nouvel équilibre régional : des objectifs innovants

Un eurodistrict a vocation à œuvrer dans des domaines relatifs au développement local transfrontalier et à favoriser la réalisation de projets et de services communs, qui répondent concrètement aux besoins du territoire et de sa population. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau suit cette définition par la construction d'une proximité transfrontalière, l'innovation institutionnelle et l'encouragement de nouveaux équilibres locaux. Comme aime à le préciser Mme Ullmann, responsable à la Ville de Strasbourg du dossier Eurodistrict, il n'est plus question de travailler en termes de « droit constant ou de colmatage de brèches »¹²⁹; il y a une volonté au contraire de demander et d'encourager des évolutions réglementaires et législatives à titre dérogatoire, ce qui se reflète dans les objectifs de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Au demeurant, les institutions transfrontalières sont souvent mal connues des citoyens. Les résultats de la coopération transfrontalière ne deviennent lisibles que lorsque les projets débouchent sur l'adoption de mesures concrètes susceptibles d'avoir des répercussions directes sur la vie quotidienne des populations frontalières. Il existe donc un lien indispensable entre la coopération dite « institutionnelle » et la coopération technique « de terrain ». L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, parce qu'il associe ces deux formes de coopération, présente de bonnes chances de succès. De la même manière, certains projets rappellent la coopération transfrontalière classique, aux conséquences à court

et concerne l'ensemble des démarches métropolitaines du territoire alsacien (au nombre de trois à ce jour) ».

¹²⁹ Interview de Mme Isabelle Uhlmann, 26 février 2008.

terme pour les citoyens, d'autres projets sont plus ambitieux et nécessitent des délais de mise en place plus longs.

A. Un « laboratoire d'expérimentation » : des idées pour une intégration transfrontalière

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau souhaite atteindre l'objectif d'une intégration transfrontalière. Il est question de « laboratoire d'expérience » pour de « nouvelles formes de coopération » et pour « y accueillir les institutions européennes ». L'idée n'est pas de donner une nouvelle forme administrative à une coopération déjà en cours, mais bien d'inventer de nouvelles formes de coopération. L'idée de créer un « laboratoire d'expérience » présente de nombreux avantages, d'abord parce que la structure relativement souple de l'Eurodistrict offre une grande liberté dans les projets et assouplit les processus. L'Eurodistrict a ainsi permis de mettre en place des projets qui nécessitaient certaines dérogations administratives.

1. Une structure transfrontalière proche des citoyens

«L'Eurodistrict ne peut développer tout son potentiel qu'à la condition qu'il repose sur trois piliers: la politique, l'administration et la société civile»¹³⁰.

L'Eurodistrict a très vite intéressé les citoyens. Dès 1989, l'association « Initiative Eurodistrict » se faisait le porte-parole de ceux qui défendaient le projet. Par la suite, le Forum Citoyen Eurodistrict fut créé. De nombreux hommes politiques se félicitent de la curiosité qu'ont les citoyens pour l'Eurodistrict. C'est notamment le cas du ministre de l'Europe¹³¹ Stächele, qui se réjouit « que l'idée de l'Eurodistrict suscite un tel intérêt chez les citoyennes et citoyens de Strasbourg-Ortenau »¹³².

¹³⁰ Klaus Brodbeck, président du Landrat de l'Ortenau

¹³¹ La dénomination exacte allemande est „Europaminister“.

¹³² „Wir sind froh, dass der Gedanke des Eurodistrikts bei den Bürgerinnen und Bürger im Raum Straßburg-Ortenau ein außerordentlich hohes Interesse hervorgerufen hat“

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau lance donc un véritable enjeu en matière de sentiment d'appartenance à une région transfrontalière. C'est un sujet particulièrement délicat pour une région comme Strasbourg-Kehl. En effet, il n'est pas en France de zone frontalière plus marquée par sa frontière. De plus, cette frontière est géographiquement matérialisée puisqu'il s'agit d'un fleuve : le Rhin. En d'autres termes, la volonté de promouvoir une intégration transfrontalière amène à se poser de nombreuses questions sur l'identité de l'Eurodistrict, la légitimité de son action, le sentiment de dépendance d'une partie de la structure à une autre, la participation des citoyens à l'Eurodistrict et enfin bien sûr la citoyenneté. Dans une zone transfrontalière, le sentiment d'appartenance des individus n'est pas seulement matériel (appartenance à une nation), c'est un sentiment tout aussi historique et sociologique (appartenance à une culture, à un ensemble, à un réseau). Le développement du bilinguisme est donc d'autant plus important, car un individu se sentira d'autant plus chez lui dans une zone frontalière qu'il est bilingue. Ce point sera développé quelques lignes plus bas.

2. Une nouvelle politique locale

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a pour vocation de proposer un nouveau cadre de travail pour les acteurs locaux concernés par le projet. Comme le précise le ministre de l'Europe M. Stächele, « le but était de poser la coopération transfrontalière sur de nouvelles bases : une base locale qui soutiendrait un toit formé par la coopération nationale et régionale »¹³³. En Allemagne, il s'agirait plus précisément de renforcer le pouvoir des maires. Effectivement, le mandat du porte-parole allemand de l'Eurodistrict s'attribue sur roulement entre les maires de ses cinq principales communes d'Achern, Kehl, Lahr, Offenburg et Oberkirch.

De manière générale, les élus qui participent au Conseil de l'Eurodistrict ou au Comité de Suivi ne peuvent à eux seuls porter la responsabilité d'une vie entre communautés transfrontalières. De même, l'Etat français ne peut seul vérifier que la décentralisation se fasse légalement et de manière cohérente. De plus, l'Etat est souvent

¹³³ Minister Stächele: „Ziel war es, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf neue Pfeiler zu stellen, auf kommunale Pfeiler, die das Dach der nationalen und regionalen Zusammenarbeit tragen.

face à un dilemme puisque ce genre d'aménagement régalien est encore trop souvent vu comme une remise en question de l'autorité de l'Etat.

Pour développer un sentiment d'appartenance des personnes touchées par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, il faut donc dépasser la simple communauté d'intérêts. L'enjeu de l'appartenance à une communauté transfrontalière passe donc par la mise en place d'une pratique démocratique. La nouvelle échelle de la coopération au sein de l'Eurodistrict impose un travail sur deux niveaux : celui des élus et celui des techniciens (groupes d'experts binationaux). C'est un véritable management d'une zone transfrontalière qui doit se mettre en place. Il faut d'abord évidemment optimiser les complémentarités de tous les acteurs qui participent à l'Eurodistrict. Ensuite, il faut organiser le partage entre collectivités françaises et allemandes des coûts (cela n'est pas été facile comme l'a montré la gestion des surcoûts engendrés par la passerelle du Jardin des Deux Rives). Enfin, il est nécessaire de rechercher en permanence le soutien de la masse (entreprises, particuliers, élus nationaux....) pour pouvoir monter des projets d'envergure. Mais le maître mot de toute coopération transfrontalière est la communication.

3. Pouvoir se soigner à proximité

« Il est vrai que la complexité et la diversité des réglementations et des nomenclatures applicables dans les deux pays nécessitent encore un certain formalisme dans le traitement des demandes »¹³⁴.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a permis la mise en place d'une coopération exceptionnelle entre les services de secours allemands et les services de secours français. C'est l'aboutissement d'un projet qui a nécessité des dérogations administratives de l'Etat français. Depuis 2007, l'autorisation de circulation sur le territoire français de l'Eurodistrict a été donnée aux services de secours allemands¹³⁵.

¹³⁴ Directeur adjoint de la CPAM de Strasbourg, Jean-Pierre Metzger dans un courrier adressé à l'Euro-info consommateur. Extrait de l'article des DNA : *Difficile de se faire soigner outre-Rhin* (N°9 - Jeudi 11 Janvier 2007 / Région)

¹³⁵ « Mit Blaulicht ins Elsass », Badische Zeitung, 25.09.07.

Un travail avait au préalable été mené pour supprimer les obstacles réglementaires à la coopération entre services de secours. Une expérience fut notamment faite dans le cadre du Départ du Tour de France de 2006 à Strasbourg. Ce genre de coopération doit permettre de transférer des blessés à Kehl plutôt qu'à Strasbourg si cela permet de gagner du temps.

Cette expérience préfigure la possibilité de mettre en place des équipes binationales afin de favoriser la coordination des interventions françaises et allemandes lors de grands événements. Des séminaires sont également régulièrement organisés pour faire le point sur les recherches médicales en cours. Ceux-ci rassemblent les professionnels de la santé des secteurs hospitaliers et ambulatoires. Des thèmes récemment abordés ont par exemple été la maladie d'Alzheimer ou l'épilepsie. De manière générale, un travail commun est fait en matière d'actions de prévention des comportements à risques (MST, sida, etc.) et d'éducation sanitaire.

L'Eurodistrict a également diffusé un guide pratique bilingue¹³⁶ précisant les modalités d'accès aux soins dans les deux pays. Ce guide reprend simplement les droits du citoyen européen, il n'ajoute pas de droits inhérents à l'Eurodistrict, mais le mérite de cette brochure est d'informer les citoyens allemands et français de leurs droits en matière de santé.

Une expérimentation conjointe a également été faite du projet Netcard (préfiguration de la future Carte Européenne d'Assurance Maladie) dans divers hôpitaux de l'Eurodistrict. Le projet vise bien sûr à simplifier les procédures administratives et à améliorer la sécurité du système. Une mise en ligne du recensement de l'offre de soins libérale et hospitalière sur le territoire de l'Eurodistrict est également proposée.

Le programme de travail 2007/2008, actualisé au 7 février 2007, est disponible sur le site officiel de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau¹³⁷. D'autres projets y sont présentés tels qu'une convention entre l'AOK (caisse allemande) et le CHU de Hautepierre, convention qui permettrait aux assurés de l'AOK de bénéficier des soins du Centre de Traumatologie et d'Orthopédie en cas de traumatismes crâniens.

¹³⁶ Ce guide a été édité et est téléchargeable sur le site de l'Eurodistrict <<http://www.eurodistrict.eu>>

¹³⁷ <<http://www.eurodistrict.eu>>

B. Les projets d'une coopération classique

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a choisi de s'engager parallèlement à ses objectifs plutôt novateurs vers une coopération plus classique. On retrouve des thèmes qui nourrissent depuis longtemps les relations franco-allemandes tels l'apprentissage de la langue du voisin et un encouragement aux échanges scolaires.

« Il faut privilégier d'ici 2008 des actions concrètes, même si elles sont en apparence ponctuelles, pour rendre visible l'Eurodistrict. [...] Adopter une logique pragmatique pour un territoire flexible. »¹³⁸

1. L'éducation, la formation et le bilinguisme

L'apprentissage de la langue du voisin est cher aux élus de la région de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Si l'allemand est encore bien présent dans la région de Strasbourg, il est cependant inquiétant de constater que la pratique du dialecte, l'alsacien, est en net recul, ce qui peut à terme devenir un handicap dans les relations franco-allemandes. De l'autre côté de la frontière, un recours devant le tribunal administratif de Mannheim a mis fin à la volonté du Ministre de l'Education du Bade-Wurtemberg, Helmut Rau, de rendre le français première langue étrangère obligatoire.

1.1 L'éducation et le bilinguisme

Un document de cadrage intitulé « La transmission des savoirs et des valeurs de l'école ; Eurodistrict, vivre en voisins sur le Rhin »¹³⁹ précise que l'académie de Strasbourg est un lieu d'expérience privilégié pour l'incitation à l'apprentissage de l'allemand parce qu'il est y autorisé la mise en place d'expérimentations dans ce domaine : « L'Eurodistrict Communauté Urbaine de Strasbourg - Ortenaukreis (Pays de Bade) est une entité territoriale transfrontalière autorisée à pratiquer des

¹³⁸ Gilles Antier, Actes du Séminaire métropolitain [sur le projet métropolitain] des 9 et 10 décembre 2005.

¹³⁹ Bulletin de rentrée de l'académie de Strasbourg 2004-2005.

expérimentations destinées à faciliter l'intégration réciproque des populations dans le quotidien, à tous les niveaux de l'activité des habitants de cet espace »¹⁴⁰. Il est en effet possible de mettre en place des dispositifs dérogatoires. A terme et toujours selon ce document de cadrage, il est question d'une « possibilité de gestion autonome et d'un budget spécifique ». L'objectif pour le moins ambitieux est la création d'une zone frontalière bilingue qui serait transférable à terme dans tout le Rhin Supérieur. Un tel projet nécessiterait évidemment une mise en commun appropriée des ressources et une mise au point des formations dispensées des deux côtés du Rhin. L'idéal serait de créer des sections de formation commune bilingue. Ceci n'est possible que par l'harmonisation des programmes et des contenus d'études, ainsi que par le partage d'outils matériels et pédagogiques communs, validés et reconnus.

Il est proposé par le document « La transmission des savoirs et des valeurs de l'école » des mesures concrètes permettant d'atteindre ces objectifs. D'abord, les échanges d'élèves, mais aussi d'enseignants, doivent être encouragés. En ce qui concerne les échanges entre élèves, il s'agit de renforcer les échanges entre classes ; celles-ci organiseraient fréquemment des rencontres, motivées par un projet. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, sur son site Internet, a déjà permis la rencontre de classes françaises et allemandes. Le principe est qu'une classe souhaitant avoir une classe tandem laisse ses coordonnées qui seront ensuite validées par un secrétariat. Ensuite, une autre classe peut prendre contact avec la classe qui a laissé une annonce. Plus d'échanges individuels entre élèves sont également souhaités, pratiques rendues possibles par les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Les enseignants sont eux-aussi encouragés à pratiquer la mobilité par tutorat réciproque ou même par simple échange de services. L'enjeu est de prévenir le manque de personnel maîtrisant la langue du voisin. Mieux, il est fortement conseillé de créer des « cursus intégrés » ou des « habilitations partenariales » reconnues. Ces « *Euregiolehrer* »¹⁴¹ bénéficieraient d'un statut particulier et reconnu leur permettant d'enseigner indifféremment chaque langue dans chaque pays.

D'autres propositions sont faites par ce document-cadre concernant l'école dans l'Eurodistrict : il pourrait y avoir par exemple un encouragement plus systématique au partenariat, un temps d'enseignement consacré à la découverte de la région du Rhin

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ « Enseignant d'une région européenne »

Supérieur, proposer une méthode d'apprentissage de l'anglais se basant sur ses similitudes avec le français et l'allemand, assimiler les métiers de « *Kindergärtnerin*¹⁴² » et d'enseignant en école maternelle, échanger des conseillers pédagogiques formateurs, réserver un contingent de postes dans l'Eurodistrict pour des enseignements compétents dans les deux langues. Pour appuyer ces propositions, il est souhaité un soutien des collectivités et des parents, ainsi qu'un encouragement aux manifestations culturelles.

Par la suite, la convention de coopération de l'Eurodistrict s'attache à rappeler que l'application de la Déclaration de Poitiers du 28 octobre 2003 est considérée comme prioritaire : la rencontre des gouvernements allemands et français avait alors permis de rappeler la volonté commune des deux pays de promouvoir l'apprentissage des langues mais aussi la mobilité professionnelle.

1.2 La formation professionnelle et l'emploi

Un autre domaine d'action prioritaire de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est le développement des formations professionnelles transfrontalières et bilingues. Une première réunion technique de représentants des chambres des métiers française et allemande a été organisée le 16 juin 2006. La Chambre des Métiers d'Alsace a alors élaboré un rapport¹⁴³. Ce dernier résume la situation de l'artisanat et de l'apprentissage alsacien, mais aussi dans l'Ortenau.

La situation de l'emploi sur les bassins de Strasbourg et d'Offenbourg a également fait l'objet d'une étude en 2007¹⁴⁴. L'objectif était d'identifier rapidement les besoins en formation et en emploi des deux côtés du Rhin, sans pour autant ne traiter que du travailleur frontalier. Il est à relever que le nombre de demandeurs d'emploi est sur une pente descendante dans les bassins de Strasbourg et d'Offenbourg. Cette étude

¹⁴² « Institutrice d'école maternelle »

¹⁴³ « Problématique de l'apprentissage transfrontalier dans le contexte de l'artisanat alsacien ; état des lieux précis sur le périmètre de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau » ; Chambre des Métiers d'Alsace, 29 mai 2006.

¹⁴⁴ « L'emploi rhénan sur les bassins de Strasbourg et d'Offenbourg ; Grenzüberschreitende Beschäftigungslage in den Gebieten Strassburg-Offenburg », sous la direction de la Maison de l'Emploi et de la Formation du Bassin de Strasbourg, avril 2007.

est particulièrement intéressante car elle oppose systématiquement la situation française à la situation allemande, ce qui en fait un document très complet.

Conclusion

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a encore d'autres réalisations à son actif. Il est malheureusement impossible de toutes les présenter ici. Lors de la séance du Comité de suivi du 16 janvier 2008, un bilan des projets a été fait.

On peut entre autres citer la constitution d'un groupe d'experts pour traiter du domaine de l'environnement. Un programme de travail et de coopération sur l'énergie a aussi été encouragé. Une réflexion sur la garantie décennale et la fiscalité des entreprises a été lancée. En 2008 sont également prévus un colloque et des visites d'habitats collectifs pour encourager la coopération sur la question des seniors. Par ailleurs, un recensement des équipements et clubs sportifs de l'Eurodistrict est en cours. Une tarification conjointe est à l'étude pour harmoniser le domaine des transports. En ce qui concerne l'Union européenne, l'élaboration d'un programme « people to people »¹⁴⁵ à l'échelle de l'Eurodistrict a obtenu le cofinancement d'INTERREG IV. Il est également souhaité des actions conjointes à l'occasion de la Présidence française de l'Union européenne.

Mais le projet le plus important pour 2008 est peut-être ce vaste plan de communication pour faire connaître l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau !

¹⁴⁵ Le projet « people to people » vise à regrouper des mini-projets transfrontaliers conçus par et pour les habitants du Rhin Supérieur. Il a été mis en place dans le cadre du 8^{ème} Congrès Tripartite « Vivre ensemble dans l'espace du Rhin Supérieur ».

Conclusion

« L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau » est une nouvelle structure de coopération transfrontalière qui, depuis bientôt trois ans, rythme les relations franco-allemandes d'une région englobant la Communauté Urbaine et la Ville de Strasbourg pour la partie française et de l'Ortenaukreis pour la partie allemande.

Aujourd'hui l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a défini sa structure qui, si elle est encore relativement souple, n'ambitionne pas non plus d'être figée ou définitive. Il a été officiellement créé le 17 octobre 2005 à l'occasion de la signature de la convention de coopération. Les objectifs de l'Eurodistrict peuvent être résumés en trois grands axes. D'abord, l'Eurodistrict ambitionne de devenir un territoire-pilote en matière d'intégration dans les régions transfrontalières. Ensuite, il est question de contribuer au développement durable de l'agglomération transfrontalière. Enfin, il souhaite améliorer la vie quotidienne des citoyens.

Les premiers dossiers à l'étude concernaient notamment le domaine de la santé et de l'éducation. Ainsi, on peut citer à titre d'exemple la mise en place d'une coopération dans les services de secours. En matière d'éducation et plus particulièrement de bilinguisme, sujet particulièrement important dans la région, l'application de la Déclaration de Poitiers du 28 octobre 2003 est une priorité.

En ce qui concerne le mode de fonctionnement et les décisions de l'Eurodistrict, il faut rappeler l'importance du Conseil de l'Eurodistrict, qui est l'organe décisionnel. Il réunit les collectivités membres. L'Etat n'en fait pas partie. Le Conseil de l'Eurodistrict a pour but premier de proposer et soutenir les projets. Le quorum est atteint lorsqu'au minimum deux tiers des membres français et autant pour la partie allemande sont présents. Les décisions sont ensuite prises à l'unanimité. Le deuxième organe décisionnel de l'Eurodistrict est le Comité de Suivi. Ce dernier est conçu comme un Conseil de l'Eurodistrict élargi. Il a la particularité de réunir les représentants de l'ensemble des partenaires institutionnels des deux Etats. Derrière ces organes se cache une véritable problématique de management d'une zone transfrontalière.

En janvier 2003, lorsque MM. Jacques Chirac et Gerhard Schröder encouragent la création d'un Eurodistrict, ils espèrent donner un nouvel élan à la coopération et à la politique transfrontalière. Aussitôt le maire de Kehl s'enthousiasme pour ce qu'il cite déjà comme un modèle pour l'Europe : « Il ne sera ni français, ni allemand, ni franco-allemand, il doit posséder sa propre personnalité, être un objet neuf avec ses règles et, peut-être, ses institutions propres. »¹⁴⁶ Une « nouvelle forme de coopération transfrontalière » est annoncée : l'Eurodistrict ne doit surtout pas être une instance de coopération qui se superposerait à toutes celles déjà existantes. L'ambition est réelle, l'innovation est souhaitée, on évoque un « laboratoire d'expérimentation ». Trois ans après, il est possible de faire le point sur les avancées de l'Eurodistrict. La présentation de l'institution permet de mettre en avant les points forts et les points faibles de cette dernière. Ainsi, il est possible de déterminer si la *coopération* transfrontalière classique s'est muée en *intégration* transfrontalière.

Avant tout, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a été mis en place au sein d'une région qui bénéficie déjà d'une forte expérience dans le domaine de la coopération transfrontalière. Le lieu n'a bien sûr pas été choisi au hasard. La coopération entre Strasbourg et Kehl, qui s'est faite logiquement par des raisons historiques et pratiques (les deux villes étant voisines et ayant une histoire commune) s'est vue renforcée par la mise en place d'une coopération transfrontalière de proximité et une « institutionnalisation » de la gestion des affaires locales, notamment au travers de l'Union européenne. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se base donc sur un passé riche d'expériences : c'est une coopération intercommunale apparue à la fin des années 70 qui forge aujourd'hui l'esprit de l'Eurodistrict. L'idée d'un « eurodistrict » s'est ensuite développé dans les milieux politiques strasbourgeois et kehlois à la fin des années 80. Ambitieux, les projets affichent clairement la volonté de transcender la simple coopération intercommunale pour asseoir la réputation de la ville de Strasbourg et mettre en place une région à la vocation fondamentalement européenne. C'est par l'intégration du territoire et des populations au sein d'un territoire européen aux institutions européennes fortes que l'intégration transfrontalière est entendue et envisagée. Enfin, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau s'est véritablement concrétisé en

¹⁴⁶ Günther Petry

2003 à l'occasion de la Déclaration commune Chirac-Schröder. Or, l'amorce politique est une particularité de la coopération transfrontalière : en effet, c'est le plus souvent une déclaration ou un accord politique qui concrétise un projet de coopération. Cette constatation est un élément de plus dans la question de savoir si l'Eurodistrict est un projet de coopération transfrontalière ou, à un niveau supérieur, d'intégration transfrontalière. A ce stade de la recherche, un début de réponse serait que les deux sont historiquement indissociables, l'intégration étant le juste prolongement de la coopération transfrontalière.

L'élaboration de l'Eurodistrict doit d'abord permettre de « valoriser les différences ». Le seul fait d'avoir réussi à mettre en place une collaboration de cette envergure entre deux régions est déjà encourageant. Par ailleurs, il s'agit de tenir compte de l'effet d'image apporté par une collectivité dite transnationale, même si l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau aspire à gagner encore en visibilité. Quels sont les points d'attention à signaler pour améliorer encore la coopération transfrontalière au sein de l'Eurodistrict et ainsi se diriger petit à petit vers une intégration transfrontalière ? Trois points sensibles sont à retenir :

D'abord, il faut se poser la question de la place des acteurs non institutionnels dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. En effet, si un partenariat franco-allemand nécessite une vigilance de tous les instants quant à une participation identique des acteurs institutionnels (hommes politiques, administrations...) français et allemands, la surveillance d'une telle équité se complique lorsqu'on étudie les acteurs non institutionnels, d'autant plus que bien souvent leur participation, si elle est fortement souhaitée, n'est ni obligatoire, ni indispensable à la bonne exécution des travaux au sein de l'Eurodistrict. Plus problématique encore est la question du niveau d'information des acteurs locaux non directement impliqués dans l'Eurodistrict (c'est-à-dire hors signataires d'actes officiels, notamment). En tous les cas, plusieurs raisons à un manque d'information, et ce quelque soit le degré d'implication des acteurs, sont à relever et à corriger. Il s'agit tout d'abord de la jeunesse de la procédure. Il est ici nécessaire de rappeler que l'idée de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ne s'est concrétisée qu'en 2005, même si elle a disposé d'une ouverture médiatique relativement importante de part l'annonce présidentielle en 2003, à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée. La deuxième raison au manque d'information est le type de pilotage

ou de gouvernance proposé au sein de l'Eurodistrict. En effet, il s'agit d'une coopération transfrontalière qui se propose d'associer la Communauté Urbaine de Strasbourg, donc la Ville de Strasbourg et son agglomération, à son homologue allemand, à savoir l'Ortenaukreis. Or, cette forme de coopération est, encore une fois, relativement innovante. Enfin, une troisième raison à une information un peu faible ne serait-elle pas simplement un manque de communication ? Ce problème pose, encore une fois, la question de l'implication des acteurs autres que les élus dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

Un deuxième problème est soulevé par la question des compétences au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. En effet, les acteurs de cette structure sont tous impliqués dans des domaines aussi divers que la santé ou les transports, selon le projet étudié et le groupe de travail auxquels ils participent. En parallèle se pose la question des compétences des villes et agglomérations dans les projets qu'elles veulent mettre en place au travers de la coopération transfrontalière. Le problème est double puisqu'il est nécessaire de tenir compte du droit allemand et du droit français, même si des dérogations administratives sont possibles.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est une structure innovante et récente, mais elle est déjà considérée comme le futur des relations binationales voire trinotionales. D'autres régions frontalières de l'Union européenne suivent le projet avec attention. Mieux encore, d'autres eurodistricts sont mis en place dans l'espace du Rhin supérieur. Chacun de ces eurodistricts s'oriente vers un objectif particulier : pour l'Eurodistrict Région Freiburg / Centre Sud Alsace, il s'agit de renforcer une identité transfrontalière ; pour l'Eurodistrict de la région de Bâle, il faut améliorer l'efficacité des organismes transfrontaliers existants.

Les possibilités pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau sont donc multiples. Ce travail de recherche a souhaité répondre à la problématique du passage de la coopération à l'intégration transfrontalière. C'est en quelque sorte l'idéal pour toute région frontalière. Au fil des chapitres, il a été démontré que le travail de l'Eurodistrict se poursuit dans une démarche de spill-over, ou de politique des petits pas. L'intégration serait donc la continuité de la coopération. Un point négatif est cependant à souligner

dans ce bilan : les relations franco-allemandes sont encore matérialisées autour d'une frontière géographique. En effet, « l'effet frontière » est encore bien présent dans la région. Au contraire d'une agglomération totalement intégrée telle que la région lilloise¹⁴⁷, où les citoyens français et belges partagent plus facilement leur quotidien, les antagonismes culturels entre Français et Allemands se ressentent encore parfois. Par contre, la métropole lilloise fonctionne sous forme de GECT dont fait partie l'Etat français, alors que seul un soutien était prévu de la part de ce dernier. Est-ce l'annonce de nouvelles perspectives d'intégration pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ?

¹⁴⁷ Il s'agit de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

Annexe 1

Convention relative à la création de l’Eurodistrict

**Vereinbarung über die Gründung des
Eurodistrikts**

17 octobre 2005 / 17. Oktober 2005

Hôtel de Ville de Strasbourg

Rathaus von Strassburg

Contact / Kontakt : Ville de Strasbourg/Stadt Strassburg - Elisa Colmenero : +33 (0)3 88 43 66 74

Landrat Ortenau/Landratsamt Ortenaukreis - Christian Eggersglüß: +49 (0) 781/805 9635

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Signature de la convention

Dans la déclaration commune publiée le 22 janvier 2003 à l'occasion du 40^e anniversaire du Traité de l'Elysée, le Président de la République Française, Jacques Chirac, et le Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne, Gerhard Schröder, ont soutenu « *la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Kehl, bien desservi, ayant vocation à explorer de nouvelles formes de coopération transfrontalière et à accueillir des institutions européennes* ».

Suite aux nombreux échanges intervenus afin de préciser le concept d'Eurodistrict et d'élaborer conjointement les modalités de coopération, les parties française et allemande ont abouti à la rédaction d'une convention-cadre.

Cette convention définit les grandes orientations politiques de l'Eurodistrict, les structures décisionnelles mises en place ainsi que les thématiques jugées prioritaires par l'ensemble des partenaires. La liste conjointe des domaines d'actions prioritaires a été validée par les élus français et allemands le 21 janvier 2004.

Par ailleurs, suite à l'Appel à coopération métropolitaine « pour un rayonnement européen des villes françaises » lancé par la DATAR en juin 2004, la candidature de la CUS et de l'Ortenau, a été retenue en début d'année. Les partenaires ont estimé que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau constituait le territoire légitime pour porter cette ambition de développement métropolitain.

1. Cadre et orientations politiques

D'avantage qu'une nouvelle structure transfrontalière, l'Eurodistrict est un pas de plus dans le rapprochement franco-allemand et l'union politique des deux pays.

Son caractère particulièrement novateur réside dans sa vocation à constituer, sur le Rhin, une véritable métropole européenne de près d'1 million d'habitants.

Sans remettre en question les bénéfices de la coopération initiée par le passé (à ce sujet, il convient notamment de mentionner l'élaboration du « Livre Blanc Strasbourg-Ortenau », qui représente un état des lieux transfrontalier de notre région ainsi qu'une des bases de notre coopération future, mais aussi le « Festival des deux Rives/ Landesgartenschau 2004 » ainsi que la réalisation commune de la

« Passerelle des Deux Rives » qui ont illustré ce partenariat de manière exemplaire), les réflexions menées depuis l'appel lancé par le Président de la République française Jacques CHIRAC et le Chancelier allemand Gerhard SCHRÖDER visent à créer une coopération efficace et innovante entre la CUS et l'Ortenau, dépassant les relations de partenariat déjà existantes.

a. Objectifs

Avec la création d'un Eurodistrict, les signataires souhaitent conférer à leur coopération une intensité et une diversité accrues. Au-delà de sa dimension institutionnelle et symbolique, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau doit permettre la mise en place d'une coopération franco-allemande entre collectivités, jusque-là inédite, visant à la réalisation de trois objectifs fondamentaux.

- **L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ambitionne de devenir, au sein de l'Union Européenne, un territoire-pilote en matière d'intégration approfondie dans les régions frontalières.**

L'Eurodistrict doit offrir un espace particulier pour l'expérimentation et la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de la coopération transfrontalière. Il trouve donc sa place au sein de notre région frontalière qui est, avec sa métropole Strasbourg, le siège de nombreuses institutions et organisations européennes.

- **L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau contribue au développement durable de notre région et renforce notablement son rayonnement européen.**

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau doit conférer à cette région une voix supplémentaire et plus de poids, pour demander la réalisation de projets significatifs, comme dans le domaine des infrastructures de transport avec l'interconnexion à court terme des réseaux français et allemand à grande vitesse TGV/ICE.

Dans le domaine économique, l'Eurodistrict doit faciliter la mise en place de synergies entre plusieurs équipements structurants (ex : ports, aéroports, foires...), et approfondir la coopération en matière de promotion économique.

Enfin, l'Eurodistrict est une opportunité unique d'agir sur les « accélérateurs de rayonnement » que sont les domaines de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Culture et des Arts.

- **L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau améliore sensiblement le quotidien des citoyens de notre espace grâce à l'approfondissement de la coopération transfrontalière.**

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau doit permettre de dégager des solutions aux dysfonctionnements liés à l'effet frontière, auxquels se heurtent les citoyens qui franchissent le Rhin de plus en plus fréquemment aujourd'hui. Il doit produire des effets directs et positifs pour les habitants de notre région. L'efficacité de l'Eurodistrict se mesurera aux améliorations concrètes qu'il apportera à la cohabitation des citoyens de part et d'autre de la frontière.

b. Cadre d'action

Le périmètre de l'Eurodistrict couvrira dans un premier temps, pour le côté allemand, le territoire de l'Ortenaukreis, et pour le côté français, le territoire de la CUS. La coopération établie dans le cadre de l'Eurodistrict n'exclue pas le fait que d'autres actions de coopération transfrontalière pourront être menées par les signataires de la Convention avec d'autres partenaires notamment du côté français sur le territoire plus vaste du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOTERS).

Par ailleurs, il est prévu d'instituer un « Conseil de l'Eurodistrict » réunissant les représentants politiques des collectivités locales partenaires. Ce Conseil sera l'organe décisionnel de l'Eurodistrict.

Le Conseil de l'Eurodistrict désignera notamment deux Porte-Paroles de l'Eurodistrict, l'un français et l'autre allemand. Ce Conseil sera soutenu par un « Comité de Suivi » qui, outre les partenaires du projet, réunira également les représentants des deux Etats, du Département du Bas-Rhin, de la Région Alsace et du Land du Bade-Wurtemberg.

2. Domaines d'action prioritaires : l'Eurodistrict, une initiative au service des citoyens

Pour la réalisation de ces objectifs, il est indispensable que l'Eurodistrict produise des effets directs et positifs pour les quelque 900 000 habitants de la Communauté Urbaine de Strasbourg et de l'Ortenaukreis, et ce, au-delà de ce que permet le statut actuel de cet espace commun.

Parmi l'éventail des domaines identifiés (environnement, déplacements et équipements, économie, tourisme, éducation et bilinguisme, etc.) pour lesquels la coopération au sein de l'Eurodistrict doit apporter plus d'efficacité aux actions des collectivités locales, certains, jugés prioritaires devraient faire l'objet d'une expérimentation.

Ainsi, l'Eurodistrict doit pouvoir servir de territoire test pour l'application à titre précurseur de la Déclaration de Poitiers relative à **l'apprentissage de la langue du voisin et la promotion du bilinguisme**. Il a vocation à mettre en œuvre des actions culturelles spécifiques dans les domaines de la musique, de la danse, des arts plastiques et du théâtre (dans la continuité des festivals transfrontaliers existants, et notamment celui des Deux Rives). De plus, dans le domaine de la formation professionnelle, l'Eurodistrict instituera des coopérations entre les partenaires afin que les jeunes en particulier puissent bénéficier d'une meilleure qualification en adéquation avec les besoins du marché international de l'emploi.

Le réseau ferré régional connaîtra lui aussi à terme des améliorations. En effet, les membres de l'Eurodistrict s'engageront ensemble pour que soit réalisée, dans les meilleurs délais, la connexion entre les lignes à grande vitesse TGV – ICE.

Par ailleurs, dans la continuité de ce qui existe déjà, l'Eurodistrict facilitera l'organisation de manifestations culturelles et sportives transfrontalières.

Dans le domaine de la **santé publique**, les coopérations entre les hôpitaux devraient être renforcées (par exemple pour l'achat et l'utilisation d'appareils type scanner, IRM, etc...) et l'Eurodistrict pourrait servir de zone pilote pour l'utilisation transfrontalière de la carte vitale.

Les coopérations entre les Etats gagneraient également à être renforcées dans les domaines de la **sécurité publique, de la police, de la justice et de la prévention des risques naturels**.

Tous les projets mentionnés ci-dessus démontrent la volonté commune de tous les partenaires de créer sur le territoire de l'Eurodistrict un espace transfrontalier exemplaire et innovant garantissant une excellente qualité de vie.

Annexe 2

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Extraits et mise en confrontation des interviews de Mme Pascale Simon-Studer (Offenbourg, le 23/01/2008) et de Mme Isabelle Ullmann-Libman (Strasbourg, le 26/02/08)

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteurs

Il est possible de consulter le mémoire sous forme papier à la Bibliothèque de l'IEP :
caroline.saur@urs.u-strasbg.fr

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Extraits et mise en confrontation des interviews de Mme Pascale Simon-Studer (Offenbourg, le 23/01/2008) et de Mme Isabelle Ullmann-Libman (Strasbourg, le 26/02/08)

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteurs

Il est possible de consulter le mémoire sous forme papier à la Bibliothèque de l'IEP :
caroline.saur@urs.u-strasbg.fr

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Extraits et mise en confrontation des interviews de Mme Pascale Simon-Studer (Offenbourg, le 23/01/2008) et de Mme Isabelle Ullmann-Libman (Strasbourg, le 26/02/08)

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteurs

Il est possible de consulter le mémoire sous forme papier à la Bibliothèque de l'IEP :
caroline.saur@urs.u-strasbg.fr

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Extraits et mise en confrontation des interviews de Mme Pascale Simon-Studer (Offenbourg, le 23/01/2008) et de Mme Isabelle Ullmann-Libman (Strasbourg, le 26/02/08)

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteurs

Il est possible de consulter le mémoire sous forme papier à la Bibliothèque de l'IEP :
caroline.saur@urs.u-strasbg.fr

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Extraits et mise en confrontation des interviews de Mme Pascale Simon-Studer (Offenbourg, le 23/01/2008) et de Mme Isabelle Ullmann-Libman (Strasbourg, le 26/02/08)

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteurs

Il est possible de consulter le mémoire sous forme papier à la Bibliothèque de l'IEP :
caroline.saur@urs.u-strasbg.fr

[Signalement bibliographique rajouté par : URS – SICD]

Extraits et mise en confrontation des interviews de Mme Pascale Simon-Studer (Offenbourg, le 23/01/2008) et de Mme Isabelle Ullmann-Libman (Strasbourg, le 26/02/08)

La publication présentée ici dans la thèse est soumise à des droits d'auteurs

Il est possible de consulter le mémoire sous forme papier à la Bibliothèque de l'IEP :
caroline.saur@urs.u-strasbg.fr

Bibliographie

Sources

• Archives

* Consultation de documents d'archives publiques :

Archives du Département du Bas-Rhin (ADBR) : consultation d'archives sur l'histoire de la ville de Strasbourg et notamment l'évolution de ses relations avec l'Outre-Rhin.

Archives du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales et Européennes (SGARE) : consultation notamment du courrier interne de l'Etat en rapport avec l'Eurodistrict.

* Archives consultables sur Internet :

<<http://stadtarchiv.baden-online.de>>: base de données de la ville d'Offenbourg des articles parus ces quatre dernières années dans le quotidien « Offenburger Tageblatt » (consulté le 10 mars 2008).

<<http://www.ortenaukreis.de/showobject.phtml?La=1&object=tx|597.1022.1>>: le site des archives du Kreis de l'Ortenau, situées à Offenbourg, propose des liens vers des archives en ligne de certaines villes de l'Ortenau (consulté le 10 mars 2008).

• Presse

* Revue de presse :

Revue de presse fournie lors de la 2^{ème} séance du Comité de Suivi de l'Eurodistrict, mise à disposition par Mme Pascale Simon-Studer lors de l'entretien du 16.01.2008 à Offenbourg.

* Presse nationale et publications hors série :

MATHAM, Antoine. *L'Alsace, terre d'expérimentation des Eurodistricts*. Les Echos, 5 février 2007. 529 mots.

Salut l'Ortenau ! Une région à découvrir. Une publication hors série de la Mittelbadischen Presse, Novembre 2007.

SCOTTO, Marcel. *De la difficulté d'inventer une identité transfrontalière*. Le Monde, 28 février 1998. 1255 mots.

* Dépouillement systématique des articles des Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA) contenant les termes « Eurodistrict, Strasbourg, Ortenau » (extraits) :

2008 :

- *La piscine, le tram et la lutte contre la pollution* (N°45– vendredi 22 février 2008 - Strasbourg et sa région)
- *L'Eurodistrict, sauce PS*. (N°35, dimanche 10 février 2008, par Aude GAMBET)

2007 :

- *Eurodistrict : une conseillère tricolore pour faire avancer la coopération* (N°283 - Mardi 04 Décembre 2007 / Strasbourg)
- *Classe commune pour les agents de Kehl et d'Illkirch* (N°150 - Jeudi 28 Juin 2007 / Strasbourg)
- *L'Eurodistrict reprend les propositions du projet métropolitain* (N°113 - Mardi 15 Mai 2007 / Strasbourg)
- *Coopération renforcée entre services de secours frontaliers* (N°36 - Dimanche 11 Février 2007 / Strasbourg)
- *Difficile de se faire soigner outre-Rhin* (N°9 - Jeudi 11 Janvier 2007 / Région)
- *Espace rhénan : la coopération étouffe* par Adrien ZELLER

2006 :

- *Eurodistrict : les quatre axes du projet métropolitain* (N°162 - Mardi 11 Juillet 2006/ Strasbourg)

2005 :

- *Regards sur 2005 - Eurodistrict : un nouveau cadre opérationnel* (N°306 - Samedi 31 Décembre 2005)
- *Une radio pour l'Eurodistrict* (N°248 - Samedi 22 Octobre 2005 / Strasbourg)
- *Une convention pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau* (N°244 - Mardi 18 Octobre 2005)
- *Un Eurodistrict sans perspectives ?* (N°216-Jeudi 15 Septembre 2005 /Strasbourg campagne)
- *Un contrat « métropolitain » pour l'Eurodistrict* (N°64 - Jeudi 17 Mars 2005 / Strasbourg)
- *2005 et district européen : pour une grande communauté rhénane* (N°54 - Samedi 05 Mars 2005 / Infos Nationales)

2004 :

- *Eurodistrict: la confusion des sentiments* (DNA N°296 - Vendredi 17 Décembre 2004/ Strasbourg)
- *Eurodistrict, Festival des deux rives : qu'en pensez-vous ?* (N°231 -Vendredi 01 Octobre 2004 / Strasbourg)
- *Plaidoyers pour un grand débat sur l'Eurodistrict* (N°229 - Mercredi 29 Septembre 2004 / Strasbourg)
- *« Penser différemment que par le passé »* (N°216 - Mardi 14 Septembre 2004 / Strasbourg)
- *Eurodistrict : un projet qui piétine* (N°162 - Dimanche 11 Juillet 2004 / Strasbourg campagne)

2003 :

- *La société civile se jette à l'eau* (N° 212 - Jeudi 11 Septembre 2003 / Strasbourg)
- *Un forum sur le thème de l'eurodistrict* (N° 208 - Samedi 6 Septembre 2003 / Strasbourg)
- *Malgré tout, l'Eurodistrict avance* (N° 135 - Mercredi 11 Juin 2003 / Région)
- *A Strasbourg, la querelle politique passe par Kehl* (N°135-Mercredi 11 Juin 2003 / Strasbourg)
- *Eurodistrict : rencontre d'élus* (N° 084 - Mercredi 9 Avril 2003 / Strasbourg)

- *Strasbourg et l'Ortenau en route vers l'eurodistrict* (N° 061 - Jeudi 13 Mars 2003. / Région)
- *Entre Kehl et Strasbourg, le ton est donné* (N° 059 - Mardi 11 Mars 2003. / Strasbourg)
- *Une lettre en faveur du TGV-Est* (N° 056 - Vendredi 7 Mars 2003 / Strasbourg)
- *Action combinée franco-allemande* (N° 056 - Vendredi 7 Mars 2003 / Région)
- *Paris-Berlin : forger nouveaux outils* (N° 047 - Mardi 25 Février 2003 / International)
- *Cause franco-allemande* (N° 019 - Jeudi 23 Janvier 2003 / Strasbourg)

• **Conférences et interviews**

Conférence de M. Roland Ries à l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg le 13 février 2008 dans le cadre de la campagne pour les municipales 2008. Thèmes de la conférence : « Strasbourg, capitale européenne » et « quel avenir pour l'Eurodistrict ? ».

Interview de Mme Isabelle Ullmann-Libman du Service des Relations Européennes et Internationales de la Ville et Communauté Urbaine de Strasbourg (secrétariat du porte-parole français) le 26 février 2008 à la Cité Administrative de Strasbourg.

Interview de Mme Pascale Simon-Studer du Landratsamt Ortenau (secrétariat du porte-parole allemand) le 23 janvier 2008 à Offenbourg (Allemagne).

• **Sites Internet**

<<http://www.eurodistrikt.de>> Site de l'association « Initiative Eurodistrict » (consulté le 15 janvier 2008)

<<http://www.radioeurodistrict.com>> RED Radio Eurodistrict (consulté le 30 octobre 2007)

<<http://www.eurodistrict.com/fr>> Site du Forum Citoyen Eurodistrict (consulté le 25 mars 2008)

<<http://www.scoters.org>> Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg (consulté le 25 avril 2008)

<<http://www.eurodistrict.eu>> Site officiel de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (consulté le 2 mai 2008)

<<http://www.ac-strasbourg.fr>> Site de l'académie de Strasbourg (consulté le 20 avril 2008)

<<http://www.espaces-transfrontaliers.org>> Site de la Mission Opérationnelle transfrontalière (consulté le 5 janvier 2008)

<<http://www.region-alsace.eu>> Région Alsace - Conseil Régional d'Alsace (consulté le 3 mars 2008)

<<http://www.unionpourstrasbourg.fr>> Site internet de Mme Keller et M. Grossmann pour la campagne des municipales 2008 (consulté le 15 février 2008)

<<http://www.diact.gouv.fr>> Site du DIACT Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Coopération des Territoires (consulté le 3 mars 2008)

<<http://www.baden-wuerttemberg.de>> Landesportal Baden-Württemberg / Portail du Land Bade-Wurtemberg (consulté le 3 mars 2008)

<http://www.vb-babara.de/firmenkunden/auslands-geschaeft/vr_koordination_deutschland-frankreich.html> Coopération bancaire franco-allemande (consulté le 10 décembre 2007)

• Rapports techniques et documents protocolaires consultables en ligne

* *Documents relatifs à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*

Convention relative à la création de l'Eurodistrict - Vers un avenir partagé / Vereinbarung über die Gründung des Eurodistrikts - Gemeinsam in die Zukunft.

Strasbourg, le 17 octobre 2005

Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée de M. Jacques Chirac et M. Gerhard Schröder. Palais de l'Élysée, mercredi 22 janvier 2003.

Eurodistrict Strasbourg-Kehl ; Déclaration commune de la ministre déléguée aux Affaires européennes Mme Noëlle Lenoir, et du ministre délégué aux affaires européennes de la République Fédérale d'Allemagne M. Hans Martin Bury

Strasbourg, le 30 juin 2003

Résolution commune pour la création d'un Eurodistrict entre la Communauté Urbaine de Strasbourg et l'Ortenau / Gemeinsame Resolution zur Einrichtung eines Eurodistrikts im Raum Strasbourg-Ortenau, signée par le Maire de Strasbourg, le Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg, der Landrat des Ortenaukreises, die Oberbürgermeisterin und die Oberbürgermeister der Großen Kreisstädte Achern, Kehl, Lahr, Offenburg, der Bürgermeister der Stadt Oberkirch, le 24 mai 2003 à Offenburg

*** Documents relatifs aux projets pour l'aménagement de la région Strasbourg-Ortenau**

Projet métropolitain; Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Rapport d'étape. Juillet 2006. ADEUS (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise), sous la responsabilité de la Direction du développement urbain de la CUS Strasbourg, juillet 2006

Projet métropolitain Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Document de Cadrage. Février 2006 ADEUS, sous la responsabilité de la Direction du développement urbain de la CUS. Strasbourg, février 2006.

Livre blanc / Weißbuch Strasbourg / Ortenau Orientations et projets pour un développement commun / Orientierungslinien und Projekte für eine gemeinsame Entwicklung, ADEUS, Juillet 2004

* **Autres**

Guide pratique de la coopération transfrontalière réalisé par la Mission Opérationnelle Transfrontalière avec le soutien du Conseil de l'Europe, 2006.

La transmission des savoirs et des valeurs de l'école : Eurodistrict, vivre en voisins sur le Rhin. Bulletin de rentrée de l'Académie de Strasbourg, 2004-2005

L'emploi rhénan sur les bassins de Strasbourg et Offenbourg. Grenzüberschreitende Beschäftigungslage in den Gebieten Strassburg-Offenburg. La Maison de l'Emploi et de la Formation du Bassin de Strasbourg, Avril 2007

Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération transfrontalière, texte adopté n°87, « petite loi », session ordinaire du 29 janvier 2008

Bibliographie

• **Ouvrages**

BADARIOTTI, Dominique. KLEINSCHMAGER, Dominique. STRAUSS, Léon. *Géopolitique de Strasbourg : Permanences et mutations du paysage politique depuis 1871*. Editions La Nuée Bleue / DNA, Strasbourg, 1995. 260 pages.

CERNY P.-G., *The changing architecture of politics : Structure, Agency, and the Future of the State*, Londres, Sage, 1990.

FLECK, Philippe. *Ortenau : Strasbourg rive droite*. Editions Coprur, 2005. 126 pages.

GEIGER, Michael (Hrsg.). *PAMINA – Europäische Region mit Zukunft: Baden, Elsass und Pfalz in grenzüberschreitender Kooperation*. 2001 Verlag der Pfälzischen Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften in Speyer. 303 pages.

HANß, Karl. *Geschichte der Ortenau in Dokumenten. Band 3 : Die Städte der Ortenau und ihre heimliche Hauptstadt Straßburg*. Reiff Schwarzwaldverlag Offenburg, 1999. 463 pages.

HOWILLER, Alain. *Alsace 2001 : nouveaux défis sur le Rhin*. Editions la Nuée Bleue, 1998. 185 pages.

LABASSE, Jean. *L'Europe des régions*. Editions Flammarion collection Géographie, 1991. 432 pages.

SMITH, Andy. *L'Europe politique au miroir du local; les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*. Editions l'Harmattan, collection Logiques Politiques, 1996. 300 pages.

SPEISER, Béatrice. *Europa am Oberrhein : Der grenzüberschreitende Regionalismus am Beispiel der oberrheinischen Kooperation*. Schriften der Regio 13. Helbing & Lichtenhahn Verlag AG. 1993. 276 pages.

VEDOVATO, Giuseppe. *La coopération transfrontalière, les Eurosrégions et le Conseil de l'Europe*. Annuaire européen, vol.43, 1995

• **Parties d'un livre : contribution à un ouvrage collectif et chapitre d'un livre**

Sous la direction de BALME Richard, *Les politiques du néo-régionalisme : action collective régionale et globalisation*. Economica, Collection Politique comparée, 1996. 301p. Introduction : Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? par Richard Balme. p11 à 37.

ROUGEMONT (DE), Denis. « Aspects culturels de la coopération transfrontalière », in Christophe Calame, *Ecrits sur l'Europe, oeuvres complètes de Denis de Rougemont*, vol. Second, 1962-1986, Paris, La différence, 1992.

Sous la direction de NEGRIER Emmanuel et JOUVE Bernard. *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*. Collection Logiques Politiques, l'Harmattan, 1998.

WOLTERS, Menno, « Euroregions along the German Border », in BULLMANN, Udo (éd.), *Die Politik der dritten Eben : Die Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden, Nomos, 1994. p.407 à 418.

• **Périodiques et articles d'un périodique**

ANGUELOVA-LAVERGNE, Dostena. *Voyage au cœur d'une bulle*. pp.38-39. in Les saisons d'Alsace, Revue trimestrielle, Numéro 22, mars 2004.

BALME, Richard et JOUVE, Bernard. « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », pp. 35-38 in *Politiques et management public*, vol. 13, 2, 1, juin 1995

FRANCESCO, Gaëtan. *La nouvelle politique régionale européenne : mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe* pp.447 à 459 N° 111-2004/3 in Revue française d'administration publique, ENA. 200 pages.

HAMMAN, Philippe. *La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe « par le bas » ?*, 2004/1-2, n°. 116-117, in CAIRN.

HERTERICH Klaus W. *Entreprises et relations franco-allemandes* pp31-33. in Documents – Revue des questions allemandes Numéro 4-2004 59^{ème} année trimestriel décembre 2004.

HOWILLER, Alain. *Eurodistrict, tout le monde veut y croire.* pp10-11. in Les saisons d'Alsace Revue trimestrielle Numéro 22, mars 2004

HOWILLER, Alain. *L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : Un enjeu rhénan au cœur de l'Europe des citoyens.* pp. 49-53. in Documents – Revue des questions allemandes Numéro 4-2004 59^{ème} année trimestriel, décembre 2004.

HOWILLER, Alain. *Mythes et réalités d'une vocation européenne menacée.* pp26-27. in Les saisons d'Alsace, Revue trimestrielle, Numéro 22, mars 2004

JACQUEMIN, Bruno. *Pour en finir avec l'alemannische Wehmut.* pp12-13 in Les saisons d'Alsace, Revue trimestrielle, Numéro 22, mars 2004

KELLER, Fabienne et GROSSMANN, Robert. *Bilan de la coopération transfrontalière de la ville de Strasbourg* in Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, p.217.

KLEINSCHMAGER, Richard. *Le défi européen* in Les saisons d'Alsace, Revue trimestrielle, Numéro 22, mars 2004

KLEINSCHMAGER, Richard. *Les nouveaux rapports de l'Alsace et de l'Allemagne* in Périls géopolitiques en France. Editions la Découverte collection Hérodote, revue de géographie et de géopolitique. N°80. 1^{er} trimestre 1996.

KRÄMER, Christof. *Grenzüberschreitende Kooperation : Grenzüme im Zeichen europäischer Regionalpolitik und des europäischen Binnenmarktes 1992*. Zeitschrift für Angewandte Geographie 2/91. 16 pages. p.14.

LANG, Sigrun. BECKER-MARX, Kurt. *Strassburg und Kehl. Untersuchung der Möglichkeiten und Beschränkungen einer kommunalen und regionalen Kooperation über die europäischen Binnengrenzen*. pp.73- 105. in *Stand der grenzüberschreitende Kooperation Raumordnung am Oberrhein*, Im Selbstverlag des Geographischen Institutes der Universität Heidelberg. Heft 71. 105p.

NAGELSCHMIDT, Martin. "Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalière en Europe. Le cas du Rhin supérieur et des nouvelles coopérations à la frontière est de la RFA," in *Revue internationale de politique comparée* Volume 12, 12 Février 2005.

V.MALCHUS Viktor. *Partnerschaft an europäischen Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit*. Europäische Schriften. Europa Unin Verlag GmbH, 1975.

WOEHLING, Jean-Marie. *Avant-propos : Le Rhin : un modèle ?* in *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*. pp.3-7 Textes réunis et publiés par Jean-Marie Woehrling. Tome 36, numéro 1. Janvier-mars 2004.

ZANDER, Patricia. *Dépasser le débat « ville compacte, ville diffuse »: la gestion économe de l'espace, fondement économe d'une nouvelle stratégie urbaine dans le Rhin supérieur ?* pp.337-392 in *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande* Tome 39, numéro 3 juillet-septembre 2007

• **Communications publiées d'actes de congrès et de travaux de recherche**

ASSEMBLEE DES REGIONS D'EUROPE (ARE), *Les régions frontalières et l'intégration européenne. Livre blanc*, Saragosse, 1992.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Le statut des grandes villes et leur périphérie*, Collection Communes et régions d'Europe, n°59 Editions du Conseil de l'Europe, 1996, 159 pages

CONSEIL DE L'EUROPE, *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000 ; Stratégies pour un développement durable des régions urbaines en Europe*, Collection Aménagement du territoire européen, n°57 Editions du Conseil de l'Europe, 1994, 61 pages

COMMISSION EUROPEENNE, *Compétitivité et cohésion: tendances dans les régions. Cinquième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994a.

MINISTERE DE LA CULTURE DIRECTION REGIONALE DES AFFAIRES CULTURELLES ALSACE, *Guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière*. Presses Universitaires de Strasbourg. 1995.

EISENHAMMER, Dietmar (Dr.) *Nouvelles dimensions de l'aménagement du territoire européen : problèmes, mesures et perspectives de l'aménagement du territoire en Europe centrale et son intégration dans la coopération transfrontalière*. pp.37-41. in *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000 : la coopération transfrontalière dans le cadre de l'aménagement durable du territoire en Europe centrale*. Rapports et conclusions du colloque organisé par le Conseil de l'Europe dans le cadre des travaux de la conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. Vienne, 31 mars- 1^{er} avril 1993. Aménagement du territoire urbain, numéro 55. Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993.

ULLMANN Isabelle, *Bilan de la coopération transfrontalière de la Ville de Strasbourg*, (version de) juillet 2001.

WASSENBERG, Birte, Bureau LACE Strasbourg (1ère partie) et LEZZI (Dr.), Maria, Regio Basiliensis (2^{ème} partie). WANDER, Ursula, LEAUTIER, Anne, Bureau LACE Strasbourg. *Quels projets transfrontaliers pour la jeunesse ? Grenzüberschreitende Jugendarbeit am Oberrhein LACE-TAP Strasbourg* (Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions)

Modelle grenzüberschreitende Kooperation am Oberrhein. Versuch einer Kritik und einer Strategie. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Beitrage20, 1992, p46.

• **Rapports techniques papier**

Protocole d'accord relatif à l'expérimentation d'un dispositif d'apprentissage transfrontalier / Vereinbarung über eine Pilotphase für grenzüberschreitende Berufsausbildung, janvier 2008, 11 pages.

Rapport du Comité de Suivi de l'Eurodistrict du 16.01.2008 (bilan de 2007 et prévisions pour 2008), 2008, 11 pages, présentation PowerPoint.

• **Mémoires et thèses**

BRAUNSTEDTER, Marc. *La défense des intérêts des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin.* Mémoire de fin d'année IEP. 1999-2000.

CASSAUBA-TIRCAZOT, Nicolas. *La coopération transfrontalière au sein de l'espace Rhin Supérieur : enjeux et limites de l'action régionale à travers l'exemple de la région Alsace.* Mémoire de fin d'année IEP. 2003-2004.

WALTER, Anna. *Les lieux et supports d'information sur l'Allemagne en France, acteurs et témoins des relations franco-allemandes.* 2004-2005.

WASSENBERG, Birte. *La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000. Vers une « eurorégion » ?* Volume I à IV. Thèse de doctorat. Sous la direction de Raymond Poidevin et Marie-Thérèse Bitsch. Université Robert Schuman de Strasbourg. Institut des Hautes Etudes Européennes. 1089 pages.

Table des matières

Introduction	5
Chapitre 1.....	13
L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ou le discours d'une continuité logique à la coopération transfrontalière.....	13
I. Une région à l'Histoire commune ou l'idée d'un partenariat authentique..	13
A. Strasbourg et le jumelage : une première expérience bénéfique des contacts institutionnels	14
1. Le jumelage Strasbourg - Stuttgart.....	15
2. Les années 90 : le jumelage Strasbourg - Dresde et les premières formes de coopération moderne	16
B. Kehl et Strasbourg, une association favorisée	17
1. Une histoire tourmentée.....	17
2. La politique communale entre Strasbourg et Kehl	19
II. La coopération transfrontalière de proximité et la gestion des affaires locales : l'extension de la coopération à l'Ortenaukreis et à la CUS	21
A. Les Régions : une participation progressive.....	22
1. L'implication du Bade-Wurtemberg	22
2. Un exemple : le plan de protection atmosphérique Strasbourg-Ortenau....	24
B. INTERREG : encouragement et institutionnalisation de la coopération transfrontalière locale	25
C. Les prémisses de l'Eurodistrict	26
1. L'apparition du terme « eurodistrict ».....	26
2. L'association « Initiative Eurodistrict »	27
III. Une dimension institutionnelle et symbolique doublée d'une volonté politique	30
A. Une volonté politique tous azimuts	30
1. L'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996.....	30
2. La déclaration commune des ministres délégués aux Affaires européennes Mme Lenoir et M. Bury.....	32
B. Des remises en question et hésitations forcent un bilan en demi-teinte	33
1. Du rôle de l'Etat	34
2. Les débats des acteurs locaux : richesse ou ralentissement ?.....	35
Chapitre 2.....	37
L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : nouvelles idées en Europe	37
I. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau au cœur du territoire rhénan	37
A. Différences géographiques au sein de l'Eurodistrict.....	40
1. Un territoire restreint gage d'une coopération équilibrée.....	40
2. La structure urbaine de la région Strasbourg - Ortenau.....	41
3. L'Eurodistrict Strasbourg - Ortenau dans le Rhin Supérieur	42
3.1 Brève présentation de l'espace Rhin Supérieur	42

3.2	L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et le Rhin Supérieur : différences et similitudes.....	44
3.3	Comment positionner l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans le Rhin Supérieur ?.....	46
B.	Différences socio-économiques au sein de l'Eurodistrict	49
II.	L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans l'Union européenne.....	49
A.	L'Eurodistrict se veut exemple de construction européenne du bas vers le haut.....	50
1.	Coopération avec les citoyens : échanges politiques et mobilisation régionale	50
2.	Un territoire d'expérimentation pour le couple franco-allemand et au delà pour l'Europe.....	52
B.	L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau comme signe d'engouement pour le régionalisme transfrontalier.....	53
1.	Le phénomène des « groupements transfrontaliers » en Europe : proposition d'approche par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	54
2.	Relations entre intégration européenne et action publique territoriale : analyse appliquée à l'Eurodistrict.	57
	Chapitre 3.....	59
	Les défis inhérents à l'Eurodistrict.....	59
I.	Des instances de coopération transfrontalière foisonnantes : le manque de visibilité de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	59
A.	Les autres structures de coopération du Rhin supérieur.....	59
B.	Un problème de terminologie.....	61
1.	Les réseaux non transfrontaliers	61
1.1	Les réseaux urbains	61
1.2	Les régions métropolitaines.....	62
1.3	Les agglomérations.....	63
2.	Les réseaux transfrontaliers	64
2.1	L'agglomération transfrontalière et le réseau urbain transfrontalier	64
2.2	Le district européen	65
2.3	Le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GETC)	65
2.4	Les eurodistricts.....	66
II.	La gouvernance au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : un partenariat multi niveaux complexe	67
A.	Une personnalité juridique propre pour un budget propre	67
1.	Le débat autour de la personnalité juridique de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	67
2.	Le financement de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, reflet d'un système à canaux multiples	68
B.	Méthodes de travail et gouvernance au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	69
1.	Cadre organisationnel (secrétariats, groupements de travail etc.).....	69
1.1	Structure	69
1.2	Mode de fonctionnement.....	72
2.	Tensions politiques et autres problèmes du quotidien.....	73

Chapitre 4.....	76
L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : une nouvelle forme de coopération transfrontalière au service de l'intégration d'une région transfrontalière.....	77
I. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'aménagement territorial ou la nouvelle problématique du développement urbain durable.....	77
A. Le Livre blanc de la région transfrontalière Strasbourg-Ortenau.....	77
1. Historique des projets d'urbanisme	78
2. Les thèmes porteurs du Livre blanc.....	81
B. De grands projets d'urbanisme comme autant d'ambition pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.....	82
1. Le Jardin des Deux Rives	83
2. Autres projets d'urbanisme.....	84
C. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et le projet métropolitain : opportunités et reconnaissance	84
1. La problématique de la métropolisation	85
2. Les ateliers métropolitains de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et le rapport final de septembre 2007	86
II. La recherche d'un nouvel équilibre régional : des objectifs innovants.....	89
A. Un « laboratoire d'expérimentation » : des idées pour une intégration transfrontalière.....	90
1. Une structure transfrontalière proche des citoyens.....	90
2. Une nouvelle politique locale	91
3. Pouvoir se soigner à proximité	92
B. Les projets d'une coopération classique.....	94
1. L'éducation, la formation et le bilinguisme	94
1.1 L'éducation et le bilinguisme	94
1.2 La formation professionnelle et l'emploi	96
Conclusion	98