



Par-dessus le Rhin, Au-delà du Rhin...

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ou les usages de la coopération transfrontalière à Strasbourg et autour de Strasbourg

Emeline Mazué

Sous la Direction de Marine De Lassalle

Séminaire d'action publique
Master Sciences Sociales du Politique
Année 2009-2010
Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg
Université Robert Schuman

Source page de couverture

<http://www.lanuv.nrw.de/alosa-alosa/includes/images/projektgebiet/rheinkarteX.jpg> : consulté le 12.06.2010

Traduction :

Belgien : Belgique

Deutschland : Allemagne

Italien : Italie

Frankreich : France

Niederlande : Pays-Bas

Nordsee : Mer du nord

Österreich : Autriche

Schweiz : Suisse

SOMMAIRE

Remerciements p. 4

Acronymes et abréviations p. 5

Introduction - A l'heure où s'effacent les frontières...

Définir la coopération transfrontalière ou le périlleux exercice de déconstruction d'une notion multidimensionnelle p. 7

La question juridique de la coopération transfrontalière - p. 8

La coopération transfrontalière vue à travers le prisme des relations internationales - p. 9

La coopération transfrontalière ou le renouveau de l'action publique – p. 12

Dépasser la diversité – p. 14

L'étude de la coopération transfrontalière autour de Strasbourg et à Strasbourg ... p. 15

Une étude particularisée et exemplifiée – p. 15

La coopération transfrontalière de l'EDSO ou l'étude d'un objet politique – p. 17

L'enquête de terrain p. 20

A la recherche de la dimension politique de l'EDSO... p. 22

Partie 1 – Entre discours et réalités : un objet en décalage

Introduction p. 24

Chapitre 1 – L'EDSO des discours et dans les discours p. 26

1. Une structure dédiée à la coopération transfrontalière p. 27

1.1 Entre tradition et innovation : les objectifs initiaux de l'EDSO - p. 27

1.2 Des finalités justifiées et confirmées - p. 30

2. La transformation de l'EDSO en outil européen p. 35

2.1 La résolution de Lahr et ses apports - p. 35

2.2 La mise en équation de la coopération transfrontalière et de l'Europe - p. 36

Chapitre 2 – Structure et fonctionnement de l'EDSO p. 42

1 La construction de l'EDSO (2003-2008) p. 42

1.1 Un appel à créer l'Eurodistrict - p. 43

1.2 La récupération de l'EDSO par les acteurs locaux - p. 46

2 L'évolution de l'EDSO depuis 2008 p. 50

2.1 La deuxième impulsion politique donnée à l'EDSO - p. 50

2.2 Etat des lieux de la structure et du fonctionnement actuel de l'EDSO - p. 53

Conclusion-transition p. 61

Partie 2 – Les usages de l’EDSO dans les jeux et les stratégies des acteurs

| | |
|--|--------|
| Introduction | p. 63 |
| Chapitre 3 – Se construire une légitimité par l’EDSO | p. 65 |
| <u>1. Une structure investie par les acteurs</u> | p. 66 |
| 1.1 Faire la preuve de sa compétence - p. 66 | |
| 1.2 Se faire entendre et prendre la parole - p. 70 | |
| <u>2. Une légitimité renforcée par des logiques institutionnelles et administratives appuyées sur l’EDSO</u> | p. 73 |
| 2.1 Quand s’engager n’est synonyme que d’avantages... - p. 74 | |
| 2.2 L’EDSO : entre apports concrets et soutien aux administrations - p. 77 | |
| Chapitre 4 – Se différencier par l’EDSO | p. 82 |
| <u>1 Un usage différencié selon la nationalité ?</u> | p. 83 |
| 1.1 Usages français et usages allemands de l’EDSO - p. 83 | |
| 1.2 Des logiques culturelles françaises et allemandes ? - p. 87 | |
| <u>2 Un usage de l’EDSO personnalisée par le statut</u> | p. 92 |
| 2.1 Un usage politique au service de la conquête du pouvoir - p. 93 | |
| 2.2 Un usage professionnel : faire de la coopération transfrontalière autrement... - p. 98 | |
| Conclusion-transition | p. 104 |

Partie 3 – Les usages de l’EDSO dans les politiques publiques locales

| | |
|--|--------|
| Introduction | p. 105 |
| Chapitre 5 – Organiser le territoire en interne | p. 107 |
| <u>1. Une organisation métropolisée du territoire CUS-Ortenau</u> | p. 108 |
| 1.1 Renforcer le statut métropolitain de Strasbourg - p. 108 | |
| 1.2 Aménager le territoire de manière transfrontalière - p. 112 | |
| <u>2. De nouveaux équilibres politiques et institutionnels</u> | p. 116 |
| 2.1 La nouvelle configuration politique et institutionnelle du territoire transfrontalier - p. 117 | |
| 2.2 Un processus décisionnel innovant - p. 121 | |
| Chapitre 6 – Le passage obligé par la case internationale | p. 125 |
| <u>1. Les deux variables du rayonnement international de Strasbourg</u> | p. 126 |
| 1.1 Renforcer la vocation européenne de Strasbourg - p. 126 | |
| 1.2 Promouvoir l’attractivité du territoire - p. 130 | |
| <u>2. Le cercle vertueux de l’internationalité appliqué à l’EDSO</u> | p. 133 |
| 2.1 Le rôle du transfrontalier dans la mise à l’international du territoire - p. 134 | |
| 2.2 Les avantages de l’internationalité de Strasbourg - p. 137 | |
| <i>Les usages de la coopération à Strasbourg et autour de Strasbourg</i> | p. 142 |

| | |
|-----------------------------------|--------|
| Sources | p. 145 |
| Références bibliographiques | p. 150 |
| Annexe 1 | p. 155 |
| Annexe 2 | p. 156 |
| Annexe 3 | p. 157 |

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Marine De Lassalle et Vincent Dubois qui ont assumé de la meilleure manière qu'il fut leur rôle de directrice de mémoire et d'animateur du séminaire « Action publique ». Leurs conseils et leurs recommandations ont constitué une aide importante pour la réalisation de ce mémoire.

Merci à toutes les personnes que j'ai rencontrées et qui m'ont aidée lors mon enquête de terrain, soit en se prêtant au jeu de l'entretien, soit en me guidant dans mes recherches et en me renvoyant vers d'autres acteurs. Sans leur aide, ce mémoire n'aurait pu voir le jour.

Ma reconnaissante va aussi à Christine et Martine qui ont relu assidument ce mémoire et ont traqué les fautes d'orthographe. De même, les retranscriptions des entretiens allemands se seraient avérées parfois très compliquées et très longues sans l'aide de Wolfgang !

Le dernier clin d'œil revient à toutes les personnes de mon entourage qui m'ont soutenue et supporté mes accès d'humeur. En particulier, je remercie mes parents – qui ont mis leur voiture à ma disposition en avril dernier - et Wolfgang. Tous ont suivi une nouvelle fois avec intérêt mes recherches.

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ADEUS : Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération de Strasbourg

CUS : Communauté urbaine de Strasbourg

EDSO : Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

GECT : Groupement européen de coopération territoriale

Kreistag : assemblée plénière intercommunale composée d'élus communaux

Landrat de l'Ortenau : Elu dirigeant l'administration intercommunale allemande

Landratsamt de l'Ortenau : Administration intercommunale allemande de l'Ortenau

PS : Parti socialiste

SPD : Sozialistische Partei Deutschlands

SRI : Service des relations internationales

UE : Union européenne

UMP : Union pour un mouvement populaire

A l'heure où s'effacent les frontières...

« 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 coopération et d'une intercommunalité transfrontalière. 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 »¹.

Le 7 octobre 2005, la convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est ratifiée à Strasbourg par la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS), le Landrat² et les grandes villes de l'Ortenau. Cette convention fait suite à la Déclaration commune de Jacques Chirac et Gerhard Schröder, le 22 janvier 2003. A l'occasion du 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Elysée, le chef d'Etat français et le Chancelier allemand appellent de leurs vœux au renforcement des relations franco-allemandes. Ils encouragent notamment à la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Kehl. C'est donc à cette déclaration commune et à cet Eurodistrict que fait référence la citation ci-dessus.

Initialement pensé à l'échelle de Strasbourg et de Kehl, le périmètre de cet eurodistrict a pourtant rapidement été élargi à l'ensemble du Kreis de l'Ortenau et au territoire de la CUS. Aujourd'hui, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (EDSO) rassemble environ 868 014 habitants sur un territoire franco-allemand d'approximativement 2 176 km²³.

Avec trois autres eurodistricts⁴, l'EDSO s'articule dans l'espace du Rhin supérieur. Ce dernier est caractéristique de la coopération Allemagne-France-Suisse et des relations franco-allemandes. L'EDSO a donc pour principale fonction de mettre en œuvre la coopération transfrontalière à l'échelle locale de Strasbourg et de l'Ortenau. Pourtant, un regard sur cette structure, ne serait-ce que superficiel, est suffisant pour comprendre que l'EDSO possède une dimension symbolique. Par sa dimension particulière, il semble constituer une structure

¹ Déclaration de J. Chirac et G. Schröder appelant à la création d'un eurodistrict Strasbourg-Kehl, le 23 janvier 2003. Cf. Convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Strasbourg, le 17.10.2005, p. 2.

² Administration intercommunale du territoire de l'Ortenau.

³ <http://www.eurodistrikt.eu/fr/Donnees-relatives-a-lEurodistrict-49.html> : Consulté le 03.05.2010.

⁴ L'espace du Rhin supérieur constitue un espace de coopération transfrontalière, qui s'est notamment matérialisé à travers la forme institutionnelle de la Conférence du Rhin supérieur. Au sein de cet espace, on identifie quatre sous-ensemble transfrontaliers : l'Eurodistrict trinational de Bale, l'Eurodistrict Mulhouse-Colmar-Fribourg, l'Eurodistrict Pamina et l'EDSO. Cf. <http://www.conference-rhin-sup.org/fr/accueil> : Consulté le 03.05.2010. Cf. Annexe 2 intitulée « Carte de l'EDSO »

unique, à différencier des autres eurodistricts⁵ : intercommunalité transfrontalière, soutien au statut européen de Strasbourg, territoire-pilote, plus-value pour l'ensemble du territoire, codécision... Ce sont là autant de mots-clés désignant l'EDSO.

En fait, ce qui ici évoqué correspond à la double dimension de l'EDSO. Ce dernier serait perçu par les acteurs et ses représentants à la fois comme une structure symbolique, devant servir d'idéaltype en matière de coopération transfrontalière, et comme un instrument d'action publique. Ce n'est donc pas seulement la création d'une banale structure de coopération transfrontalière que J. Chirac et G. Schröder mentionnent en 2003 dans leur déclaration commune.

En soutenant l'idée d'un eurodistrict, construit autour de Strasbourg et Kehl, le chef d'Etat français et le Chancelier allemand se positionnent ouvertement en faveur de la coopération transfrontalière. Le discours de Chirac et Schröder concerne un cadre géographique et philosophique plus vaste que celui des relations franco-allemandes. Leur message politique ne renvoie finalement pas tant aux relations franco-allemandes qu'à une nouvelle forme de vivre ensemble. Il s'agit de faire émerger, entre pays voisins, des relations authentiques et des partenariats constructifs. Au vu de la déclaration d'intention ci-dessus, le principal moyen pour y parvenir est de renforcer la coopération transfrontalière.

C'est justement à ce thème que s'intéresse le mémoire. La suite de ce travail s'attache à observer et à rendre-compte de ce phénomène de plus en plus central qu'est la coopération transfrontalière.

Définir la coopération transfrontalière ou le périlleux exercice de déconstruction d'une notion multidimensionnelle.

Selon la Mission opérationnelle transfrontalière, la coopération transfrontalière se définit comme des « relations de voisinage qu'entretiennent les collectivités et autorités locales de part et d'autre des frontières terrestres et maritimes »⁶. Bien qu'étant peu précise, cette définition offre l'avantage de concevoir la coopération transfrontalière dans son sens le

⁵ <http://www.eurodistrikt.eu/fr/Objectifs-4.html> : consulté le 03.05.2010.

⁶ Houbart Jacques, Schneider Françoise, *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, Mission opérationnelle transfrontalière, Conseil de l'Europe, Mars 2006, p. 9. En ligne. http://www.espacefrontaliers.org/document/Guide_pratique_COE_MOT_FR.pdf : Consulté en octobre 2009.

plus large possible. Ce concept renvoie à des liens et des contacts entre des régions et les habitants de nationalités différentes. Ces relations se formalisent autour d'une frontière.

Il est difficile de dater l'apparition de la coopération transfrontalière. En effet, elle ne s'est pas toujours manifestée et n'existe pas encore aujourd'hui systématiquement sous la forme institutionnelle. Elle peut aussi apparaître au travers de relations officieuses. Cependant, s'intéresser à la genèse de ce phénomène permet de dégager un constat : la coopération transfrontalière a connu, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, un fort développement. L'intérêt et les questionnements, qu'a suscités cette thématique, ont été croissants au fil des années. Aujourd'hui, il existe de nombreux travaux portant sur la coopération transfrontalière. De même, les interrogations soulevées en sciences sociales au sujet de la coopération transfrontalière se caractérisent par leur grande hétérogénéité. Il est alors possible de regrouper sous des catégories homogènes, faisant plus ou moins sens, la littérature des sciences sociales renvoyant à la coopération transfrontalière.

La question juridique de la coopération transfrontalière

Dès ses prémises dans les années 1970, la coopération transfrontalière a d'abord intéressé les juristes. Ces derniers ont analysé la coopération transfrontalière à partir d'un angle juridique⁷. Une série de travaux portent, plus précisément, sur la manière dont deux systèmes juridiques différents, voire parfois divergents, peuvent tout de même permettre la concrétisation de relations et de projets communs de part et d'autre de la frontière. Par quels mécanismes juridiques rend-on possible la coopération transfrontalière ? Quelle signification est-ce que cela a sur le plan du droit ? Quelles conséquences ? Il s'agit alors de comprendre comment les difficultés, dues à des ordres juridiques nationaux différents, sont dépassées et résolues sur le plan du droit.

La question de l'institutionnalisation a été une seconde thématique de recherche, qui s'est développée consécutivement à la multiplication de structures ad hoc de coopération transfrontalière depuis les années 1970 et 1980. Il s'est notamment posé la question du type d'institutions et de compétences juridiques, possibles et nécessaires, pour encadrer la coopération transfrontalière sur un plan institutionnel. Il convient ici de comprendre comment est réparti le pouvoir et qui possède telle prérogative et telle compétence au sein d'une structure de coopération transfrontalière. La littérature relative à cette problématique se

⁷ Lecomte Henri, Levrat Nicolas, *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, l'Harmattan, 2006.

caractérisée par son hétérogénéité. Outre des travaux de juristes, cette réflexion a également été encouragée par des institutions européennes et des instances institutionnelles de coopération transfrontalière qui ont cherché à formaliser, elles-aussi, ces questions⁸.

Cette littérature juridique sur la coopération transfrontalière présente des avantages. Elle offre des analyses détaillées et définit précisément le champ des possibles que deux collectivités infra-étatiques ont à leur disposition pour établir des relations de coopération. Cependant, la vision de la coopération transfrontalière, fournie par ces travaux, peut sembler parfois réduite ou simpliste. La coopération transfrontalière, à laquelle ces travaux renvoient, correspond à une coopération transfrontalière officielle, définie par des conventions et des textes juridiquement plus ou moins contraignants. La dimension officieuse de la coopération transfrontalière, tels que les jeux des acteurs, les finalités sous-jacentes à une structure de coopération transfrontalière ou encore le sentiment identitaire créé par la coopération transfrontalière, ne sont pas abordés et appréhendables avec les travaux de ces juristes.

La coopération transfrontalière vue à travers le prisme des relations internationales

La coopération transfrontalière peut également être conçue comme une thématique en lien avec les relations internationales. Il existe, en effet, une littérature en provenance des relations internationales qui offre un autre éclairage sur la nature de la question transfrontalière.

La coopération transfrontalière est une notion sous-jacente au concept de frontière. En matière de relations internationales, la frontière a été un thème très étudié. Michel Foucher en donne la définition suivante : « Structures spatiales élémentaires, de forme linéaire, à fonction de discontinuité géopolitique et de marquage, de repère, sur les trois registres du réel, du symbolique et l'imaginaire »⁹. Autrement dit, la frontière est à concevoir comme une limite spatiale définissant un territoire sur lequel s'exerce une souveraineté, au sein duquel se

⁸ Le Conseil de l'Europe a été à l'origine de nombreuses réflexions, souvent sous la forme de publications peu scientifiques mais abordant tout de même ces questions. On peut se référer, par exemple, au *Guide pratique de la coopération transfrontalière* cité précédemment. De plus, des textes tels que la Convention-Cadre du Conseil de l'Europe, adoptée le 21 mai 1980, ont encouragé au développement de la coopération transfrontalière, en donnant des modèles de formes institutionnelles de coopération transfrontalière. La conclusion d'accords bilatéraux, comme ceux entérinant la création de la Conférence du Rhin supérieur en 1975 ou l'apparition de nouvelles lois nationales telle que la loi ATR de 1992 en France, ont aussi contribué à alimenter cette réflexion sur les nouvelles possibilités juridiques laissées aux collectivités infra-étatiques.

⁹ Foucher Michel, *Fronts et frontières*, Paris, Fayard, 2005, p. 38.

développe une identité particulière et qui façonne une vision et un rapport à l'Autre. Les frontières jouent donc un rôle dans les relations de pouvoir entre les Etats, tout comme elles sont un élément important d'organisation des rapports de force internes au sein de ces mêmes Etats¹⁰. La genèse de la frontière montre, par ailleurs, que cette notion a été pensée différemment dans le temps. D'abord considérée comme une ligne de partage imperméable, elle a eu pour objectif de délimiter géographiquement l'espace de souveraineté d'un pays. Puis, cette vision de la frontière a progressivement laissé place à celle d'une ligne plus poreuse autour de laquelle des contacts de nature diverse (commerciaux, migrations de travail...) se sont multipliés¹¹.

Depuis 1989, le concept de frontière est en pleine restructuration intellectuelle. Dans le sillage de changements géopolitiques¹², la frontière se trouve confrontée à de nouvelles problématiques¹³. Parmi elles, notamment, figure la question de la coopération transfrontalière. Cette dernière apporte, entre autre, une image renouvelée de ce concept¹⁴. Les relations transfrontalières approfondissent les réflexions sur la frontière au-delà de ses cadres habituels. La frontière est donc décrite, non plus comme une ligne qui sépare et qui délimite, mais au contraire comme quelque chose qui rassemble autour de points communs. En cela, elle spécifie les territoires transfrontaliers et confère à leur donner une logique propre. Les idées et la culture de l'Autre influencent le territoire frontalier et ses ressorts identitaires. La maîtrise de questionnements culturels et identitaires apparaît donc primordiale pour la compréhension des logiques intrinsèques de ces territoires frontaliers¹⁵. La coopération transfrontalière a alors vocation à favoriser le rapprochement d'individus de nationalités différentes mais qui ont une culture et une identité très proches, voire pour ne pas dire, communes. Il ne s'agit donc plus seulement de penser nouvellement la frontière mais de l'effacer.

¹⁰ Donnan Hastings, Wilson Thomas, *Borders*, Oxford, Berg, 2001.

¹¹ Leresche Jean-Philippe, Saez Guy, « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », *Pole Sud*, n°7, 1997, 27-47.

¹² Pour n'en nommer que quelques-uns à titre d'exemple : chute du mur de Berlin, effondrement de la l'Union soviétique, élargissement de l'Union européenne et création de la citoyenneté européenne... Cf Donnan Hastings, Wilson Thomas, *Borders*, Oxford, Berg, 2001, p. 2-4

¹³ Anderson Malcolm, « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures et conflits*, n° 26-27, 2001. En ligne. <http://conflits.revues.org/index359.html> : Consulté le 10 mars 2010.

¹⁴ Cf. La classification des différents types de frontières de Leresche et Saez. Leresche Jean-Philippe, Saez Guy, « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », *Pole Sud*, n°7, 1997, 27-47.

¹⁵ Concernant les caractéristiques particulières des régions transfrontalières, voir notamment : Martinez Oscar, « The dynamics of border interactions » in Schofield Clive (éd.), *Global boundaries*, London, Routledge, 1994, p 1-15. Par ailleurs, H. Donnan et T. Wilson insistent, par exemple, sur l'importance de la culture frontalière pour analyser et comprendre au mieux les logiques qui apparaissent au sein des territoires transfrontaliers Cf. Donnan Hastings, Wilson Thomas, *Borders*, Oxford, Berg, 2001, p. 11-14.

Une seconde série de travaux présentent la coopération transfrontalière comme une forme d'action internationale des collectivités infra-étatiques¹⁶. Grâce à la mise en place de jumelages, d'accords, de partenariats ou d'aides au développement, les collectivités infra-étatiques se positionnent comme des acteurs diplomatiques à part entière. Les villes, puis les régions, se sont hissées, sur un plan diplomatique, aux cotés des Etats-Nations. Elles déploient dorénavant des relations diplomatiques avec leurs homologues et avec d'autres instances infra-étatiques et supra-étatiques étrangères.

Plus généralement, des chercheurs se sont intéressés à la manière dont des unités infranationales ont progressivement développé des activités internationales au sein des Etats fédéraux¹⁷. Aujourd'hui, il apparaît que l'interdépendance entre les Etats fédérés ne fait que s'accroître et concernent désormais tous les domaines (social, politique, économique...). C'est donc pour faire face et gérer au mieux ce besoin d'interdépendance et dans le but de défendre au mieux leurs intérêts locaux que les Etats fédérés sont progressivement intervenus dans le champ des relations internationales¹⁸. L'apparition de ces nouveaux acteurs infranationaux au niveau international constitue ce qu'on appelle la *paradiplomatie*, dans le sens où elle symbolise la venue de nouvelles entités, dans un domaine qui était auparavant entièrement dévolu à l'Etat fédéral¹⁹.

La transformation de ces Etats fédérés en nouvel acteur des relations internationales peut également être appliquée à la coopération transfrontalière. Celle-ci constitue, en effet, une sorte de *paradiplomatie* dont disposent les régions situées de part et d'autre d'une frontière. Les relations plus ou moins intégrées avec les collectivités locales de l'autre côté d'une frontière constituent une forme d'activité internationale, dans la mesure où elles peuvent être assimilées à une forme d'échanges au même titre que des accords ou des partenariats. Mieux, les collectivités locales créant des liens avec des institutions similaires, la coopération transfrontalière agit comme une véritable politique d'internationalisation, au même titre que des formes de coopération moins intégrées telles que les jumelages²⁰.

¹⁶ Rousset Michel, *L'action internationale des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, 1998.

¹⁷ Cf notamment les travaux de P. Soldatos, H. Michelmann et I. Duchacheck.

¹⁸ Michelmann Hans, « Conclusion » in Michelmann Hans, Soldatos Panayotis, *Federalism and international relations. The role of the subnational units*, Oxford, University Press of Oxford, 1990, p. 299.

¹⁹ Duchacheck Ivo, « Perforated Sovereignities : Toward a Typology of new actors in international relations » in Michelmann Hans, Soldatos Panayotis, *Federalism and international relations. The role of the subnational units*, Oxford, University Press of Oxford, 1990, p. 10-12.

²⁰ Harguindéguy Jean-Baptiste, *La frontière en Europe, un territoire ? : coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, l'Harmattan, 2007 ; Finck Olivier, *La coopération décentralisée des collectivités locales*.

La coopération transfrontalière ou le renouveau de l'action publique

Un troisième courant de littérature, en provenance de l'analyse des politiques publiques, livre une interprétation quelque peu différente de la coopération transfrontalière. Les travaux de ces politistes partent, tout d'abord, du constat suivant : l'action publique a connu, depuis les années 1980, de profonds changements. L'Etat central, perçu comme le référentiel principal en matière de production des politiques publiques, aurait perdu de sa pertinence pour rendre compte de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques. Cette mutation, d'ordre structurel, résulterait alors de deux facteurs principaux : l'eupéanisation et le processus de décentralisation. Dans cette perspective, la coopération transfrontalière est considérée comme une manifestation de ces changements intervenus en matière d'action publique. L'eupéanisation et la décentralisation contribueraient à faire émerger de nouvelles formes d'action publique, parmi lesquelles la coopération transfrontalière.

L'eupéanisation constitue, en effet, la première des deux causes de restructuration de l'action publique. Cette notion, nouvel objet d'étude de la science politique, cristallise une multitude de définitions, le plus souvent incomplètes, dans le sens où elles ne privilégient qu'un aspect de l'eupéanisation²¹. Afin d'avoir une vision complète, le concept d'eupéanisation nécessite d'être appréhendé dans son sens le plus large, en considérant l'influence réciproque des Etats et de l'Union européenne l'un sur l'autre²². L'eupéanisation est donc à percevoir comme un processus itératif, où les niveaux européen et national sont en constantes interactions et s'autoalimentent mutuellement. Ce processus circulaire a été défini de la façon suivante par Radaelli : « Processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes, de

L'exemple alsacien, Strasbourg, Edition Hirlé, 1996 ; Vion A., « Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements de frontières du politique », *Annuaire Français de Relations Internationales*, Année 2001, Volume II, p. 362 – 375.

²¹ Tandis que l'approche top/down de l'eupéanisation étudie les impacts des politiques européennes sur le niveau national, l'approche bottom/up cherche, quant à elle, à comprendre comment les préférences politiques et les intérêts nationaux parviennent à façonner la construction du système institutionnel européen et le processus de décision européen. Cf. Martins Veronica, « L'eupéanisation de la politique étrangère et de sécurité : la complémentarité de Knill et Lehmkuhl et de Øhrgaard », Communication du séminaire doctoral *European Governance, global Governance*. 2006. En ligne. oxpo.politics.ox.ac.uk/projects/.../jds06_martins_paper.pdf : Consulté le 10 mars 2010.

²² Radaelli Claudio, « Wither europeanization ? Concept stretching and substantive change », *European Integration online papers*, 2000, vol. 8. En ligne : Consulté le 11 mars 2010.

styles, de savoir-faire, et de normes et croyances partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans les décisions de l'Union européenne puis incorporés dans la logique des discours, des identités des structures politiques et des politiques publiques à l'échelon national »²³. Ainsi, c'est dans ce cadre conceptuel que des travaux sur la coopération transfrontalière ont essayé de mesurer l'impact et les conséquences du développement de l'Union européenne sur les politiques transfrontalières. En partie sous l'impulsion de certains Etats et d'instances infranationales, l'Union européenne a progressivement mise en œuvre une politique régionale. De plus en plus de mesures et d'aides en faveur des régions sont apparues. Un pan de cette politique régionale a notamment concerné la coopération transfrontalière. Dès 1986, un programme d'initiative de la Commission européenne a pour objectif de soutenir la coopération transfrontalière. Les financements Interreg encouragent la réalisation de projets transfrontaliers. De manière plus générale, les politiques transfrontalières trouvent, dès la première programmation de la politique régionale entre 1989 et 1993, une nouvelle dynamique²⁴. C'est également à cette époque que de nombreux chercheurs commencent à analyser l'impact des crédits communautaires sur la conception et la mise en œuvre de politiques transfrontalières. Les travaux de chercheurs tels ceux de Romain Pasquier, Jean-Baptiste Harguideguy ou encore d'Olivier Costa illustrent bien cette nouvelle problématique de la recherche en matière d'action publique²⁵.

Le deuxième facteur de mutation de l'action publique se situe au niveau infra-étatique. La conjonction d'une compétition économique renouvelée et de nouvelles dispositions institutionnelles, telle que la décentralisation, ont modifié la répartition des compétences entre le niveau national et les collectivités locales. Pour R. Balme, le gouvernement a changé d'échelle²⁶. L'échelon local est progressivement apparu comme le nouvel espace de localisation des politiques publiques. La régulation et la production des politiques publiques viendraient, non plus « du haut », comme c'était le cas auparavant, mais de plus en plus « du bas »²⁷. Logiquement, les villes et les régions ont donc vu, depuis la fin des années 1980, leurs prérogatives publiques augmenter afin de pouvoir mettre en place les mesures les mieux

²³ Pasquier Romain, *La capacité politique des régions*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 169.

²⁴ Balme Richard, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelles ? » in Balme Richard, *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996, p. 25-26.

²⁵ A titre d'exemples : Baisnée Olivier, Pasquier Romain (Dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait*, Paris, CNRS Editions, 2007 ; Harguindéguy Jean-Baptiste, *La frontière en Europe, un territoire ? : coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, l'Harmattan, 2007 ; Pasquier Romain, *La capacité politique des régions*, Presses universitaires de Rennes, 2004.

²⁶ Balme Richard, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelles ? » in Balme Richard, *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996, p. 11- 39.

²⁷ Duran Patrick, Thoenig Jean-Claude. « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, Volume n° 46, Numéro 4, pp. 580-623.

adaptées à leur territoire²⁸. Grâce à cette montée en puissance des collectivités locales, les coopérations interrégionales se sont multipliées. La coopération transfrontalière représente ainsi une de ces formes de coopération. Usant du renforcement des compétences des collectivités locales, les régions transfrontalières ont accentué leurs relations territoriales afin de réguler au mieux et conjointement un territoire situé de part et d'autre d'une frontière. Autrement dit, on ne peut comprendre le développement croissant des relations transfrontalières sans se référer à la place nouvelle occupée par les régions en matière de production des politiques publiques.

Ces deux facteurs à l'origine des transformations de l'action publique ont, par conséquent, suscité une littérature renouvelée au sujet de la coopération transfrontalière. Des travaux, d'ordre sociologique, portent sur les nouveaux acteurs des politiques publiques, apparus avec l'émergence de cette gouvernance multi-niveaux. Ils visent à montrer en quoi cette forme d'action publique est nouvelle et en quoi elle engendre des positions et des comportements nouveaux chez les acteurs. Ainsi, plusieurs auteurs ont mis en évidence les stratégies des acteurs pour transformer la thématique transfrontalière en ressources professionnelles ou politiques²⁹. D'autres abordent la coopération transfrontalière plutôt en la considérant comme un espace d'action publique, rencontrant parfois des problèmes ou des difficultés dans la mise en œuvre de politiques publiques³⁰.

Dépasser la diversité

Si ces trois courants de littérature relatifs à la coopération transfrontalière peuvent apparaître différents, il convient cependant de poser quelques précautions intellectuelles à cette typologie. Tout d'abord, il ne s'agit que d'une seule forme possible de classement des

²⁸ La région a désormais en charge la politique économique, tandis que les villes s'occupent de l'aménagement du territoire.

²⁹ Hamman Philippe, "Défendre les travailleurs transfrontaliers : les apprentissages de la légitimation européenne", *RFSP*, 2005, vol. 55, n°3, p 445-476. Hamman Philippe, "La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe "par le bas"?", *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 1-2, n° 116-117, p. 235-258.

³⁰ A titre d'exemple : mise à l'agenda des thématiques transfrontalières ; gestion des difficultés, dues à la coopération avec un autre pays et des autres méthodes de travail, dans la mise en œuvre de projets, reconstitution a posteriori d'un discours et d'une logique socio-historique permettant de légitimer le territoire comme territoire de mise en œuvre de politique, tentative de création d'un intérêt général transfrontalier... Cf. Dupeyron Bruno, « La coopération transfrontalière nivelée en Europe. L'invention de nouveaux espaces publics transfrontaliers », in Bitsch M-Thérèse (Dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2003, pp. 323-340 ; Hamman Philippe, "Vers un intérêt général transfrontalier? Projets communs de part et d'autre de la frontière franco-allemande", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 99, 2006, pp. 102-109 ; Wassenberg Birte, « Le management interculturel des relations transfrontalières : l'exemple du Rhin supérieur », in : Bitsch Marie-Thérèse, *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 405-430.

travaux se rapportant à la problématique transfrontalière. Un agencement différent de cette littérature est, bien entendu, intellectuellement concevable. C'est donc en partie pour atténuer la relativité de ce classement qu'il convient désormais de mettre en évidence les caractéristiques communes à l'ensemble de ces travaux scientifiques. Derrière leur apparente diversité, il existe effectivement des explications communes qui sous-tendent la problématique de la coopération transfrontalière³¹. Autrement dit, tous les travaux identifient les mêmes causes à l'origine du développement des relations transfrontalières depuis les années 1970.

Ces éléments d'explication sont au nombre de trois et renvoient aux changements intervenus, depuis le début des années 1980, à l'échelle internationale. L'ensemble de la littérature, présentée ci-dessus, s'appuie sur l'affaiblissement du référentiel de l'Etat-Nation. Chahuté par des transformations macroéconomiques³², il s'est opéré un changement institutionnel et spatial à l'issue duquel les espaces politico-économiques pertinents ne correspondent plus à l'Etat mais aux instances infranationales. Ce changement impacte donc logiquement des notions consubstantielles à l'Etat telles que la frontière, l'émergence des entités infra-étatiques ou encore l'influence croissante du niveau supranational sur le plan national. Au final, de manière directe ou indirecte, tous ces travaux amènent à penser de façon renouvelée la scène locale, qui se caractérise par de nouveaux acteurs, de nouvelles formes d'action, de nouvelles arènes politiques et de nouveaux espaces de vie pertinents. La coopération transfrontalière et les espaces transfrontaliers constituent alors l'une de ces nouvelles scènes locales.

L'étude de la coopération transfrontalière autour de Strasbourg et à Strasbourg

Une étude particularisée et exemplifiée

Le fait transfrontalier occupe une place centrale à Strasbourg. Etant située sur la frontière, il est difficile pour Strasbourg d'ignorer la présence de l'Allemagne et de faire comme si elle n'était pas là. Dès l'après seconde Guerre mondiale, Strasbourg a entretenu des

³¹ Harguindéguy Jean-Baptiste, *La frontière en Europe, un territoire ? : Coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, l'Harmattan, 2007.

³² Brenner évoque notamment la remise en cause du système fordiste, la globalisation du capitalisme et la consolidation du Marché Unique Européen. Ces trois éléments ont fait émerger un néolibéralisme, engendrant lui-même un processus de destruction créatrice institutionnelle à l'origine de l'affaiblissement du référentiel de l'Etat-Nation. Cf. Brenner Neil, Theodore Nik, « Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism' », *Antipode*, 2002, Vol. 34, N° 3, p 348-379.

liens avec ses voisins allemands de l'Ortenau. D'une forme uniquement informelle, la coopération transfrontalière a ensuite évolué vers une forme institutionnalisée. A l'échelle du Rhin supérieur, plusieurs instances de coopération transfrontalière sont successivement apparues³³. Strasbourg y occupe généralement une position privilégiée.

Ce mémoire traite donc d'une thématique dont l'importance pour Strasbourg et pour l'Ortenau – le territoire allemand, « miroir » de Strasbourg - n'est plus à démontrer. D'ailleurs, cette étude ne vise ni à évaluer la pertinence du fait transfrontalier pour Strasbourg et pour l'Ortenau, ni à faire un plaidoyer en faveur d'un renforcement de la coopération transfrontalière. L'objectif de ce travail est d'étudier la coopération transfrontalière mise en place autour de Strasbourg et à Strasbourg. La problématique transfrontalière est alors perçue comme un élément de configuration locale. L'expression « coopération transfrontalière à Strasbourg » renvoie donc, dans ce mémoire, à l'aspect institutionnel de la problématique transfrontalière entre Strasbourg et l'Ortenau³⁴. Par conséquent, l'aspect non-institutionnel de la coopération transfrontalière se situe hors du champ d'étude de ce travail³⁵.

La coopération transfrontalière a suscité, depuis les années 1980, de nombreuses initiatives et de multiples projets. Cependant, la majorité d'entre eux ne concernent pas directement Strasbourg, mais plutôt l'espace du Rhin supérieur. Strasbourg y est alors mentionnée en tant que capitale du département du Bas-Rhin et de la région Alsace et en tant que siège de nombreuses institutions européennes. La démarche, adoptée dans ce travail, se veut différente. Par ailleurs, le choix a été fait d'exemplifier l'enquête de terrain. Autrement dit, il s'agit d'étudier empiriquement la coopération transfrontalière à Strasbourg, en l'observant au sein d'une structure de coopération transfrontalière « locale ». Le choix s'est porté sur l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (EDSO).

L'EDSO est une structure de coopération récente. Si l'appel à la création d'un eurodistrict autour de Strasbourg date de 2003, la convention de création ne fut ratifiée qu'en 2005 ; et c'est seulement le 10 février 2010 que l'Eurodistrict a acquis une forme juridique.

³³ A titre d'exemple, la Conférence du Rhin supérieur est créée le 22 octobre 1975 et son équivalent politique, le Conseil Rhénan, le 16 décembre 1997.

³⁴ L'expression « coopération transfrontalière à Strasbourg » fait donc référence à la fois aux institutions transfrontalières dont Strasbourg est membre, aux mesures et aux projets transfrontaliers mis en place à Strasbourg ou auxquels participent Strasbourg et au discours officiel véhiculé autour de la coopération transfrontalière. Ainsi, dans la suite de ce mémoire, le terme « coopération transfrontalière à Strasbourg » est également désigné par le concept de « politique(s) transfrontalière(s) ».

³⁵ On fait notamment référence ici au fait que les citoyens à Strasbourg font plus ou moins un usage quotidien et spontané de la coopération transfrontalière. Une telle dimension n'est pas abordée dans ce mémoire.

La dimension contemporaine offre donc une vision « actuelle » de la coopération transfrontalière à Strasbourg. La « relative » nouveauté de l'Eurodistrict en fait également un sujet d'actualité prioritaire sur la scène locale.

Le périmètre géographique de l'Eurodistrict rend, lui-aussi, pertinent le choix de cette structure comme objet d'étude. D'abord pensé comme une instance de coopération transfrontalière Strasbourg-Kehl, l'Eurodistrict a été élargi à des territoires intercommunaux français et allemand antérieurs à l'Eurodistrict. Aujourd'hui, l'EDSO rassemble la CUS, pour le côté français, et l'Ortenaukreis, pour la partie allemande. Malgré cela, Strasbourg conserve sa place centrale au sein de cette structure transfrontalière. L'étude de l'Eurodistrict permet donc d'analyser la problématique transfrontalière autour de Strasbourg et à Strasbourg.

La coopération transfrontalière de l'EDSO ou l'étude d'un objet politique

Les trois visions de la coopération transfrontalière, présentées précédemment, trouvent toutes un écho dans l'objet d'étude de ce mémoire : l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Cet espace transfrontalier entend effectivement faire référence à une problématique relevant des relations internationales. L'effacement de la frontière est une thématique centrale dans le discours relatif à l'Eurodistrict. L'aspect identitaire et culturel, encourageant au renforcement des relations transfrontalières, est donc un argument puissant au sein de la logique de construction de l'Eurodistrict. La dimension juridique n'est pas non plus insignifiante dans l'eurodistrict Strasbourg-Ortenau. La mise en place du GECT, intervenue le 4 février 2010, tend par exemple à confirmer l'importance de cet aspect de l'objet d'étude. Enfin, l'EDSO soulève également la problématique de la recomposition de l'action publique. Il s'agit d'un nouveau territoire sur lequel des acteurs français et allemands travaillent désormais conjointement à l'aménagement urbain de ce territoire et à la mise en œuvre de projets communs³⁶.

Cependant, ces trois dimensions ne peuvent être étudiées en détail dans ce mémoire. Ce travail n'a pas vocation à l'exhaustivité. Par conséquent, un point d'entrée dans l'analyse de l'objet d'étude a été préféré aux autres. Le travail de construction des hypothèses a fait apparaître des interrogations sociopolitiques pertinentes. Sans pour autant renoncer et oublier

³⁶ Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, *Convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 17.05.2005. En ligne http://www.eurodistrikt.eu/medias/fichiers/Convention_Creation_ED.pdf : Consulté en novembre 2009.

les deux autres dimensions, c'est sur la problématique en lien avec l'action publique que se fonde la démonstration qui va suivre.

L'EDSO constitue une structure intéressante pour étudier les jeux et les stratégies que les différents acteurs mettent en place autour de la coopération transfrontalière. Il est ici postulé, qu'aussi bien pour les acteurs politiques³⁷ que pour les techniciens³⁸ et les administrations³⁹, la coopération transfrontalière constitue le nouvel espace pertinent à partir duquel ces acteurs développent des ressources qui leur sont spécifiques et qui renforcent leur légitimité. Il s'agit de s'intéresser aux intérêts, aux motivations et aux avantages que représentent la promotion et le développement de l'Eurodistrict pour les hommes politiques locaux, pour les techniciens ayant des compétences en lien avec la coopération transfrontalière et pour les institutions qui en sont membres.

D'autre part, derrière l'étude de l'EDSO, une seconde perspective apparaît. Le développement de politiques transfrontalières institutionnalisées, réalisées dans le cadre d'une structure telle que l'EDSO, est un phénomène récent, dont le cadre d'action est local. La coopération transfrontalière renvoie donc à la problématique du renouveau de l'action publique. Mieux, on suppose ici que les politiques transfrontalières sont paradigmatiques de ces changements intervenus, depuis les années 1980, en matière d'action publique. La coopération transfrontalière, de part les enjeux et les problèmes qu'elle soulève, légitime l'apparition croissante de mesures locales.

Ces deux dimensions, décrites comme inhérentes à l'EDSO ne peuvent être dissociées l'une de l'autre. Elles sont complémentaires et interdépendantes. L'émergence de nouveaux

³⁷ L'expression « acteurs politiques » fait évidemment référence aux hommes politiques et aux élus. Cependant, il a été choisi de considérer, dans ce travail, l'expression de manière très large. Parmi les acteurs politiques « classiques », on y ajoute aussi les collaborateurs politiques, les militants politiques et associatifs. Même si ces derniers ne sont pas élus, ils prennent tout de même position sur l'Eurodistrict et la coopération transfrontalière. Ils expriment librement et publiquement leurs points de vue. Leur parole comporte donc une dimension politique.

³⁸ « Techniciens » fait référence à des personnes, dont l'activité professionnelle les conduit à avoir un lien plus ou moins fort avec la coopération transfrontalière (spécialiste du transfrontalier, participation à des projets transfrontaliers).

³⁹ On désigne ici les structures institutionnelles et administratives telles que la Ville de Strasbourg, les villes de l'Ortenau, la CUS ou l'administration de l'Ortenau (Landratsamt). Par souci de simplification de l'écriture, ces structures institutionnelles ou administratives sont parfois mentionnées par la suite avec le terme d'« institutions » ou d'administrations. Malgré tout, il est clair que derrière de telles instances se trouvent des acteurs politiques et techniques. Ces derniers engagent, en tant qu'élus, représentants de ces structures et en tant que techniciens, ces administrations dans la coopération transfrontalière. Dans la deuxième partie, il n'est pas systématiquement précisé que ce sont les acteurs qui prennent les décisions pour les villes et les intercommunalités. Des raccourcis du type « les institutions s'engagent » ou « les villes voient dans l'EDSO » peuvent être faits, afin que l'écriture soit suffisamment légère. Ceci dit, cela ne signifie pas que l'analyse dénigre le rôle central des acteurs, situés à la base de chacune des décisions de ces administrations.

acteurs, à partir du renforcement de la problématique transfrontalière, contribue à renouveler la manière de concevoir les politiques publiques. A l'inverse, la nécessaire mise en œuvre croissante de politiques transfrontalières contraint les acteurs à s'investir dans ce domaine et à développer des atouts en lien avec cette nouvelle exigence d'action publique. L'apparition d'une nouvelle figure de l'acteur local et le développement croissant de mesures d'action publique localisées sont intimement mêlées l'une à l'autre. Elles agissent simultanément comme des ressources, utilisées stratégiquement par les acteurs, et comme des contraintes, avec lesquelles ces acteurs doivent composer.

Le fait de privilégier cette entrée sociopolitique, dans l'étude de l'Eurodistrict, conduit à mettre en avant une caractéristique centrale de l'EDSO. Cela pose la question de la dimension politique de cette structure de coopération transfrontalière. L'EDSO n'est pas une manifestation naturelle et spontanée de la coopération transfrontalière. Il a été construit et apparaît incontestablement être un objet politique. Grâce à l'Eurodistrict, de multiples usages de la coopération transfrontalière deviennent légitimes. Le raisonnement étayé dans ce mémoire fait la part belle à cette caractéristique. Il convient de montrer que l'Eurodistrict est une structure politique et de s'interroger dans quelle mesure et jusqu'à quel degré cette caractéristique politique est prédominante et centrale pour l'Eurodistrict.

La notion de « politique » désigne une réalité polysémique. La langue française ne permet pas de distinguer, à l'aide de plusieurs mots, les différents concepts renvoyant au terme « politique ». Cette notion est ici à prendre au sens large. Elle fait référence aux trois distinctions du mot « politique » de la langue anglaise. Concevoir et étudier l'EDSO comme une structure politique revient à s'intéresser à la structure et aux caractéristiques matérielles de l'Eurodistrict (polity), aux formes de relations entre les acteurs et l'Eurodistrict (politics), et au contenu des actions mises en œuvre par l'EDSO et sur son territoire (policy). Ainsi, des questions comme la structure juridique ou le fonctionnement de cette instance sont étudiées dans ce mémoire. L'analyse vise également à mettre en évidence l'évolution des rapports de force, la formation de nouveaux réseaux d'acteurs et les différents équilibres entre acteurs suscités par et autour de l'EDSO. Il ne faut pas non plus perdre de vue que l'Eurodistrict est un instrument d'action publique et constitue, par conséquent, un vecteur idéal pour identifier et comprendre le processus de production des politiques publiques locales à Strasbourg et autour de Strasbourg.

L'enquête de terrain

L'enquête de terrain a débuté en septembre 2009 et a duré jusqu'en mai 2010. Elle s'est déroulée en plusieurs temps. Trois logiques de recherche peuvent être distinguées.

Les recherches ont débuté par une étude de l'objet lui-même. Le premier contact avec l'Eurodistrict s'est donc fait par l'intermédiaire d'archives. Des documents sources, en ligne sur le site de l'Eurodistrict, ont permis de faire connaissance avec cette structure de coopération transfrontalière. De nature diverse, ils ont aidé à appréhender l'Eurodistrict dans sa dimension historique et pratique (fonctionnement, projets...), à identifier les discours et les logiques discursives soutenant l'EDSO.

Au final, cet ensemble archivistique a fourni une vision « officielle » de l'Eurodistrict. Ce qui a été étudié, dans un premier temps, correspond donc à l'aspect visible de l'EDSO et de la coopération transfrontalière. Ceci dit, dans le même temps, ce corpus a fait émerger des interrogations et des contradictions, qui ont servi de base à la poursuite de l'enquête de terrain.

C'est donc à partir de ces pistes de recherche, issues de l'étude des documents sources, que s'est fondée la suite de l'enquête de terrain. La seconde étape de l'enquête a consisté à se départir de l'aspect strictement officiel de l'Eurodistrict pour s'intéresser à la face cachée de la structure. Deux éléments ont aidé à étudier la dimension informelle de l'Eurodistrict et à dépasser le discours officiel et public.

Durant les dix mois d'enquête de terrain, plusieurs manifestations en lien avec l'Eurodistrict ont été organisées. Les conseils de l'Eurodistrict ont notamment été l'occasion d'observer les acteurs en action les uns par rapport aux autres et le fonctionnement réel de l'EDSO. Ce qui s'est donné à voir dans ces réunions, c'est la coopération transfrontalière au concret.

Le second élément renvoie aux entretiens. Il s'agissait de partir à la rencontre des acteurs intervenant au sein de l'Eurodistrict ou en matière de coopération transfrontalière. Même s'il faut se départir pour chaque entretien des problèmes liés à la mémoire, à la restitution d'évènements ou à la subjectivité des acteurs, le contact avec les acteurs permet de dépasser l'aspect spontané de l'objet d'étude. Une liste d'entretiens a été dressée à l'issue de

la phase archivistique. Signalons cependant que celle-ci a rapidement évolué. Cela s'explique par le fait que certains acteurs ont décliné l'entretien, faute de temps, et qu'ils ont jugé préférable de confier l'entretien à leur(s) conseiller(s). De plus, la liste d'entretiens s'est progressivement enrichie à la suite d'échanges avec des acteurs. Par exemple, le premier entretien avec Emmanuel Vallens a eu valeur d'entretien exploratoire, au sens où l'entendent A. Blanchet et A. Gotman⁴⁰. Il a permis d'identifier des acteurs supplémentaires de premier plan et d'entrer en contact avec eux. Au total, durant l'enquête de terrain, dix-neuf personnes ont été rencontrées, entre le 28 janvier et le 11 mai 2010⁴¹. Tous les entretiens ont duré entre quarante-cinq minutes et une heure trente. Ils ont été enregistrés puis retranscrits afin d'être analysés. Il est possible de distinguer plusieurs catégories d'acteurs interrogés :

- Les acteurs français : certains entretiens ont eu lieu avec des acteurs politiques. On désigne ici aussi bien les hommes politiques que leurs collaborateurs et les militants politiques. Tous ont pour trait commun de publiciser leur point de vue sur l'Eurodistrict et de participer à la promotion de la structure. Le profil des autres acteurs français est différent. Ils sont des techniciens, c'est-à-dire des personnes possédant un savoir-faire professionnel spécifique, plus ou moins en rapport avec l'Eurodistrict. Parmi les techniciens, il convient de distinguer ceux dont le cœur de métier est la coopération transfrontalière et ceux qui n'interviennent que ponctuellement sur l'Eurodistrict, pour la réalisation de projets transfrontaliers.
- Des entretiens avec des acteurs allemands : la distinction acteur politique / technicien fait aussi sens ici. Afin de ne pas seulement se concentrer sur la partie française et pour mieux comprendre la coopération transfrontalière autour de Strasbourg et à Strasbourg, il est apparu nécessaire de rencontrer les acteurs allemands. Cela a permis de vérifier les propos recueillis du côté français. De même, les similarités ou les différences, qui peuvent exister entre les discours « français » et « allemand », sont pertinentes pour rendre compte de la problématique transfrontalière et aident à mieux décrypter l'objet d'étude.
- Des entretiens informatifs : trois entretiens « secondaires » ont été réalisés après l'entretien exploratoire avec Emmanuel Vallens. Ils ont permis de collecter certaines informations sur des sujets précis, indirectement reliés l'Eurodistrict (la question du siège du Parlement européen, le livre du Forum Carolus sur l'EDSO ou la problématique de la coopération transfrontalière pour Strasbourg). Etant

⁴⁰ Blanchet Alain, Gotman Anne, *L'entretien*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 38-46.

⁴¹ Cf. Annexe 3 intitulée Présentation des enquêtes.

essentiellement informatifs, ils sont à distinguer des autres entretiens, évoqués plus haut, et sont peu utilisés dans la suite de ce mémoire.

De manière générale, les entretiens ont permis de saisir la vision, les enjeux et les attentes que les acteurs placent dans l'Eurodistrict. A partir du témoignage de ces acteurs, il s'agissait de comprendre ce qu'était réellement l'EDSO et les avantages et les inconvénients d'une telle structure de coopération transfrontalière.

L'enquête de terrain s'est également appuyée sur d'autres outils et d'autres sources. Une revue de presse a notamment été réalisée. Elle a eu pour objectif d'évaluer la mobilisation médiatique nationale et régionale autour de l'eurodistrict et des principaux acteurs politiques invoquant l'Eurodistrict dans leur travail politique. L'Eurodistrict étant un outil en construction, il nécessite, d'autre part, une veille quotidienne de l'actualité. Les journaux et les sites internet de l'Eurodistrict, des institutions membres et des instances spécialistes de la coopération transfrontalière ont fait, par exemple, l'objet d'une attention toute particulière.

Pour finir, l'étude de l'EDSO s'appuie également sur la littérature scientifique. Si l'Eurodistrict n'a suscité jusqu'à présent que quelques travaux universitaires, la littérature sur la coopération transfrontalière, sur les relations franco-allemandes et sur l'espace du Rhin supérieur est très abondante.

Cette enquête de terrain recourt à de multiples outils. L'idée était d'obtenir une triangulation des sources afin de vérifier, autant que possible, les informations et les données recueillies. Il faut tout de même noter que ce travail de recherche tend à donner la priorité à l'étude qualitative des documents sources et aux entretiens.

A la recherche de la dimension politique de l'EDSO...

Comme cela a déjà été dit précédemment, le but de ce mémoire est d'étudier la coopération transfrontalière mise en place autour de Strasbourg et à Strasbourg. Le fil directeur, sur lequel se base ce travail, postule que l'EDSO, en tant qu'organe central de coopération transfrontalière entre Strasbourg et l'Ortenau, est un objet politique. Afin d'appréhender la dimension politique de cette structure de coopération transfrontalière, la démonstration, développée dans ce mémoire, s'organise en trois temps.

Il convient tout d'abord de s'intéresser à cette structure transfrontalière en tant que telle. Maîtriser l'historique, le fonctionnement et les objectifs de l'EDSO constituent effectivement une étape primordiale. Cela permet de prendre contact avec l'objet d'étude de la manière la plus évidente qu'il soit. Les propos de cette première partie doivent prouver qu'il existe un décalage entre le discours autour de l'Eurodistrict, délivré par les acteurs, et son fonctionnement concret au quotidien. Ce décalage possède alors un aspect éminemment politique, dans la mesure où il correspond à un décalage classique de l'action publique.

Ce décalage observé au niveau de l'EDSO nécessite d'aller vers une compréhension plus intime de cette structure. La seconde partie entend mettre en lumière et comprendre le jeu des acteurs autour de l'EDSO. Il s'agit notamment de montrer l'usage que les acteurs ont de cet objet et ce qui se cache derrière leur utilisation de l'Eurodistrict. Ici, l'Eurodistrict, en tant qu'objet politique, renvoie très fortement aux stratégies s'appuyant parfois sur l'EDSO.

Enfin, la dernière étape de la démonstration est à concevoir comme une sorte de « constat-bilan ». A partir des conclusions extraites des deux premières parties, il apparaît que l'Eurodistrict est utilisé par les acteurs pour mettre en œuvre des mesures d'action publique. La dimension politique de l'Eurodistrict amène, dans cette dernière partie, à concevoir l'EDSO comme un outil d'action publique. Ce dernier a une fonction très concrète : celle de participer au développement d'un territoire commun transfrontalier, défini comme le territoire de la CUS et le territoire de l'Ortenau.

PARTIE 1

Entre discours et réalité : un objet en décalage

« Ils [R. Grossmann et K. Bordbeck⁴²] tiennent à rappeler la ligne directrice de l'Eurodistrict qui, au-delà de la coopération transfrontalière « classique », ambitionne de devenir un territoire pilote en matière d'intégration approfondie dans les régions transfrontalières et d'agir comme force de proposition, révélateur d'initiatives existantes et lobby politique afin de faire évoluer les législations nationales et européennes⁴³ ».

Cette phrase, extraite d'un communiqué de presse publié par la CUS en 2006, pour le premier anniversaire de la création de l'EDSO, illustre parfaitement le type de discours formulé autour de cette structure de coopération transfrontalière. Les acteurs composant la structure de l'Eurodistrict expriment des objectifs très ambitieux concernant cette instance transfrontalière. Selon eux, elle serait une structure spécifique, voire une sorte d'idéal-type de la coopération transfrontalière. Pourtant, les phrases suivantes du communiqué de presse mettent à jour une autre réalité. En effet, les deux porte-parole de l'Eurodistrict souhaitent que l'année 2007 soit « celle des actions et réalisations concrètes ». Autrement dit, les acteurs membres de l'EDSO ont désormais besoin de s'engager dans une vraie coopération et de ne pas en rester à une phase de réflexion, comme ce fut le cas durant cette première année 2005-2006.

L'exemple pris ci-dessus illustre, en fait, un décalage observé au niveau de l'EDSO. Alors que le discours au sujet de l'Eurodistrict, développé à la fois par les acteurs français et allemands membres de l'EDSO, souligne l'unicité de cette structure, ses spécificités et ses objectifs ambitieux, l'observation du fonctionnement de l'Eurodistrict fait apparaître une autre image de la structure : difficultés dans la mise en œuvre des projets, conflits entre certains

⁴² En 2006, Robert Grossmann (Président de la CUS) et Klaus Broddbeck (Landrat de l'Ortenau) étaient les deux porte-parole de l'EDSO.

⁴³ De Crescenzo Chrystelle, *17 octobre 2006 : l'eurodistrict Strasbourg-Ortenau a un an !*, Communiqué de presse, CUS, Direction de la communication, Strasbourg, 17.10.2006.

acteurs, contretemps... Ainsi, pourquoi les acteurs membres de l'Eurodistrict ne parviennent-ils pas à mettre en application les grandes idées qui sous-tendent cette structure ? Pourquoi existe-il un tel décalage ? Comment ce décalage se manifeste-il ? Quelles en sont les conséquences ?

C'est à ces questions que tente de répondre cette première partie. Pour cela, il convient de montrer qu'il existe deux niveaux de lecture de cette structure de coopération transfrontalière (chapitre 1). La première « lecture » possible consiste à s'intéresser à l'EDSO par le discours que les acteurs ont progressivement mis en forme autour de cette structure. La deuxième lecture propose de concentrer la réflexion sur la manière dont l'EDSO est concrètement mis en œuvre par ces mêmes acteurs (chapitre 2). La présentation successive de ces deux niveaux de lecture permet de rendre compte du décalage constaté plus haut.

CHAPITRE 1

L'eurodistrict des discours et dans les discours

Si l'EDSO est une structure de coopération transfrontalière, l'amélioration des problèmes liés à la frontière n'est pas l'unique finalité des acteurs composant cette instance. Le discours formulé autour de l'EDSO et l'image que ces acteurs veulent diffuser de cette structure font référence à d'autres objectifs. Ces derniers ne semblent, à première vue, pas si évidents que ceux se rapportant à la stricte coopération transfrontalière. Ils correspondent plutôt à des idéaux et des idées philosophiques, telles que la construction européenne ou les Droits de l'Homme. Ainsi, les finalités visées par les acteurs, au travers de l'Eurodistrict, ne portent donc pas seulement sur la coopération transfrontalière. L'Eurodistrict n'est pas un outil strictement local. Et quand bien même c'est le cas, il apparaît que les prérogatives de l'EDSO en lien avec la coopération transfrontalière sont elles-aussi novatrices. Elles sont à distinguer de celles des autres structures transfrontalières. Autrement dit, qu'il s'agisse de développer des finalités très ambitieuses ou une manière particulière de concevoir la coopération transfrontalière, les acteurs composant l'EDSO aiment à mettre en avant une des caractéristiques majeures de cette structure : son unicité. Plusieurs caractéristiques à l'Eurodistrict sont spécifiques et le distinguent des autres structures de coopération transfrontalière. Certes, il existe d'autres eurodistricts dans l'Espace du Rhin supérieur. Cependant, leurs caractéristiques diffèrent de celles de l'Eurodistrict.

Ce chapitre a donc pour but de repérer comment est perçu l'Eurodistrict d'un point de vue intellectuel. Quelle est la philosophie que les acteurs ont cherchée à développer en créant cette structure transfrontalière ? Cela revient à montrer que l'EDSO est perçu comme un outil unique, car spécifique. Pour cela, il convient d'observer le discours formulé autour de l'EDSO et l'image qui en est diffusée. Plus précisément, il s'agit de rendre-compte de l'évolution de la rhétorique portant sur l'Eurodistrict. Les finalités animant les acteurs sont en constante redéfinition. Parfois réaffirmés, parfois nouvellement formulés, ces acteurs ont fait apparaître de nouveaux objectifs au fur et à mesure du développement de l'Eurodistrict. Au final, le discours qu'ils portent a pour but de souligner la spécificité de l'Eurodistrict. On distingue deux finalités principales poursuivies par les acteurs au sein de l'Eurodistrict : l'une se rapporte à la coopération transfrontalière ; l'autre à l'Europe. La présentation de ces deux

thématiques s'appuie essentiellement sur les documents sources⁴⁴ de l'EDSO et le discours des acteurs recueilli lors des entretiens.

Avant de commencer, une précision méthodologique doit être faite. L'Eurodistrict n'a pas d'existence propre. Il résulte de la volonté et des actions des acteurs politiques et techniques qui composent cette structure. Malgré tout, pour des raisons principalement liées à l'écriture, il n'est pas systématiquement rappelé, dans la suite de ce chapitre, que derrière l'EDSO et « ses » objectifs se cachent les acteurs membres de cette instance.

1. Une structure dédiée à la coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière constitue le cœur des actions déployées par les acteurs composant l'Eurodistrict. Cette structure est, avant tout, une instance de coopération transfrontalière. Ceci dit, la coopération transfrontalière, postulée par les membres de l'Eurodistrict, apparaît quelque peu différente de celle à laquelle il serait spontanément fait référence ; c'est-à-dire à une coopération transfrontalière dont le but est l'amélioration des relations existantes entre les deux cotés de la frontière. Au contraire, les membres de l'EDSO souhaitent mettre en œuvre une coopération plus approfondie, allant même jusqu'à parler d'intégration transfrontalière. A long terme, c'est la création d'une intercommunalité transfrontalière qui est envisagée.

Il s'agit donc de chercher à comprendre ce qui spécifie la coopération transfrontalière de l'Eurodistrict et comment celle-ci participe à l'unicité de l'EDSO.

1.1 Entre tradition et innovations : les objectifs initiaux de l'Eurodistrict

Rappelant les conditions dans lesquelles l'EDSO a été créé, la Convention de création de l'Eurodistrict fixe les trois objectifs principaux que les acteurs veulent satisfaire au travers de l'Eurodistrict. Ces objectifs traduisent les idées et les motivations qui ont sous-tendu la création de l'Eurodistrict, en 2005. Ils donnent à voir les attentes qui ont été placées, dès le début, dans la structure.

⁴⁴ Par « documents sources », on désigne ici l'ensemble des textes se référant à l'EDSO. Ceux-ci peuvent être de nature diverse : convention de création, communiqué, déclarations, résolutions, compte-rendu du Conseil de l'Eurodistrict... Le recours à ces documents est intéressant parce qu'ils ont été écrits par les acteurs composant l'EDSO. Ils traduisent alors la vision que ces derniers ont d'une structure comme l'Eurodistrict.

Il apparaît que les membres de l'Eurodistrict ont fixé, très tôt, des objectifs ambitieux. Ne se contentant pas des objectifs « classiques » de coopération transfrontalière, ils ont aussi défini des formes d'actions visant à aller plus loin que la coopération transfrontalière classique. Si un des trois objectifs de la Convention de création de l'Eurodistrict renvoie à une finalité plus traditionnelle en matière de coopération transfrontalière, les deux autres semblent, par contre, plus « novateurs ».

De manière évidente, l'un des buts principaux de l'Eurodistrict est l'approfondissement de la coopération transfrontalière. Cette thématique renvoie à un domaine « classique » de la problématique transfrontalière. Chaque jour, des personnes franchissent la frontière. Bien que faisant partie du quotidien, ces individus rencontrent tout de même des difficultés liées à l'« effet frontière ». A travers l'EDSO, les acteurs locaux disposent d'un outil permettant d'améliorer ce quotidien transfrontalier.

Le règlement des incohérences et des situations contreproductives, liées à la frontière, font consensus tant du côté français que du côté allemand. Des propos similaires ont été tenus par les acteurs français et allemands, rencontrés durant l'enquête de terrain. Le renforcement de la coopération transfrontalière et une meilleure efficacité dans les échanges de part et d'autre de la frontière sont donc deux idées centrales qui attestent de la nécessité de créer une structure telle que l'EDSO⁴⁵.

Mais ces mêmes acteurs n'entendent pas seulement faire de l'EDSO une instance de coopération transfrontalière. Ils souhaitent remplir d'autres objectifs avec cette structure, qui sont, quant à eux, novateurs. C'est ici une nouvelle vision de la coopération transfrontalière qui est supposée, prônant notamment une intégration plus approfondie et des partenariats plus solides.

Jusqu'à présent, ce type de coopération transfrontalière n'existe pas. Il y a donc là quelque chose à créer. C'est d'ailleurs l'un des objectifs des membres de l'Eurodistrict. L'EDSO a besoin d'être érigé en territoire-pilote, en ce qui concerne l'intégration transfrontalière.

⁴⁵ A titre d'exemple, on peut citer ici quelques projets correspondant à cette finalité de l'EDSO : migrations quotidiennes des travailleurs, projet d'apprentissage transfrontalier...

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.

Extrait de Signature de la convention relative à la création de l'Eurodistrict, p. 2-3

Depuis les débuts de la politique régionale, à la fin des années 1980, l'Union européenne (UE) a très fortement encouragé le développement de la politique transfrontalière⁴⁶. De nouveaux outils ont notamment été créés pour renforcer les contacts entre les populations de part et d'autre des frontières. Dès la première programmation de politique régionale, le Programme d'Initiative Communautaire « Interreg⁴⁷ » voit le jour sur l'initiative des membres de la Commission européenne. Au travers de l'EDSO, c'est cette injonction européenne à approfondir les relations transfrontalières qui a alors la possibilité d'être concrétisée. Ainsi, en recourant aux outils mis à disposition par l'UE, les acteurs locaux strasbourgeois et de l'Ortenau contribuent à développer le fait transfrontalier.

Dans cette démarche de mise en œuvre de relations transfrontalières approfondies, il est fortement probable que des problèmes puissent émerger. En effet, une intégration transfrontalière très poussée est un phénomène récent, pour lequel le recul quant à ses effets est quasi-inexistant. Par conséquent, des difficultés d'un genre nouveau sont susceptibles d'apparaître. Les acteurs de l'EDSO se donnent alors pour but de les gérer, en identifiant les problèmes et en y apportant des solutions⁴⁸. Une fois ces deux exigences satisfaites, ces derniers possèdent, de part leur expérience au sein de l'EDSO, un savoir-faire particulier en intégration transfrontalière approfondie. Ce savoir-faire peut être diffusé aux autres eurodistricts. Au sein d'autres instances de coopération transfrontalière, la méthode conduisant à une coopération transfrontalière intégrée, utilisée au niveau de l'EDSO, peut être à nouveau mise en œuvre. Ainsi, la notion de territoire-pilote renvoie à celle d'« expérimentation » et d'acquisition de savoir-faire. Grâce à ce savoir-faire émanant des acteurs strasbourgeois et de l'Ortenau et aux initiatives prises au sein de ce territoire, l'Eurodistrict se constitue donc en territoire-pilote.

Ceci dit, qu'est-ce qui permet à l'EDSO d'apparaître comme un territoire-pilote ? Après tout, pourquoi l'EDSO forme-t-il plus un territoire-pilote que celui de Bâle ? La réponse à ces questions s'appuie sur le statut particulier de Strasbourg. La ville de Strasbourg

⁴⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm : Consulté le 18.05.2010.

⁴⁷ Le programme Interreg a pour but de « soutenir les activités régionales transfrontalières, dans un souci de rapprochement des peuples ». Cf. <http://sites.region-alsace.fr/interreg> : consulté le 08.06.2010.

⁴⁸ Entretien Pascale Simon-Studer, Offenbourg, Landratsamt, le 20.04.2010.

est le siège de nombreuses institutions européennes. En ce sens, l'EDSO apparaît légitime dans sa tentative de s'ériger en territoire-pilote, spécialisé en intégration transfrontalière. La spécificité que les acteurs entendent développer en matière transfrontalière n'est possible et légitimée que par la présence des institutions européennes⁴⁹.

Par ailleurs, un dépassement du cadre classique de la coopération transfrontalière est postulé, notamment parce que l'EDSO peut être utilisé comme un outil de développement et de renforcement de la cohérence économique de la région. Il s'agit du troisième objectif-clé de la Convention de création de l'Eurodistrict. En jouant sur plusieurs dimensions⁵⁰, il convient d'améliorer la visibilité de ce territoire. Cela doit notamment permettre à cette région transfrontalière de rayonner sur un plan européen.

Outre ces trois objectifs à proprement parler, il est également intéressant de faire une autre remarque, de « forme » cette fois-ci. Elle concerne l'ordre dans lesquels ces objectifs sont énoncés. L'EDSO est d'abord présenté comme un territoire-pilote. Le troisième objectif correspond à l'amélioration transfrontalière, c'est-à-dire à l'objectif le plus « classique » en terme de coopération transfrontalière. La dimension novatrice et symbolique de l'Eurodistrict est donc expressément mise en avant. Ainsi, même si les acteurs ont pour principale finalité un approfondissement de la coopération transfrontalière grâce l'Eurodistrict, certaines des caractéristiques de cette structure la rendent déjà, à ce stade de la réflexion, unique.

1.2 Des finalités justifiées et confirmées

Depuis la création de l'Eurodistrict, les objectifs en lien avec la coopération transfrontalière ont été continuellement réaffirmés. De même, plusieurs arguments visant à justifier la coopération transfrontalière et l'existence d'une structure transfrontalière intégrée entre les collectivités locales ont été progressivement développés.

Finalement, l'EDSO est lentement transformé en une arène de coopération transfrontalière intégrée. Cette idée gagne de plus en plus en crédibilité, au regard de

⁴⁹ Communauté urbaine de Strasbourg, *Signature de la convention relative à la création de l'Eurodistrict*, Strasbourg, Communiqué de presse, Strasbourg, 17.10.2005, p. 2-3.

⁵⁰ La convention de création de l'Eurodistrict encourage notamment de recourir à des « projets structurant » et de développer les « accélérateurs de rayonnement ». Cf. Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, *Convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 17.05.2005.

l'évolution et de l'enrichissement du discours que les acteurs locaux tiennent. Petit à petit ils dessinent, dans l'Eurodistrict, l'image d'une structure intercommunale transfrontalière.

Des objectifs réaffirmés pour une vision durable de l'EDSO

Les objectifs fixés en 2005, et présentés ci-dessus, se caractérisent aussi par leur aspect durable. Depuis 2005, l'EDSO a évolué. Plusieurs autres textes ou déclarations sont intervenus. Pourtant, ces trois objectifs sont toujours d'actualité. Ils incarnent et rappellent l'état d'esprit initial, au moment où l'Eurodistrict a été créé. Dans la plupart des entretiens, les acteurs rencontrés ont insisté sur ces trois formes d'action de l'Eurodistrict. La coopération transfrontalière reste donc leur priorité.

La thématique de l'amélioration quotidienne du territoire a été précisée par la Résolution de Lahr en octobre 2008. Elle évolue vers la notion de « plus-value à tous les citoyens et citoyennes du territoire »⁵¹. Il ne suffit plus de résoudre les dysfonctionnements liés à la frontière. Il faut aller plus loin et faire en sorte que l'Eurodistrict profite à tous les citoyens du territoire, qu'ils soient ou non concernés dans leur quotidien par la coopération transfrontalière. L'EDSO a besoin de constituer un avantage pour l'ensemble du territoire, et non pas seulement pour les régions situées le plus à proximité de la frontière⁵². En fait, la région, formée par l'Eurodistrict⁵³, est plus qu'un espace transfrontalier. Au sein de ce territoire se reflète une intégration approfondie. Par conséquent, cette région doit se comporter comme un espace de vie commun. Les individus non concernés par la frontière résident tout de même sur ce territoire. Les membres de l'Eurodistrict ne peuvent donc pas les oublier et souhaitent œuvrer pour eux. C'est pourquoi certains domaines nécessitent d'être gérés par au niveau de l'Eurodistrict, afin que tous les habitants profitent de cette structure et de la meilleure efficacité qu'elle apporte. En janvier dernier, lors d'un entretien, Emmanuel Vallens donnait l'exemple de la collecte des ordures ménagères. Il s'agit là d'une prérogative de fonction publique qu'il est préférable de penser à l'échelle de l'ensemble de territoire de l'EDSO. Cela évite que certaines communes ne soient dépendantes d'un centre de tri trop lointain, uniquement parce que le centre le plus proche se situe de l'autre côté de la frontière. Finalement, cette notion de plus-value renvoie à une image de la coopération transfrontalière perçue comme un phénomène très local, mais aussi nouveau, posant une nouvelle définition de la coopération transfrontalière.

⁵¹ Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, *Déclaration de Lahr*, Strasbourg, 14.10.2008.

⁵² Entretien Günter Petry, Mairie de Kehl, le 14.04.2010.

⁵³ C'est-à-dire le territoire CUS-Ortenau

Mieux, ces trois objectifs initiaux semblent encore avoir gagné en importance dans le discours, dans une période récente. Ils ont notamment été réaffirmés dans une étude, menée en 2008, par les experts Cottin et Vetter. Ces deux experts, mandatés par les Ministres français et allemand délégués aux Affaires étrangères, avaient pour tâche d'évaluer le potentiel de l'EDSO et de faire des propositions concrètes⁵⁴. Le rapport qu'ils ont remis, en février 2009, s'organise autour de trois axes dont chacun correspond à l'un de ces objectifs. De manière globale, leur expertise encourage à approfondir encore plus l'intégration transfrontalière, en prenant comme point d'appui ces trois objectifs. Ainsi, selon Bernard Cottin et Erwin Vetter, l'EDSO doit prendre la tête du réseau des eurodistricts européens⁵⁵. Cela permettra à la fois de concrétiser la volonté d'en faire un territoire-pilote, tout en renforçant les dimensions européenne et métropolitaine de Strasbourg. Ce rapport confirme également l'importance de la dimension économique de l'EDSO. Il faut parvenir à placer les villes du territoire de l'EDSO dans des réseaux économiques porteurs et dynamiques. Enfin, l'amélioration des difficultés quotidiennes, engendrées par la frontière, doit rester la première priorité de des membres de l'Eurodistrict.

Plus que des objectifs, ces idées constituent, finalement, la matrice « philosophique » sur laquelle l'EDSO a été érigé. Elles incarnent la vision à long terme de ce que doit devenir l'Eurodistrict. C'est ce vers quoi doit tendre l'Eurodistrict. Les idées sous-entendues au travers de ces objectifs aident à définir l'ambition des acteurs locaux strasbourgeois et de l'Ortenau.

Le poids de l'histoire dans le discours sur l'EDSO

Outre la volonté d'en faire une structure dédiée à la coopération transfrontalière, l'Eurodistrict est aussi présenté par les acteurs comme le résultat de la longue histoire mouvementée de la région. La création de l'EDSO est alors décrite comme un phénomène rationnel et inévitable, au regard de l'histoire et du symbole que représente le territoire de l'Eurodistrict. Son unicité apparaît encore plus évidente et pertinente.

⁵⁴ Jouyet Jean-Pierre, « Lettre de mission à Monsieur Bernard Cottin du 20.05.2008 », in Cottin Bernard, Vetter Erwin, *Mission franco-allemande sur l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 03.02.2009.

⁵⁵ Cottin Bernard, Vetter Erwin, *Mission franco-allemande sur l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 03.02.2009.

La région formée par l'EDSO a traversé, au cours de l'histoire, des périodes mouvementées. Si l'Alsace a été sous contrôle allemand à de nombreuses reprises, le côté allemand de l'Ortenau a aussi souffert des conflits géopolitiques de la région. Par exemple, Kehl a longtemps été sous administration française après la seconde guerre mondiale et était considérée comme ville française⁵⁶. Par conséquent, pendant longtemps, la région de l'Eurodistrict a été perçue comme l'un des facteurs de tensions entre l'Allemagne et la France.

L'histoire et la place particulière qu'occupe cette région dans la géopolitique franco-allemande sont, en fait, régulièrement mentionnées pour justifier l'Eurodistrict. Ce dernier n'est pas à concevoir comme un outil contemporain, mais comme le résultat de l'histoire de cette région. La coopération transfrontalière est indispensable au regard des tensions qui ont précédé dans l'histoire. Il est nécessaire d'éviter que des situations, telles que celles évoquées plus haut, existent à nouveau au sein de cette région. Ainsi, plutôt que de se tourner le dos, les habitants français et allemands doivent vivre ensemble. Cette cohabitation est alors possible grâce à la coopération transfrontalière et à l'Eurodistrict.

Je ne suis pas francophile. Les Français sont... Il y a exactement autant d'idiots chez les Français que chez les Allemands. C'est seulement qu'il n'y a pas d'alternative à la coopération. Ce n'est pas instinctif. C'est quelque chose de tout à fait rationnel⁵⁷.

Extrait de l'entretien avec Günter Petry

L'EDSO apparaît comme indispensable, au regard de l'histoire franco-allemande. Cet impératif à recourir à la coopération transfrontalière semble encore plus fort au niveau de l'EDSO, car c'est sur ce territoire que les tensions entre la France et l'Allemagne furent les plus fortes et les plus destructives.

Outre des considérations purement historiques, la création de l'EDSO répond à une autre exigence. Derrière l'EDSO, c'est la coopération franco-allemande qui apparaît ici en filigrane.

Depuis la fin de la seconde Guerre Mondiale, de nombreuses initiatives ont visé à rapprocher la France et l'Allemagne. Des traités ont été signés. Des actions fortement

⁵⁶ Kieffer Cécilia, *L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : une nouvelle approche du quotidien franco-allemand*, sous la direction de Michel Fabréguet, Mémoire IEP, Strasbourg 3, 2008, p. 17-19.

⁵⁷ Traduction de l'extrait de l'entretien avec G. Petry : Ich bin nicht frankophile. Die Franzosen sind... Es gibt bei den Franzosen genau so viele Idioten wie bei den Deutschen. Sondern es gibt zur Kooperation keine Alternative. Das ist gar nicht gefühlsmäßig. Das ist was ganz rationales.

symboliques ont été prises. On peut évoquer, à titre d'exemple, les jumelages qui ont permis de rapprocher une ville française d'une ville allemande⁵⁸.

Une ville est apparue comme incarnant à elle-seule cette réconciliation franco-allemande : il s'agit de la ville de Strasbourg⁵⁹. Cela s'explique, à la fois, par des raisons historiques et géographiques. De cette expérience, Strasbourg en retire une double culture franco-allemande⁶⁰.

L'EDSO est une instance de coopération transfrontalière. Cela suppose donc le rapprochement des deux pays situés de chaque côté de la frontière. Ainsi, Strasbourg, en tant que symbole de la réconciliation franco-allemande, renforce l'importance de ce rapprochement entre la France et l'Allemagne. L'EDSO permet de franchir une nouvelle étape dans les relations franco-allemandes. La dimension symbolique renvoyant à la réconciliation franco-allemande est une thématique qui fait sens dans le discours de l'Eurodistrict. Elle est présentée comme l'un des tenants et des aboutissants de l'Eurodistrict.

Initiée par le Président de la République Française et le Chancelier de la République fédérale d'Allemagne dans leur Déclaration Commune du 22 janvier 2003, à l'occasion de la commémoration du 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Elysée, la création d'un Eurodistrict est un pas de plus dans le rapprochement franco-allemand et l'union politique de la France et de l'Allemagne.

Convention de création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, p. 2

L'EDSO participe, en fait, à un rapprochement et une multiplication des contacts entre les Allemands et les Français⁶¹. Il est également synonyme de coopération entre les collectivités locales⁶², et non plus seulement entre les Etats. En cela, les relations franco-allemandes prennent une nouvelle forme. La réconciliation franco-allemande ne se manifeste plus seulement au niveau politique national, mais aussi quotidiennement au niveau des citoyens et au niveau local. Ainsi, au travers de l'EDSO, les acteurs locaux visent à faire tomber les frontières mentales.

⁵⁸ Vion Antoine, « Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements de frontières du politique », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2001, Volume II, pp. 362 – 375.

⁵⁹ A titre d'illustration : Strasbourg est la seule ville à avoir deux jumelages avec deux villes allemandes (Stuttgart et Dresde). Cf. Keller Fabienne, Grossmann Robert, « Bilan de la coopération transfrontalière de la ville de Strasbourg », *Revue d'Allemagne*, Tome 3, n° 2/3, Avril-Septembre 2001, p. 213-225.

⁶⁰ Entretien Henri De Grossouvre, Schiltigheim, Espace européen de l'entreprise, le 03.03.2010.

⁶¹ Entretien Wolfgang Reinbold, Mairie d'Offenburg, le 09.04.2010.

⁶² Entretien Clarisse Bonjean, Strasbourg, Préfecture de la région Alsace, le 11.05.2010.

2. La transformation de l'EDSO en outil européen

Les acteurs locaux ont progressivement articulé leur discours au sujet de l'EDSO autour d'une seconde finalité, qu'il convient de différencier de la coopération transfrontalière. Peu à peu, des liens entre l'EDSO et l'Europe ont été établis. Cette structure transfrontalière incarne la réalisation de l'Europe. Le terme « Europe » désigne ici une réalité multiple et ne peut se résumer à l'Union européenne. Il convient désormais de montrer comment est apparue cette nouvelle finalité dans le discours des acteurs et ce qu'elle suppose pour la structure de l'EDSO.

2.1 La Résolution de Lahr et ses apports

En 2008, les membres de l'Eurodistrict se sont réunis pour une journée de séminaire à Lahr. Cette réunion a débouché sur la Résolution de Lahr, adoptée le 14 octobre 2008. Ce texte pose une redéfinition et une nouvelle hiérarchisation des objectifs poursuivis au sein de l'Eurodistrict. S'il précise certaines notions relatives à la coopération transfrontalière, d'autres sont au contraire nouvelles. De nouvelles idées émises et reliées à l'EDSO ne portent pas tant sur la coopération transfrontalière, mais sur l'Europe.

La notion de territoire-pilote, qu'aspire à devenir l'EDSO, acquiert une nouvelle sémantique et fait état d'un concept élargi. La Résolution de Lahr souhaite que l'Eurodistrict se transforme en « Laboratoire de l'Europe unie »⁶³. Si cette appellation désigne, en partie, les mêmes attentes que la notion de territoire-pilote, la volonté de servir de terrain d'expérimentation s'étend à d'autres domaines d'actions. En fait, le territoire-pilote doit se comporter comme un modèle pour toute l'Europe, et pas seulement pour le fait transfrontalier.

On touche ici à l'un des apports fondamentaux de la Résolution de Lahr. Ce texte marque un tournant dans la finalité que les acteurs ont à travers l'EDSO. Alors que l'EDSO était au départ considéré comme une structure de coopération transfrontalière, avec des aspects, certes, particuliers, la Résolution de Lahr met explicitement en rapport l'EDSO et l'Europe. Ces deux niveaux d'action sont mis en équation. Grâce à l'EDSO, les acteurs souhaitent coopérer avec les institutions européennes de Strasbourg pour faire de cette région transfrontalière un « espace de vie européen unique en son genre et dont le rayonnement ira

⁶³ Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, *Déclaration de Lahr*, Strasbourg, 14.10.2008.

au-delà de ses frontières. »⁶⁴ Cette volonté de lier l'Eurodistrict à l'Europe est justifiée par la place particulière qu'occupe Strasbourg, présentée comme une capitale européenne. C'est l'Europe qui vit au sein de l'EDSO, construit autour de Strasbourg.

Cette liaison, établie entre l'Europe et l'EDSO, s'explique essentiellement par la conjoncture dans laquelle prend place cette journée de Séminaire à Lahr. En 2008, des menaces de délocalisation à Bruxelles pèsent sur le Parlement européen. Ainsi, si ce lien émerge en 2008, cinq ans après les premières évocations de l'Eurodistrict, c'est parce que l'EDSO apparaît comme un outil de défense dans la campagne en faveur du maintien du Parlement européen à Strasbourg. Il peut être une forme de soutien à la seule institution de l'UE présente à Strasbourg⁶⁵. Au final, la vision de l'EDSO, perçu comme symbole, s'accroît. Les acteurs n'entendent plus seulement mettre l'Eurodistrict au service de la coopération transfrontalière, mais aussi au service de la vocation européenne de Strasbourg, référencée dans son sens le plus large, ne se résumant pas uniquement au Parlement européen. Cela contribue à encore spécifier l'EDSO et à le distinguer des autres eurodistricts. Cette nouvelle finalité renforce son unicité.

2.2 La mise en équation de la coopération transfrontalière et de l'Europe

L'apparition de cette nouvelle finalité n'est pas sans conséquence pour l'Eurodistrict et son image. L'EDSO apparaît comme une structure incarnant de manière symbolique à la fois la coopération transfrontalière et l'Europe.

Une mise en système des objectifs de l'EDSO

Les différentes finalités formulées par les acteurs locaux, à travers l'EDSO, ne doivent pas être pensées comme des idées juxtaposées les unes à côté des autres. Elles ne se différencient pas tant l'une de l'autre et doivent, pour cette raison, être articulées ensemble. Cela permet de donner une vue d'ensemble de l'Eurodistrict.

Günter Petry, le Maire de Kehl, a par exemple très fortement souligné l'interdépendance existant entre les objectifs de l'EDSO⁶⁶. Pour ce dernier, il existe trois arguments principaux de légitimation de l'Eurodistrict. L'EDSO est, en quelque sorte, un outil dans lequel prend vie une Europe dont l'Essence serait spécifique à Strasbourg, de part les

⁶⁴ Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, *Déclaration de Lahr*, Strasbourg, 14.10.2008.

⁶⁵ Entretien Wolfgang G. Müller, Mairie de Lahr, le 22.04.2010.

⁶⁶ Entretien Günter Petry, Mairie de Kehl, le 14.04.2010.

institutions présentes dans cette ville. Il est ici fait référence à une Europe centrée sur les Droits de l'Homme et sur des valeurs telles que la démocratie. Cela se rapproche de la dimension de Laboratoire de l'EDSO, tant au niveau de l'intégration transfrontalière que de la mise en œuvre concrète de l'Europe. Le deuxième avantage de l'Eurodistrict réside dans la possibilité qu'offre cette structure pour améliorer les échanges transfrontaliers quotidiens. Le dernier point, soulevé par G. Petry, est synonyme de plus-value transfrontalière. L'Eurodistrict est le moyen de faire comprendre l'utilité et l'importance de la coopération transfrontalière pour les citoyens, qu'ils soient ou non directement concernés, dans leur quotidien, par le transfrontalier.

Ces trois idées développées par le Maire de Kehl ne sont en rien nouvelles. Elles sont évoquées par les autres acteurs de l'Eurodistrict et ont d'ailleurs fait l'objet de développement plus précis précédemment. Cependant, ce qui est intéressant dans le discours de G. Petry, c'est le lien qu'il établit entre ces trois arguments de légitimation de l'Eurodistrict. Si les individus engagés au quotidien dans des relations transfrontalières voient s'atténuer leurs difficultés et leurs problèmes dus à la frontière, alors ils sont en mesure de comprendre ce que l'Eurodistrict leur apporte. De la même façon, si l'ensemble des individus de l'EDSO sont conscients des apports de l'EDSO et de cette plus-value transfrontalière, alors l'Eurodistrict apparaît comme une structure pertinente. Se faisant, c'est aussi la dimension européenne de Strasbourg qui devient visible. Au travers d'initiatives et de succès très concrets, l'Eurodistrict parvient à incarner l'Europe existant à Strasbourg, celle du quotidien et des citoyens. Autrement dit, par la réalisation des deux derniers arguments, le premier argument est en mesure de faire sens.

En poussant encore plus loin cette logique, il apparaît que l'Eurodistrict peut être ainsi érigé en modèle, en lien avec cette Europe prenant forme à Strasbourg. C'est ici la notion de territoire-pilote et de laboratoire qui émerge.

La mise en système de ces arguments façonne une image globale de l'EDSO. Cette structure, bien que permettant de poursuivre des objectifs apparemment différents, offre malgré tout une certaine homogénéité. Le discours se dote d'une certaine cohérence. Il essaie de faire naître l'image d'un eurodistrict capable d'agir à des niveaux différents.

Quand l'EDSO et l'Europe se renforcent mutuellement...

L'EDSO et l'Europe ne sont pas deux niveaux si éloignés l'un que l'autre. Ils sont imbriqués l'un et l'autre et entretiennent de nombreux liens d'interdépendance qui fonctionnent à double sens. Autrement dit, l'EDSO sert la réalisation de l'Europe au concret, quand les références à la thématique européenne permettent, elles-mêmes, de faire apparaître l'Eurodistrict comme encore spécifique.

Réaliser l'Europe par la coopération transfrontalière

La thématique de la construction européenne occupe aujourd'hui une place centrale dans la rhétorique de l'EDSO.

En tant que « Capitale européenne »⁶⁷ ou en faisant référence à l'« Europe de Strasbourg », Strasbourg et l'Eurodistrict sont le lieu de la réalisation concrète de l'Europe. L'expression d'« Europe de Strasbourg » a été employée pour la première fois par Daniel Riot, journaliste et européen engagé. Cette notion s'est développée et est aujourd'hui très utilisée par le Maire de Strasbourg, Roland Ries. L'« Europe de Strasbourg » correspond à la vision d'une Europe plus vaste que l'UE et le Parlement européen. Elle fait référence à une Europe continentale, représentée à Strasbourg par une institution telle que le Conseil de l'Europe. La présence de la Cour européenne des Droits de l'Homme incarne une Europe des valeurs et des droits de l'Homme dont Strasbourg serait l'épicentre. Mais l'Europe de Strasbourg, c'est également celle du quotidien, celle que vit chaque jour le citoyen *a*. C'est en particulier au titre de cette « Europe du quotidien » qu'un parallèle entre la coopération transfrontalière et l'EDSO s'est mis en place. Ainsi, pour R. Ries, l'Eurodistrict est le lieu où se réalise l'« Europe de Strasbourg ». Cela commence par des mises en œuvre minimales comme celles de l'Eurodistrict⁶⁸.

De plus, dans le discours sur l'Eurodistrict, les références à la construction européenne et aux idéaux européens se sont multipliées⁶⁹. La coopération transfrontalière s'appuie sur la même logique que la construction européenne⁷⁰. Elle permet de vivre les idéaux et les grands

⁶⁷ Expression employée, à de nombreuses reprises, par Emmanuel Vallens lors de l'entretien du 28 janvier 2010.

⁶⁸ Le discours prononcé par R. Ries lors de l'opération de lancement du livre sur l'EDSO du Forum Carolus en novembre 2009. Lors de son intervention, en introduction de cette manifestation, le Maire de Strasbourg a explicitement fait le lien entre l'EDSO et l'Europe, en s'appuyant sur cette notion d'« Europe de Strasbourg ». Cf. Table ronde « Quel avenir pour les Eurodistricts ? », organisée par le Forum Carolus, Strasbourg, ENA, 12.11.2009.

⁶⁹ Entretien Troy Davis, Strasbourg, IEP, le 19.03.2010.

⁷⁰ Entretien Emmanuel Vallens, Strasbourg, Centre administratif, le 28.01.2010.

principes à la base de la construction européennes. La coopération transfrontalière participe, par exemple, au rapprochement entre les peuples et à l'effacement des frontières. Ce sont là deux sujets importants qui ont servi de fondation philosophique à la construction européenne, dans les années 1950. Aujourd'hui, prise dans son action quotidienne, l'Union européenne a tendance à oublier ces idéaux. La coopération transfrontalière et l'Eurodistrict sont l'occasion, pour les acteurs strasbourgeois, de raviver ces idées.

D'autre part, l'argumentaire liant l'Eurodistrict à l'Europe présente l'Eurodistrict comme un modèle réduit du fonctionnement européen. Cette structure transfrontalière, par l'incarnation des idées qu'elles supposent, doit prévenir le fonctionnement futur des institutions européennes⁷¹. L'EDSO se veut donc une modélisation de la poursuite de la construction et de l'intégration européenne.

Insister sur la spécificité de l'Eurodistrict par l'Europe

Les références faites à l'Europe et à la construction européenne rendent à leur tour l'EDSO spécifique. Cette réalisation de l'« Europe de Strasbourg » délivre, elle-aussi, une vue d'ensemble de l'Eurodistrict. La symbolique, apportée par la présence de l'Europe, renforce l'idéal développé autour de l'EDSO. C'est l'image d'une structure modèle qui se dessine, le mot modèle faisant alors référence à une idée de reproduction à l'idéal, mais aussi à un tube à essai dans lequel on mènerait actuellement une expérience.

Une remarque peut cependant ici être objectée : comment cette spécificité est-elle justifiée ? Sur quels arguments le discours de l'EDSO s'appuie-t-il pour prouver cette spécificité ? Il semble que l'EDSO forme une structure de coopération transfrontalière car il concentre sur son périmètre de nombreuses institutions européennes. Strasbourg comptabilise au total une vingtaine d'institutions européennes. Etant situé à Strasbourg, ces institutions européennes appartiennent également au territoire de l'Eurodistrict. C'est donc justement le fait qu'elles soient physiquement présentes sur ce territoire et les conséquences que cela suscite qui constitue la preuve de la spécificité de l'EDSO. Cela tend, en effet, de faire de cette région le point d'ancrage territorial de l'Europe, qu'il s'agisse de l'Union européenne ou de l'Europe continentale, représentée par le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des Droits de l'Homme. De même, en mettant en œuvre une forme d'intégration transfrontalière,

⁷¹ Entretien Jean-Baptiste Mathieu, Strasbourg, Centre administratif, le 09.03.2010.

l'EDSO réalise concrètement l'Europe. Cette spécificité apparaît alors légitime grâce à la présence des institutions européennes. Pour le dire autrement, Eric Maulin développe cette idée en expliquant que la coopération transfrontalière au sein de l'EDSO est « paradigmatique » grâce à la présence des institutions européennes⁷².

Par ailleurs, la spécificité de l'EDSO se repère aux privilèges qu'on lui accorde. Le statut européen de Strasbourg et le fait que cette ville soit la capitale parlementaire de l'UE permettent à l'Eurodistrict d'aller plus loin dans l'intégration transfrontalière et de faire ce qui n'a jamais été fait, jusqu'à présent, avec les autres instances de coopération transfrontalière. Ces privilèges, qui spécifient l'Eurodistrict, sont dus aux institutions européennes implantées sur le territoire. Pour illustrer cette relation entre la particularité de l'EDSO et la présence des institutions européennes, Emmanuel Vallens s'est appuyé sur un exemple très concret, lors de l'entretien du 28 janvier 2010. Grâce à l'EDSO, la Municipalité strasbourgeoise est parvenue à obtenir une simplification des démarches administratives pour les Français habitant dans l'Ortenau. Auparavant, ces Français devaient effectuer leurs démarches administratives auprès du Consulat français à Munich. Dorénavant, il leur suffit juste de franchir la frontière et de venir à Strasbourg. C'est désormais les services administratifs strasbourgeois qui sont en charge de ces habitants. Ce changement, apparaissant d'une pertinence absolue, n'a pas été simple à mettre en œuvre, notamment parce que l'Etat n'était pas favorable à ce projet. C'est en avançant des arguments liés à la dimension européenne de Strasbourg que l'Etat a accepté de revoir sa position.

Si on a réussi à faire cette règle spéciale pour que les Français de l'Ortenau puissent aller déposer leurs demandes de papiers d'identité à Strasbourg, c'est juste parce que c'est Strasbourg. On aurait été Lille, on n'aurait même pas été écouté par le Ministère de l'intérieur. On s'est battu pendant trois ans pour leur faire comprendre que c'était objectivement une stupidité administrative de forcer les gens à aller à l'autre bout alors qu'ils avaient des services français juste à côté de chez eux. Mais la raison pour laquelle le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de l'Intérieur ont accepté de travailler ensemble et ont signé une convention, c'est parce que « Strasbourg capitale européenne » ! Avec la préfecture qui a poussé etc... Mais si Strasbourg n'était pas capitale européenne, ils auraient dit : « La réglementation, c'est ça. On applique la réglementation. On ne va pas changer la réglementation pour quelques dizaines de personnes ». Et ce qui est vrai pour cet exemple précis est probablement vrai pour d'autres. C'est le statut européen de Strasbourg qui donne à l'Etat une justification et un regard particulier sur ce qui se passe dans notre eurodistrict en se disant :

⁷² Entretien Eric Maulin, Strasbourg, IHEE, le 15.03.2010.

« franchement, Strasbourg capitale européenne, on pourrait essayer de faire un effort. Ca fait nul ! »

Extrait d'entretien avec Emmanuel Vallens

Conclusion :

Plusieurs idées, développées dans ce chapitre, avaient pour but de prouver la spécificité de l'EDSO. L'analyse du discours, construit par les acteurs locaux français et allemand, fait apparaître que ces derniers entendent faire de l'Eurodistrict une structure de coopération transfrontalière particulière. Constamment, ils insistent sur la dimension symbolique de l'Eurodistrict : Symbole du rapprochement franco-allemand, symbole d'une coopération transfrontalière approfondie, symbole de l'Europe des valeurs et de l'Europe au quotidien... Au final, ce discours livre l'image d'une structure idéale et unique.

CHAPITRE 2

Structure et fonctionnement de l'EDSO

La mise en œuvre concrète de l'Eurodistrict par les acteurs locaux

Le discours formulé autour de l'Eurodistrict et l'image parfaite, que les acteurs souhaitent en diffuser, ne sont pas suffisants pour prétendre à une connaissance exhaustive de cette structure de coopération transfrontalière. L'exigence scientifique, imposée par ce travail, conduit à décentrer le regard pour observer au plus près l'Eurodistrict. Ce chapitre propose de donner une nouvelle lecture de l'EDSO. Celle-ci ne se veut plus théorique et intellectuelle. Au contraire, il convient de s'intéresser dorénavant aux manifestations concrètes de l'Eurodistrict, comme par exemple son fonctionnement ou les projets réalisés.

L'EDSO n'est pas seulement une structure symbolique, se résumant à des conventions, des résolutions ou des déclarations politiques. L'Eurodistrict constitue également un outil très pratique doté, depuis peu, d'une personnalité juridique et permettant à la mise en œuvre de projets. Qu'est-ce que font les acteurs à travers l'Eurodistrict ? Comment cette structure se matérialise-t-elle ?

L'étude de la manière dont l'Eurodistrict est concrètement mis en œuvre nécessite de prendre en compte deux dimensions. Il convient de considérer l'Eurodistrict, à la fois, dans une perspective historique et dans une perspective plus contemporaine. La genèse de cette structure permet de montrer que la création de l'EDSO ne s'est pas avérée aussi simple qu'on pourrait le croire, au regard du discours exposé dans le chapitre précédent. La seconde partie de ce chapitre essaie de voir comment cette structure a évolué, après une première phase de mise en place, avant de faire un état des lieux du fonctionnement actuel de la structure. L'ensemble des propos de ce chapitre conduisent à constater que l'EDSO « au concret » ne correspond pas vraiment à l'image ambitieuse et aux aspirations théoriques, exprimées par les acteurs dans leur discours sur l'Eurodistrict. Dans les faits, les caractéristiques de cette structure ne sont pas si spécifiques de cela. Son unicité a besoin d'être relativisée.

1. La construction de l'EDSO (2003-2008)

L'EDSO est évoqué pour la première fois en janvier 2003 par J. Chirac et G. Schröder. La Convention relative à la création de l'Eurodistrict est adoptée en octobre 2005. Elle ne confère

pourtant pas de structure juridique à l'EDSO. Ce n'est qu'en février 2010 que la préfecture du Bas-Rhin publie l'arrêté de création du GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, dotant ainsi l'Eurodistrict d'une personnalité juridique. Face à ce constat, une question apparaît pertinente : pourquoi cette structure que l'on veut symbolique et unique, devant servir de modèle, a-t-elle eu du mal à se mettre en place et n'a pas pu acquérir dès 2005 une structure juridique et une personnalité juridique ?

Un retour sur la mise en place de l'Eurodistrict tend à combattre une idée reçue : alors que cette structure transfrontalière fut très fortement impulsée au niveau politique et qu'elle semble avoir été bien réceptionnée par les acteurs locaux, sa concrétisation n'eut rien d'un long fleuve tranquille. Malgré une double volonté politique, identifiée à la fois au niveau national et au niveau local, l'émergence rapide d'une structure transfrontalière très intégrée ne fut pas possible. Un historique de l'Eurodistrict doit, par conséquent, aider à rendre compte des difficultés rencontrées depuis 2003 et des tentatives pour les surmonter. Il s'agit ici de comprendre pourquoi les aspirations philosophiques élevées, développées autour de l'Eurodistrict, n'ont pas trouvé de pendant pratique.

Précisons tout de même que ce retour sur l'historique de l'EDSO ne doit pas être perçu comme la restitution d'une logique unitaire ayant conduit, au final, à l'adoption du GECT. La création de l'Eurodistrict se veut compliquer : elle fait appel à des acteurs multiples (acteurs étatiques, acteurs locaux...) qui sont chacun pris dans des interactions et poursuivent des objectifs différents. Ainsi, il n'existe pas d'évolution « logique » de la structure de l'Eurodistrict. Au contraire, la construction de l'EDSO correspond plutôt à une évolution incrémentale, dans laquelle des logiques diverses, sous-tendues par ces acteurs multiples, se côtoient.

1.1 Un appel à créer l'Eurodistrict

Le 22 janvier 2003, à Paris, Jacques Chirac et Gerhard Schröder listent, dans une déclaration commune, quarante-trois idées visant au renforcement des relations franco-allemandes. Le 24^{ème} point appelle à la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Kehl.

« 24. [...] 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. »
Déclaration commune de J. Chirac et G. Schröder à l'occasion du quarantième anniversaire de l'Élysée

C'est donc à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Elysée que l'idée d'un Eurodistrict émerge. Cet appel peut surprendre quant à ses émetteurs. Il s'agit du Chef de l'Etat français et du Chancelier allemand. Autrement dit, l'Eurodistrict est évoqué pour la première fois par des acteurs politiques nationaux. Cette structure résulte donc d'une impulsion politique nationale, alors même qu'elle se veut une instance de coopération transfrontalière entre collectivités locales. Cette situation, aussi paradoxale semble-t-elle, participe ainsi à la dimension symbolique de l'EDSO. A la différence d'autres Eurodistricts, il existait en 2003 la volonté d'agir symboliquement de la part des acteurs politiques nationaux. Cela laissait également penser que l'Eurodistrict serait une structure rapidement opérationnelle et disposant de nombreux moyens.

Cette déclaration provoqua vraisemblablement un sentiment mitigé chez les acteurs locaux. Si cet appel fut entendu et bien reçu par les acteurs, il suscita deux sentiments successifs différents.

Les acteurs furent, tout d'abord, surpris à l'écoute de cet appel. Les personnes rencontrées semblent plutôt unanimes sur ce point. La réaction à cette déclaration est identique et se retrouve à la fois du côté français et du côté allemand. Que ce soit en France ou en Allemagne, du côté des techniciens ou des acteurs politiques, personne ne semblait avoir été mis au courant d'une telle annonce et du projet même de création d'un Eurodistrict. C'est comme si cette idée était finalement apparue des sphères diplomatiques françaises et allemandes, ces dernières demandant alors spontanément aux acteurs locaux de se rapprocher.

Et donc, après, vous êtes arrivée en quelle année à la CUS ?

Isabelle Ullmann : Je suis arrivée en 2000.

Donc, bien avant l'eurodistrict ?

I.U : Bien avant l'eurodistrict. Je suis arrivée comme chargée de mission sur la coopération transfrontalière et franco-allemande.

A cette époque-là, on parlait d'une structure type « eurodistrict » ?

I.U : Non, il y a eu des discussions sur la fin des années 1990. Il y a eu des discussions dans le cadre du conseil de l'Europe. Enfin... La thématique d'un eurodistrict ou d'une eurorégion autour de Strasbourg, c'est quelque chose de très ancien. Ca n'a pas commencé au début des années 2000. Mais, c'est vrai que sur cette période-là, pour le coup, il n'y en a pas eu. Au début des années 2000, quand je suis arrivée, on ne parlait pas du tout de l'eurodistrict. Ce n'était plus du tout évoqué. En tout cas, au niveau des collectivités. Ce n'était pas un sujet. Ce n'était pas un projet pour les collectivités.

Quand est-ce que c'est devenu un projet ?

I.U : A partir de l'annonce Chirac-Schröder. Parce que même dans les mois qui ont précédé, on n'a pas du tout été sollicité sur cette thématique-là.
Extrait d'entretien avec Isabelle Ullmann

Le deuxième sentiment dominant chez les acteurs locaux, au moment de l'appel de J. Chirac et G. Schröder, fut celui de l'enthousiasme. Ces derniers réagirent apparemment très bien à cette déclaration. Du côté allemand, Wolfgang Reinbold utilise, par exemple, l'expression de « bonne idée » (« Schöne Idee ») en mentionnant cette appel⁷³.

Ceci dit, l'élan suscité, autour de cette déclaration, nécessite d'être relativisé. Si les acteurs pensent avoir réagi positivement, c'est peut-être parce qu'ils possèdent aujourd'hui un plus grand recul par rapport à ce moment. L'analyse qu'ils donnent de leur réaction n'est donc pas une analyse « à chaud », mais plutôt une analyse « contrôlée » de leurs sentiments de l'époque. Un exemple illustre bien cette idée. Robert Grossmann souligne qu'il a immédiatement reçu J. Chirac et G. Schröder à Strasbourg, après leur déclaration, afin de leur exposer sa vision des choses. Il se réfère, en fait, à un discours qu'il a prononcé sur l'Eurodistrict. Si l'existence de ce discours n'est pas à contester, la teneur des propos qu'aurait délivrés R. Grossmann semble plus problématique.

Et lorsque Chirac et Schröder ont fait leur déclaration, on les a d'ailleurs reçus à Strasbourg et j'avais fait un discours tout à fait clair sur ce que moi j'attendais de l'eurodistrict. Lorsqu'ils ont fait leur déclaration, je pensais que nous pourrions être Washington DC, c'est-à-dire un véritable district au cœur de l'Europe, bénéficiant d'une législation sur la fiscalité, les impôts, les taxes... Bref, des avantages qui renforceraient considérablement le rôle européen de Strasbourg et assoieraient davantage le siège du Parlement européen à Strasbourg. Et c'était dans cette optique que j'avais pris, enfin reçu, cet appel de l'Elysée qui s'est fait, je crois, au 40^{ème} anniversaire.
Extrait d'entretien avec Robert Grossmann

Cet acteur fait référence à des notions et des concepts apparus plus tard dans la rhétorique de l'EDSO. L'expression de « Washington DC » ne fut employée qu'en 2008 par Roland Ries. De même, l'Eurodistrict n'était pas perçu à cette époque comme un outil de défense du Parlement européen. C'est une idée arrivée plus tard dans le discours sur l'EDSO⁷⁴.

Plus généralement, on touche ici à un problème d'ordre méthodologique. L'historique de l'Eurodistrict a été établi à partir de plusieurs matériaux de recherche croisés. Plus

⁷³ Entretien Wolfgang Reinbold, Mairie d'Offenburg, le 09.04.2010.

⁷⁴ Entretien Troy Davis, Strasbourg, IEP, le 19.03.2010.

précisément, la genèse de cette structure s'appuie sur des archives et des témoignages d'acteurs, étant intervenus ou intervenant encore sur cette structure. Le récit et la vision de ces derniers doivent être utilisés avec nuance. En fait, de tels témoignages peuvent faire l'objet d'une reconstitution historique ou d'une rationalisation biographique *a posteriori*⁷⁵. Ainsi, les propos de ces acteurs nécessitent d'être recadrés par rapport au contexte de l'époque. Ils doivent donc être perçus non pas comme la vérité absolue, mais comme une vérité délivrée par un acteur, ayant pris du recul et analysant la situation à partir d'éléments contemporains. Une analyse critique des propos des enquêtés permet d'avoir conscience de ce biais méthodologique et de prévenir tout excès biographique.

Ainsi, cet appel, émanant du Président français et du Chancelier d'Allemagne, lance officiellement l'Eurodistrict. D'ailleurs, tous les textes de l'Eurodistrict font référence à cette déclaration. Cependant, la structure ne se matérialise pas immédiatement, et cela malgré l'apparente bonne réception du projet par les acteurs locaux.

1.2 La reprise du projet de l'EDSO par les acteurs locaux

De 2003 à 2005, le dossier de l'Eurodistrict connaît une période de turbulence. Il fait face à plusieurs problèmes, pour lesquels des solutions tardent plus ou moins à être trouvées. Ces contretemps résultent de la conjonction de plusieurs facteurs.

La dimension inattendue de la déclaration de Jacques Chirac et Gerhard Schröder est à l'origine de la première de ces difficultés. L'Eurodistrict peut être décrit comme une idée lancée de manière un peu farfelue. Des propositions, pouvant renforcer la symbolique des relations franco-allemandes, devaient être formulées à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Elysée. Ainsi, étant arrivé un peu de nulle part, aucune suggestion concrète ne pouvait être faite sur l'Eurodistrict. Le travail en amont, qui précède généralement une création institutionnelle, a pour but de chercher des réponses à des interrogations pratiques (périmètre, forme institutionnelle...) afin de présenter un projet au préalable réfléchi et défini. Ici, le processus de création fut inversé. L'annonce de la création précéda la définition de la

⁷⁵ Bongrand Philippe, Laborier Pascale, « L'entretien dans l'analyse de politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *RFSP*, Vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 73-111 ; Pinson Gilles, Sala-Pala Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *RFSP*, vol. 57, n° 5, octobre 2007, pp. 555-597.

structure. Ainsi, de janvier 2003 à octobre 2005, les acteurs locaux se rencontrèrent, échangèrent leur point de vue et réfléchirent à la forme à donner à l'Eurodistrict. Logiquement, durant ces deux années, aucune mise en place de l'EDSO ne put avoir lieu.

Comme je vous dis, il n'y avait pas eu de consultation préalable des collectivités sur ce que pourrait être l'eurodistrict, sa forme juridique, son contenu. Donc, une fois l'effet d'annonce passée lors de la déclaration Chirac-Schröder, on a vraiment commencé à réfléchir à ce qu'on pourrait mettre dedans. Ce qui explique aussi les délais entre l'annonce et la création de l'eurodistrict. Parce que tout ce qui aurait pu se faire avant a été fait après, en terme de concertations au niveau local.

Extrait d'entretien avec Isabelle Ullmann

Mieux, l'Eurodistrict n'était apparemment pas à l'ordre du jour des collectivités, à un point tel que cette phase de définition de l'Eurodistrict dut d'abord être précédée d'une prise de contact avec les acteurs de l'autre côté de la frontière⁷⁶. En fait, la coopération transfrontalière ne semblait pas si évidente que cela aux collectivités territoriales.

Lorsque les acteurs politiques et techniques évoquent cette période, il apparaît qu'une variable a également joué un grand rôle durant cette période et peut expliquer la lente concrétisation de l'annonce de J. Chirac et G. Schröder. Cette variable, qualifiée dans ce travail de « relationnelle », se rapporte aux relations entre les différents acteurs. Ces relations sont multiples : relations et contacts entre acteurs français et acteurs allemands, relations entre différents acteurs français ou allemand...

En 2003, Strasbourg est dirigé par le tandem Grossmann-Keller. Fabienne Keller est à la tête de la municipalité ; Robert Grossmann est Président de la CUS. La présence de R. Grossmann est un facteur important pour comprendre le développement de l'EDSO à cette période. Ce dernier possède une vision de l'Eurodistrict très centrée sur Strasbourg. Cette structure doit servir en priorité les intérêts de Strasbourg, l'Ortenau ayant, en quelque sorte, le privilège de participer au renforcement de la métropole strasbourgeoise⁷⁷. Cependant, les acteurs allemands ne perçurent vraisemblablement pas les choses de la même manière. Les relations ne furent pas particulièrement idylliques à cette époque. Cette coopération eut donc du mal à trouver des fondations solides.

⁷⁶ Entretien Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

⁷⁷ Entretien Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010.

Cet exemple traduit, en fait, une variable à ne pas négliger. Une institution n'est pas une réification. Elle n'existe pas en tant que telle, mais seulement à travers les acteurs qui la composent et leurs actions. A ce titre, elle est le lieu de conflits, de négociations et de rapports de force. La variable « relationnelle » est à prendre en considération. Afin de poursuivre avec l'exemple précédent, on peut ici faire état des relations entre Günter Petry et Robert Grossmann à cette époque. Les rapports entre ces deux hommes n'étaient pas des plus faciles⁷⁸. Selon l'élu français, le Maire de Kehl ne semblait pas mettre de la bonne volonté dans le travail de réflexion sur l'Eurodistrict et apparaissait comme un partenaire peu coopératif. Mieux, R. Grossmann évoque une interview de G. Petry, dans laquelle le Maire de Kehl aurait fait preuve d'ingérence dans les affaires strasbourgeoises en se permettant de critiquer le travail du tandem Keller-Grossmann. Tout laisse donc à comprendre que les relations entre le Président de la CUS et l'*Oberbürgermeister* de Kehl n'étaient pas propices à une coopération approfondie. Le raisonnement de R. Grossmann se poursuit la sorte : à la suite de ce contentieux avec G. Petry, le Président de la CUS aurait alors remis en question cette coopération approfondie avec un acteur qualifié, selon les propres mots de R. Grossmann, de « Maire de Kehl PS, enfin SPD, assez impérialiste ». Ce différend, d'ordre finalement individuel, eut pourtant des conséquences assez lourdes pour l'Eurodistrict, d'après Robert Grossmann. Lors d'un sommet sur l'Eurodistrict entre les partenaires allemands et français, auquel participaient les ministres français et allemand délégués aux Affaires européennes, le Président de la CUS aurait alors refusé, unilatéralement, d'engager Strasbourg dans une coopération avec Kehl. A la place, il aurait proposé d'élargir le périmètre de l'Eurodistrict à la CUS et à l'Ortenaukreis.

Signalons simplement que cette vision de l'histoire se révèle être critiquable. Plusieurs autres personnes rencontrées analysent le passage de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau comme une conséquence logique. Après l'annonce de J. Chirac et G. Schröder, des études ont été réalisées. Il est assez vite apparu que le déséquilibre territorial et démographique entre Strasbourg et Kehl ne pourrait pas permettre une coopération efficace et pertinente⁷⁹. D'ailleurs, si l'élargissement du territoire est bien mentionné dans le document délivré à la suite de ce sommet franco-allemand sur l'Eurodistrict, la raison invoquée est « une cohérence géographique et un équilibre relatif de

⁷⁸ Entretien Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010 ; Entretien Günter Petry, Mairie de Kehl, le 14.04.2010.

⁷⁹ Entretien Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010 ; Entretien Pascale Simon-Studer, Offenbourg, Landratsamt, le 22.04.2010.

part et d'autre du Rhin »⁸⁰. Cet exemple tend donc également à illustrer les méfaits du récit historique : défaillance de la mémoire de Robert Grossmann ou volonté de se mettre en avant ? Ce décalage dans les propos peut être interprété différemment. Cependant, au final, le résultat est là : en juin 2003, il est question de l'EDSO, et non plus de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl. Si les relations Grossmann / Petry ne sont pas le seul élément à l'origine de l'élargissement de l'EDSO, elles ont par contre eu un effet probable et peuvent expliciter certains blocages de l'Eurodistrict.

Enfin, un autre élément explique la lente émergence de l'EDSO, contrairement à ce qui est avancé dans le discours. Il semble, de manière unanime, que l'appel lancé par J. Chirac et Schröder fut surtout une déclaration d'intention. Les mots, aussi symboliques et sincères furent-ils en janvier 2003, ne se concrétisèrent pas par des actions. Aucune aide, tant matérielle que financière, ne fut attribuée, comme cela avait été compris par les acteurs locaux au lendemain de cette annonce. Au sentiment de surprise et d'enthousiasme, ce fut celui de la déception qui succéda. Ces promesses restées sans lendemain purent, elles-aussi, jouer un rôle et mettre un frein à une coopération approfondie⁸¹.

Cette déclaration avait donc seulement une valeur symbolique pour le chef d'Etat français et le Chancelier allemand. Cela provient du fait que l'engagement des acteurs dans l'EDSO n'a pas la même signification suivant la fonction qu'ils exercent. Plus précisément, ce retour sur l'historique de l'EDSO ne doit pas être perçu comme la restitution d'un processus continu ayant conduit, au final, à l'adoption du GECT. La création de l'Eurodistrict se veut plus compliquer : elle fait appel à des acteurs multiples (acteurs étatiques, acteur locaux...) qui sont chacun pris dans des interactions et poursuivent des objectifs différents. Ainsi, il n'existe pas d'évolution « logique » de la structure de l'Eurodistrict. Au contraire, la construction de l'EDSO correspond plutôt à une évolution incrémentale, dans laquelle des logiques diverses, sous-tendues par ces acteurs multiples, se côtoient. De manière similaire, la problématisation d'une question et la mobilisation autour d'un enjeu sont des processus complexes qui n'obéissent pas à un schéma séquentiel. Certains acteurs peuvent spontanément décider de soutenir un problème et influencer sa mise à l'agenda parce qu'ils y voient, par exemple, une

⁸⁰ Ministère des Affaires Etrangères, Cabinet de la Ministre déléguée aux affaires Européennes, *Points cadre pour la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl*, Paris, 23.06.2003, p. 2.

⁸¹ Entretien R. Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010 ; Entretien Wolfgang Reinbold, Mairie d'Offenburg, le 09.04.2010.

« fenêtre d’opportunité »⁸². L’appel à créer l’Eurodistrict par J. Chirac et G. Schröder renvoie probablement à ce type d’analyse. Une telle déclaration ne peut être coupée de son contexte : le quarantième anniversaire du traité de l’Elysée.

Ces deux années de tractations, de concertations ou de blocages aboutissent, le 17 octobre 2005, à la ratification de la convention relative à la création de l’Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. L’EDSO existe enfin officiellement. Cependant, cette convention ne crée pas une structure transfrontalière approfondie où une forte intégration serait sa marque de fabrique. Au contraire, la forme de l’Eurodistrict en 2005 correspond à celle d’une structure transfrontalière « classique ». Les principes sous-tendant le fonctionnement de l’Eurodistrict relèvent d’une logique intergouvernementale ou de coopération internationale. Chaque décision est prise à l’unanimité par le Conseil de l’Eurodistrict, l’organe décisionnel composé des représentants des membres de l’EDSO⁸³.

2. L’évolution de l’EDSO depuis 2008

Après une première phase dédiée à sa création et à sa mise en place, les acteurs locaux ont progressivement commencé à planifier des actions dans le cadre de l’EDSO entre 2005 et 2008. Pendant ces trois années, le fonctionnement de cette structure était basé sur la seule convention ratifiée en 2005. L’année 2008 marque le passage à une seconde période dans l’histoire de l’Eurodistrict. Elle constitue une année charnière pour cette structure. C’est grâce à une seconde impulsion politique, dont l’origine remonte justement à 2008, que l’EDSO possède la forme qui est la sienne aujourd’hui. Malgré tout, l’évolution de la structure, permise par cette impulsion politique, et sa forme actuelle ne sont pas encore suffisantes pour faire de l’EDSO cette structure idéale, très intégrée comme elle est décrite dans le discours.

2.1 La deuxième impulsion politique donnée à l’EDSO

Durant les premiers mois de l’année 2008, la vie politique française est rythmée par la campagne des élections municipales. A Strasbourg, la compétition électorale oppose principalement le tandem sortant Keller-Grossmann à Roland Ries, le candidat du Parti

⁸² Lagroye Jacques, François Bastien, Sawicki Frédéric, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, 5^{ème} édition, p.525.

⁸³ EDSO, *Convention relative à la création de l’Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 17.05.2005.

socialiste. Ce dernier mobilise alors très fortement l'Eurodistrict dans sa campagne et en fait une des thématiques principales de son programme.

Une deuxième impulsion politique est donc donnée à l'EDSO, cinq ans après la première. Cette fois-ci, elle émane des acteurs locaux français, qui cristallisent une partie du débat des municipales autour de cette thématique. Malgré tout, cette deuxième action du politique en faveur de cette structure de coopération transfrontalière n'a permis que, dans une dimension modérée, de relancer l'EDSO et de créer une véritable structure transfrontalière, dotée d'une personnalité juridique.

L'élection municipale de 2008

La campagne des municipales du candidat socialiste, Roland Ries, s'organisa autour de deux thèmes principaux : la démocratie locale et l'EDSO. Ces deux idées renvoyaient à une notion plus vaste, sur laquelle se fondait la campagne de R. Ries et qui avait pour objectif de rompre radicalement avec la politique menée par la municipalité précédente : le vivre ensemble⁸⁴. L'EDSO constitua donc un dossier s'inscrivant dans une stratégie électorale plus générale. Une question apparaît néanmoins pertinente : dans quelle mesure l'EDSO a-t-il participé à instaurer un « vivre ensemble » à Strasbourg ? Comment ce thème est-il devenu un axe central de la campagne de R. Ries ?

La mise en avant de l'EDSO par le candidat socialiste peut s'expliquer par deux facteurs. Si le second facteur réside dans la personnalité même du candidat socialiste, le premier n'est, par contre, pas uniquement lié à Roland Ries.

La campagne des municipales fut préparée, au sein du PS, par des groupes de travail dont la mission était de réfléchir, collecter des idées et faire des propositions, qui étaient ensuite validées ou rejetées par le comité de campagne de R. Ries. C'est dans le groupe de travail sur l'Europe qu'ont été menées les réflexions sur l'EDSO. Plusieurs idées furent formulées et devinrent, par la suite, un axe de campagne de Roland Ries. Outre les idées mêmes, il est intéressant de souligner une caractéristique de ce groupe de travail sur l'Europe. Les participants n'ont pas commencé à penser l'EDSO et la coopération transfrontalière pour la campagne des municipales. Cette thématique est beaucoup plus ancienne au sein du PS. Au niveau de la fédération du Bas-Rhin du PS, il existe une Commission Europe, dans laquelle

⁸⁴ Entretien Jean-Baptiste Matthieu, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010. Entretien Tavana Livardjani, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

des questions telles que l'EDSO sont régulièrement abordées. L'axe sur l'Europe portant, en particulier, sur la coopération transfrontalière et l'Eurodistrict n'est donc pas nouvellement apparu pour les besoins de la campagne électorale. Les idées proposées à R. Ries résultent d'une « dynamique autour des questions européennes au parti socialiste⁸⁵ ». Elles traduisent une réflexion de longue haleine sur l'EDSO, parvenue à maturité au moment des élections municipales.

Malgré tout, la mise à jour de l'EDSO comme axe de campagne résulte aussi de l'attachement particulier que porte R. Ries à la coopération transfrontalière et l'EDSO. L'ensemble de ses collaborateurs et des enquêtés, y compris des opposants politiques tels que R. Grossmann, sont unanimes : Roland Ries possède un intérêt personnel très développé sur de telles thématiques, et cela bien avant l'Eurodistrict. Déjà lorsqu'il est devenu Maire de Strasbourg, à la suite de Catherine Trautmann, lorsque celle-ci est devenue Ministre du gouvernement Jospin, entre 1997 et 2000, des projets en lien avec la coopération transfrontalière avaient été mis à l'agenda par R. Ries. C'est notamment à cette époque que la création du Jardin des Deux Rives a été initiée, avant d'être réalisée par l'équipe municipale suivante de F. Keller. Cette place importante laissée à l'Eurodistrict résulte vraisemblablement d'un sentiment personnel : c'est parce que le Maire croit en l'EDSO et en son potentiel que celui-ci devient un thème central de la campagne.

La programmation socialiste portant sur l'EDSO eut pour effet de mettre à jour des questions en sommeil, comme la structure juridique. Roland Ries développa également de nouveaux concepts en lien avec l'Eurodistrict⁸⁶. Au final, ce qui fut postulé par le candidat socialiste, durant la campagne municipale, fut de relancer l'EDSO. Le débat que cela suscita, notamment entre R. Ries et R. Grossmann qui défendit sa vision de l'Eurodistrict et l'action de la municipalité sortante auquel il appartenait, fut donc à l'origine de la deuxième impulsion politique.

La relance de l'EDSO

Une fois élu, Roland Ries s'attacha à concrétiser ses propositions électorales. L'EDSO fut parmi les premières initiatives de son mandat. Des réunions de travail furent convoquées. Les

⁸⁵ Entretien Jean-Baptiste Mathieu, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

⁸⁶ A titre d'exemple : la codécision, le référendum sur l'EDSO... Cf. Entretien Tavana Livardjani, Strasbourg, cité administrative, le 09.03.2010 ; Ries Roland, *Faire rayonner Strasbourg en France et en Europe*, Bulletin de campagne, le 09.02.2008.

acteurs allemands suivirent alors le mouvement, voyant dans cette volonté de relancer l'EDSO, l'occasion de raviver quelques questions en suspens suite aux positions fixes depuis 2003, comme en ce qui concernait la localisation du secrétariat ou l'élargissement de la partie française jusqu'à Erstein au sud de Strasbourg. Malgré tout, il a fallu deux années pour que l'Eurodistrict se concrétise sous forme de structure juridique, en février 2010.

Si certaines questions furent relativement rapidement réglées avec l'élection de R. Ries à la municipalité, d'autres éléments montrent que la relance de l'Eurodistrict n'a pas été aussi simple que le supposait le candidat socialiste pendant la campagne des municipales. Les perturbations et la lenteur avec laquelle la structure juridique fut examinée illustrent probablement ces propos de la meilleure manière. Il fut décidé assez rapidement que l'EDSO prendrait le forme d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT). Le GECT est une forme juridique, créée par le règlement communautaire n° 1082/2006 de 5 juillet 2006⁸⁷. Il donne une personnalité juridique à l'institution qui en fait la demande. Il permet également une coopération intégrée, en fixant notamment un budget, une organisation précise et des missions à réaliser.

Une fois les statuts rédigés et adoptés par les membres de l'Eurodistrict, l'examen de la convention de création du GECT dura plus longtemps que prévu. L'Etat français tarda, notamment, à donner son approbation. Finalement, la création du GECT ne put être entérinée avant la fin de l'année 2009, comme cela était initialement souhaité⁸⁸. Cette lenteur et l'hésitation de l'Etat français constituent donc une preuve des difficultés à faire émerger cette structure de l'EDSO, malgré une deuxième impulsion politique. La volonté de R. Ries ne fut pas suffisante. Là encore, la concrétisation de l'EDSO et des propositions pour faire évoluer la structure ne sont pas synonymes de « facilité ».

2.2 Etat des lieux de la structure et du fonctionnement actuel de l'EDSO

Afin de compléter les incohérences relevées lors de la genèse et de l'évolution de l'EDSO, il convient de s'intéresser à l'Eurodistrict dans une dimension plus contemporaine. Se pose en particulier la question de savoir si le fonctionnement actuel de l'Eurodistrict satisfait les aspirations des acteurs, exprimées dans le chapitre précédent. La forme actuelle de l'EDSO,

⁸⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:FR:PDF> : Consulté le 18 avril 2010.

⁸⁸ Entretien Emmanuel Vallens, Strasbourg, Cité administrative, le 28.01.2010.

dorénavant doté d'une personnalité juridique, permet-elle de matérialiser le discours formulé autour de l'EDSO ? L'observation de l'Eurodistrict, d'un point de vue pratique, semble répondre à cette question par la négative.

La difficile matérialisation de l'Eurodistrict au concret

En observant l'eurodistrict au concret, on observe une réalité différente de celle énoncée et supposée par les textes et les discours des acteurs. Il existe donc un décalage entre la structure telle qu'elle est décrite et la structure telle qu'elle fonctionne actuellement. Ce décalage se matérialise de plusieurs façons.

Quand les mots ne trouvent pas d'écho dans la pratique...

L'EDSO est volontiers présenté, de part plusieurs de ses caractéristiques, comme une structure de coopération unique en son genre. Pourtant, dans la pratique, les spécificités de l'Eurodistrict ont du mal à se concrétiser. L'unicité de l'objet ne se retrouve finalement pas dans son fonctionnement. Elle reste essentiellement du domaine du discours.

L'acquisition d'une structure juridique constitue un bon exemple pour illustrer cette idée. Outre les sept années nécessaires, de 2003 à 2010, jusqu'à l'adoption du GECT « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau », il apparaît que la structure juridique de l'EDSO ne correspond pas à celle d'une structure très intégrée, débouchant sur un statut extra-territorial ou un district à réglementation particulière.

Très tôt, l'EDSO a été décrit comme un territoire spécifique, grâce à la présence des institutions européennes. A cette particularité devait correspondre logiquement une législation particulière, permettant d'harmoniser les réglementations juridiques et fiscales sur le territoire⁸⁹. Cette volonté de doter l'Eurodistrict d'une structure juridique particulière, essentiellement portée par les acteurs français, contribuait à renforcer la dimension spécifique de l'EDSO. Durant la campagne des élections municipales, R. Ries est même allé jusqu'à faire un parallèle entre le district de Washington et l'EDSO ; ce dernier devant représenter, en terme symbolique, ce que le premier est aux Etats-Unis⁹⁰. Cependant, ce statut extra-territorial

⁸⁹ Entretien Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010.

⁹⁰ Réponses de Roland Ries, Strasbourg, le 10.05.2010.

n'est pas advenu à la suite de l'élaboration de la structure juridique après l'élection de R. Ries.

Cette situation résulte de la conjonction de plusieurs éléments. Du côté français, le Washington DC de Roland Ries n'a non plus pas trouvé d'écho favorable auprès de l'Etat français. Un tel statut n'est pas à l'ordre du jour, l'Etat considérant visiblement que les possibilités existantes offrent déjà un niveau d'intégration transfrontalière déjà élevée.

Emmanuel Vallens : Nous, on a choisi le groupement européen de coopération territoriale parce que c'est ce qu'il y a aujourd'hui de plus intégré. Mais ça ne va pas aussi loin que nous le souhaiterions politiquement. [...] C'est ce qu'il y a de plus intégré aujourd'hui mais ce n'est pas l'outil que nous voulons et que nous recherchons. Pour nous, le GECT n'est qu'une étape vers quelque chose qui doit aller beaucoup plus loin.

Mais ce quelque chose n'existe pas ?

E.V : Mais ce quelque chose n'existe pas et l'Etat nous a fait comprendre, gentiment mais fermement après notre élection, qu'il serait éventuellement disposé à concéder un statut spécifique et particulier pour l'eurodistrict de Strasbourg, capitale européenne, si on explorait déjà les voies qui nous sont déjà ouvertes et qu'on utilise les outils déjà existants avant d'aller plus loin.

Extrait d'entretien avec Emmanuel Vallens

Cette explication, délivrée par le conseiller technique aux questions européennes et transfrontalières du cabinet du Maire, nécessite d'être nuancée. Si l'EDSO ne possède pas de statut extraterritorial, ce n'est pas simplement à cause de l'Etat. Encore que ce dernier donne son approbation pour la création d'un tel statut - ce qui reste à l'heure actuelle incertain - il semble tout de même exister peu de chance pour que les acteurs allemands autorisent ce projet. Du côté allemand, l'idée d'un statut extraterritorial ou d'un territoire avec statut juridique et fiscal particulier ne fait effectivement pas preuve de beaucoup d'enthousiasme, en tout cas nettement moins que du côté français⁹¹. Cela est d'ailleurs l'occasion de faire remarquer que, dans les faits, les propos tenus et les actions engagées par les membres de l'EDSO ne sont pas si unanimes que ceux tenus dans un cadre plus solennel, notamment dans les documents sources.

Au niveau du fonctionnement, le discours n'est pas parvenu non plus à se transformer en actions concrètes. Jusqu'à maintenant, l'EDSO a seulement fonctionné sur une logique de

⁹¹ Entretien Wolfgang Reinbold, Mairie d'Offenburg, le 09.04.2010 ; Entretien Günter Petry, Mairie de Kehl, le 14.04.2010.

projets⁹². Certes, il y a eu, depuis 2003, des réalisations concrètes. Cependant, il manque à l'Eurodistrict cette vue d'ensemble et cette articulation globale des activités de la structure transfrontalière. La communication mise en place au niveau de l'EDSO tend bien à prouver l'absence de vision et de stratégie globale. Chaque administration nationale, la CUS pour le coté français et le Landratsamt pour le coté allemand, s'occupe de la communication de l'Eurodistrict. Si cela peut se justifier par l'existence de différences entre la France et l'Allemagne dans la manière de communiquer, cette situation devient tout de même plus curieuse lorsqu'on sait qu'aucun projet ne fait l'objet d'une communication commune⁹³.

De plus, la structure transfrontalière a connu durant ces sept années des blocages et des moments d'hésitations. Des incohérences dans son fonctionnement sont parfois à l'origine de ce décalage entre l'EDSO au concret et le fonctionnement souhaité. Par exemple, l'organigramme de l'EDSO fait état de groupes d'experts binationaux dont la fonction est de proposer des projets à réaliser⁹⁴. Ces groupes sont des experts dans le sens où ils maîtrisent les problématiques françaises et allemandes, dans un domaine particulier. De ce fait, ils sont à même de conseiller les membres de l'EDSO sur l'impulsion à donner à cette structure. Or ces groupes d'experts ne fonctionnent pas. Après s'être réunis en 2006, ils ont été mis en sommeil ces dernières années⁹⁵. Certes, ces groupes n'ont pas un caractère obligatoire dans le fonctionnement de l'Eurodistrict. Ils peuvent être constitués par le Conseil de l'Eurodistrict, si celui-ci le souhaite. Ceci dit, au moment de penser l'EDSO, la notion d'expertise était présente et laissait supposer un fonctionnement où des avis extérieurs seraient pris en compte, qu'il s'agisse de l'avis des experts ou des citoyens. Ces experts devaient notamment intervenir sur des domaines dits prioritaires tels que l'environnement, les transports, la santé publique ou l'éducation⁹⁶. Cependant, force est de constater que la volonté des membres de l'EDSO d'accorder une place à l'expertise n'a pas été confirmée dans la pratique.

Relativiser la coopération transfrontalière et la centralité de l'EDSO

Un autre constat tend, lui-aussi, à faire la preuve de ce décalage entre l'EDSO au concret et l'EDSO tel qu'il est décrit. L'Eurodistrict est promu comme l'outil central de la coopération transfrontalière locale entre l'Ortenau et Strasbourg. Pourtant, cette centralité

⁹² Entretien Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

⁹³ Entretien avec Anne-Christine Trunk, Strasbourg, Cité administrative, le 12.04.2010.

⁹⁴ EDSO, *Convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 17.05.2005, p. 11.

⁹⁵ Entretien Marie Lizler, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

⁹⁶ EDSO, *Convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 17.05.2005, p. 12-14.

n'est qu'une apparence et nécessite d'être relativisée. La coopération transfrontalière à Strasbourg et dans l'Ortenau ne se résume pas à l'EDSO.

L'espace du Rhin supérieur constitue, lui-aussi, un cadre territorial de coopération pertinent pour Strasbourg et l'Ortenau. Bien qu'étant situé à un niveau plus élevé que les collectivités locales telles que la CUS et l'Ortenaukreis, les villes membres de l'EDSO ou ces mêmes collectivités prennent part à l'Espace du Rhin supérieur. Elles entendent y jouer un rôle et cherchent à se positionner au sein de ce périmètre transfrontalier plus vaste. Wolfgang G. Müller confirmait d'ailleurs cette idée, lors de l'entretien du 22.04.2010. La coopération transfrontalière ne se limite pas à l'EDSO. Il convient aussi d'agir au niveau du Rhin supérieur. De même, la Ville de Strasbourg souhaite, elle-aussi, se placer dans cet espace de coopération transfrontalière⁹⁷.

Quand bien même la coopération transfrontalière à Strasbourg et dans l'Ortenau aurait pour principal vecteur l'Eurodistrict, il ne faut pas non plus sous-estimer l'importance des relations bilatérales. L'EDSO est, certes, l'instance de coopération transfrontalière entre les collectivités locales. Mais, toute la coopération transfrontalière entre ces collectivités locales ne passe pas que par l'Eurodistrict⁹⁸. Elle se matérialise sous forme de relations bilatérales, par exemple entre la CUS et Offenburg⁹⁹ ou entre Strasbourg et Kehl. Ces relations bilatérales, assez nombreuses, sont la preuve d'une coopération transfrontalière locale existant indépendamment de l'EDSO.

D'autre part, la coopération transfrontalière à Strasbourg et dans l'Ortenau n'est pas centrale, dans le sens où la problématique transfrontalière n'est pas aussi importante que ce qui est laissé entendre. Il convient effectivement de relativiser le recours à la coopération transfrontalière sur un plan local.

La réalisation de projets transfrontaliers n'est finalement pas si fréquente que ce qui pourrait être supposé, à écouter les discours prônant l'importance de cette thématique au plan local. Les techniciens français de la CUS non spécialistes de la coopération transfrontalière sont formels. La coopération transfrontalière n'est pas une thématique dominant leur quotidien professionnel. Que ce soit C. Feneck, intervenant sur le tramway Strasbourg-Kehl,

⁹⁷ I. Ullmann précisait, par exemple, que le SRI travaille actuellement à la réactivation du réseau des villes du Rhin supérieur. S'inscrire dans cet autre espace de coopération transfrontalière constitue aussi une des priorités de la Municipalité en matière transfrontalière.

⁹⁸ Entretien avec Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

⁹⁹ A titre d'exemple, une salle des sports est en train d'être construite dans le cadre des relations bilatérales Strasbourg-Offenburg.

ou S. Bruxer, en charge du schéma directeur transfrontalier du quartier des Deux Rives, tous deux dirigent ici leur premier projet transfrontalier. Mieux, cela n'est pas spécifique à ces deux personnes, puisque ces deux projets sont, en fait, les deux premiers projets transfrontaliers dans ces services. Jusqu'ici, aucun projet transfrontalier n'avait été, à proprement parler, mis en œuvre, excepté le Jardin des Deux Rives réalisé sous la municipalité de F. Keller et de R. Grossmann.

Par ailleurs, si un changement semble s'amorcer avec l'émergence de ces deux projets transfrontaliers, l'essence « transfrontalière » de ces projets n'est pas si significative que cela. En effet, malgré la qualification de « transfrontalier », ce ne sont pas vraiment des projets transfrontaliers. Dans certaines phases de définition et de réalisation des projets, il existe toujours un moment où le transfrontalier s'efface pour faire à nouveau place au national. Par exemple, les deux projets évoqués précédemment ne font pas l'objet d'un financement commun transfrontalier, mais d'un financement séparé. Chaque partie paie les équipements et les travaux de son territoire¹⁰⁰. De même, le projet de schéma directeur transfrontalier des Deux Rives n'en est qu'à son début, dans la phase d'étude. Aucune des deux parties, française ou allemande, n'est liée l'une à l'autre. La Ville de Kehl peut, par exemple, très bien décider de ne pas s'engager dans ce projet, à l'issue de la phase d'études¹⁰¹. Le projet ne sera, par conséquent, plus transfrontalier.

Le rendez-vous manqué de l'EDSO avec les citoyens

L'observation de l'EDSO tel qu'il existe réellement tend également à se différencier du discours en ce qui concerne le rapport des citoyens à cette structure de coopération transfrontalière. Alors qu'il est présenté comme une instance au service des gens, l'EDSO souffre pourtant, dans la réalité, d'un manque de reconnaissance auprès des citoyens. Peu connue, les habitants du périmètre de l'EDSO ne semblent pas accorder une grande importance à cette structure. Elle demeure une instance réservée à seulement quelques personnes de Strasbourg et de l'Ortenau.

¹⁰⁰ Entretien Cyril Feneck, Strasbourg, Cité administrative, le 31.03.2010 ; Entretien Sébastien Bruxer, Strasbourg, Cité administrative, le 12.04.2010.

¹⁰¹ Entretien Sébastien Bruxer, Strasbourg, Cité administrative, le 12.04.2010.

Si, dans le meilleur des cas, le nom leur est familier, les habitants de l'EDSO ne savent pas ce que recouvre cette structure de coopération transfrontalière. En fait, l'EDSO est en mal de reconnaissance car il est peu visible.

Ce constat fait consensus des deux cotés de la frontière. L'ensemble des enquêtés, qu'ils soient des acteurs politiques ou des techniciens, constatent ce problème. Alors que l'EDSO se veut une structure symbolique, devant servir de modèle pour l'Europe, il demeure inconnu à Strasbourg et dans l'Ortenau. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'EDSO n'est pas visible matériellement. Le logo de l'EDSO n'est pas suffisant pour représenter cette structure. Selon W.G. Müller, pour que l'EDSO devienne visible, il faut plus qu'une affiche sur la façade d'une Mairie¹⁰². Ensuite, l'absence de visibilité de l'Eurodistrict provient du fait que les citoyens ne remarquent pas ce que cette structure a déjà pu ou peut leur apporter¹⁰³. Ils n'ont, en quelque sorte, pas de ressenti par rapport à l'EDSO.

Cette absence de visibilité et le fait que les habitants n'aient pas conscience de l'EDSO ne constituent pas un phénomène propre à l'EDSO. Ce décalage existe aussi pour d'autres structures, qu'elles soient ou non transfrontalières. Cependant, ici, ce qui est problématique, c'est que le vécu de l'Eurodistrict diffère radicalement des discours tenus. La situation ne semble pas non plus en amélioration. Plusieurs évènements « grand public » ont été organisés à partir du cadre de l'Eurodistrict (fête du vélo, randonnée de l'Eurodistrict...)¹⁰⁴. Malgré cela, les gens continuent à être peu interpellés par l'Eurodistrict. Ils ne remarquent pas cette structure et ne l'intériorisent pas.

Cette non-reconnaissance de l'EDSO par les citoyens ne se limite pas à la structure en tant que telle. Plus généralement, les habitants de l'EDSO ne perçoivent pas, dans l'Eurodistrict, le cadre de vie commun mentionné dans les textes fondateurs de la structure. La coopération transfrontalière n'est, finalement, pas du domaine du rationnel. Elle se limiterait à un phénomène vécu au quotidien pour certains. A ce titre, les personnes de remarqueraient pas la présence du fait transfrontalier dans leur ville. Pour d'autres, cette situation ne les concernerait pas. Les personnes pris dans le fait transfrontalier au quotidien, comme par exemple les travailleurs transfrontaliers, n'ont pas besoin de l'Eurodistrict ou d'une autre structure pour vivre le transfrontalier¹⁰⁵. D'autre part, sur le territoire de l'EDSO,

¹⁰² Entretien Wolfgang G. Müller, Mairie de Lahr, le 22.04.2010.

¹⁰³ Entretien Stefan Löhr, Mairie de Lahr, le 22.04.2010.

¹⁰⁴ Entretien Anne-Christine Trunk, Strasbourg, Cité administrative, le 12.04.2010.

¹⁰⁵ Entretien Eric Maulin, Strasbourg, IHEE, le 15.03.2010.

certaines personnes n'ont probablement jamais passé la frontière pour se rendre soit en France, soit en Allemagne. A ce titre, la problématique transfrontalière leur est indifférente¹⁰⁶. Au final, qu'il s'agisse du premier ou du deuxième cas, il n'existe pas de conscience transfrontalière. L'intérêt général transfrontalier¹⁰⁷, que les acteurs essaient de dégager, ne trouve pas d'écho chez les citoyens. Là, une nouvelle fois, des constats semblables s'observent au niveau d'autres institutions. Ceci dit, ce qui est frappant ici, c'est le fait que la coopération transfrontalière ne fasse pas du tout sens chez les citoyens français et allemands alors qu'elle est décrite comme incontournable et appréhendable au quotidien.

La principale conséquence de cette conscience transfrontalière inexistante conduit à faire de l'EDSO une structure délaissée des citoyens, n'intéressant que quelques personnes du côté français et du côté allemand. Autrement dit, l'Eurodistrict apparaît non pas comme une structure proche des citoyens, mais comme un objet dont seule une minorité politique et intellectuelle ont conscience. L'EDSO, malgré les discours tenus, n'est pas une instance proche du citoyen, faisant participer ce dernier. Elle représente, au contraire, selon les mots de plusieurs enquêtés, une instance « élitiste »¹⁰⁸.

Conclusion :

Qu'ils s'agissent de la création de l'EDSO ou qu'ils soient plus récents, une série d'éléments mettent à mal l'unicité de l'EDSO décrite par les acteurs. L'Eurodistrict ne parvient pas vraiment à s'ériger en une structure de coopération transfrontalière unique. Ses spécificités nécessitent d'être relativisées : elles ne trouvent pas d'applications concrètes. Ainsi, ce décalage entre la vision idéale de l'EDSO et tel qu'il existe réellement offre un double niveau de lecture de l'EDSO.

¹⁰⁶ Entretien Pascale Simon-Studer, Offenbourg, Landratsamt, le 20.04.2010.

¹⁰⁷ Au sens où le décrit Philippe Hamman. Cf. Hamman Philippe, "La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe "par le bas"?", *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 1-2, n° 116-117, p. 235-258 ; Hamman Philippe, "Vers un intérêt général transfrontalier? Projets communs de part et d'autre de la frontière franco-allemande", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 99, 2006, pp. 102-109.

¹⁰⁸ Entretien Eric Maulin, Strasbourg, IHEE, le 15.03.2010 ; Entretien Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010.

Conclusion de la première partie :

Les deux chapitres ont abordé la structure de l'EDSO à partir d'un angle différent. Alors que le premier chapitre s'est concentré sur l'EDSO en restant à un niveau théorique et discursif, le deuxième chapitre quitte le domaine du discours pour donner une vision de l'objet d'étude tel qu'il s'observe dans sa structure et dans son fonctionnement. Ces deux manières de décrypter l'Eurodistrict font apparaître une série de points contradictoires. Sur de nombreux aspects, il existe un décalage entre le discours formulé par les acteurs autour de l'EDSO et la manière dont ces derniers mettent en œuvre l'EDSO.

Ce décalage n'est pas quelque chose d'anormal. Il correspond à un paradoxe classique en action publique. Nombreuses sont les décisions publiques qui peinent à se concrétiser. De même, une structure institutionnelle ou administrative n'est jamais créée en un claquement de doigts. Une fois les textes ratifiés, il faut du temps pour mettre en place les dispositions.

Même si le décalage constaté au niveau de l'EDSO est normal, il paraît légitime de s'interroger sur les facteurs qui en sont à l'origine. Comment peut-on expliquer les points contradictoires recensés dans cette première partie ? Il s'agit, en fait, de comprendre ce qui se joue derrière ce décalage entre le discours et le fonctionnement de l'objet d'étude de ce mémoire. Pour cela, il est nécessaire d'adopter une démarche intellectuelle différente dans la suite de ce travail. Ce qui était présenté dans cette première partie correspond à la face visible et officielle de l'EDSO. Tant en ce qui concerne les discours que l'aspect « plus concret », les deux chapitres se limitent à une étude très factuelle de l'objet, correspondant à l'EDSO tel qu'il se donne à voir. Après ce premier contact avec l'EDSO, il faut à ce stade de la réflexion aller vers une compréhension plus intime de l'EDSO.

Partir à la recherche de la phase cachée de l'Eurodistrict oblige à se poser deux questions : Qu'est-ce que les acteurs attendent réellement de cette structure « en décalage » de l'EDSO ? Dans quelle mesure l'EDSO contribue-t-il à l'action publique locale ? La première interrogation conduit à se reporter aux acteurs ; la deuxième à s'intéresser aux actions mises en œuvre par ces mêmes acteurs dans le cadre et au travers de l'EDSO.

Mieux, ces questions ne peuvent se concevoir indépendamment l'une de l'autre. Il convient, d'abord d'étudier les acteurs gravitant autour de l'EDSO. Il s'agit de s'intéresser à leur positionnement et à leur comportement par rapport à l'Eurodistrict. L'hypothèse ici

formulée donne à penser que l'étude de ces acteurs est la clé pour comprendre les finalités cachées qui sont poursuivies à travers l'EDSO, la forme et les actions réelles mises en œuvre au sein de cette structure. Les propos suivants cherchent donc à mesurer la dimension politique de l'Eurodistrict rapportée aux acteurs.

PARTIE 2

Les usages de l'EDSO dans les jeux et les stratégies des acteurs

Il existe une multitude d'acteurs gravitant autour de l'EDSO. Tous n'ont pas la même nature. Avec le mot « acteurs », on fait référence aux acteurs politiques et aux techniciens, qu'ils soient français ou allemands. Dans l'analyse de ces acteurs, il convient de prendre en compte d'autres éléments comme les structures administratives ou institutionnelles. Concernant l'objet d'étude de ce mémoire, ces administrations correspondent à des villes et à des structures intercommunales comme la CUS, pour le coté français, et le Landratsamt de l'Ortenau, pour le coté allemand. Une caractéristique importante de ces administrations est à prendre en compte : elles sont à considérer comme un agrégat d'acteurs « individuels », composé d'acteurs politiques et techniques. Par conséquent, ces derniers sont amenés à agir sur deux plans distincts. Si leurs actions reflètent leur démarche personnelle, elles s'inscrivent aussi dans une logique institutionnelle, celle de l'institution dont ils sont le représentant.

De nature diverse et intervenant à différents niveaux de l'Eurodistrict, ces acteurs possèdent tout de même un point commun. Bien que l'EDSO soit un objet complexe, au sein duquel on observe un décalage entre le discours et la mise en œuvre concrète de cette structure, ils continuent malgré tout à investir cette instance transfrontalière. Pourquoi les acteurs soutiennent-ils l'EDSO ? Quelles sont les raisons qui les poussent à promouvoir continuellement cette instance transfrontalière, alors qu'elle ne constitue pas un objet singulier, doté de spécificités et d'une dimension symbolique élevée ? Qu'est-ce que les acteurs attendent de l'Eurodistrict ?

Les réponses à ces questions renvoient à l'utilisation stratégique qui est faite de l'EDSO par ces acteurs. Cette structure doit agir comme un atout dans la stratégie qu'ils mettent en place ou dans les objectifs qu'ils poursuivent. Pour le dire autrement, l'EDSO est

perçu comme une ressource. Les avantages apportés par l'EDSO sont à concevoir, selon une métaphore économique, comme une sorte de retour sur investissement.

Cette deuxième partie cherche à analyser l'utilisation qui est faite de l'Eurodistrict par l'ensemble de ces acteurs et à la mettre en relation avec leurs caractéristiques personnelles, professionnelles et politiques. La démarche adoptée consiste à étudier les acteurs avec un regard s'inspirant de la sociologie politique et renvoyant, à ce titre, à des concepts tels que la représentation politique, la notion de « métier » ou d'engagement militant. Plus précisément, il convient d'identifier si des usages¹⁰⁹ communs à tous ces acteurs existent et si, au contraire, une utilisation différenciée de la structure peut être observée. De même, les propos qui suivent s'attachent à préciser les notions d' « atout », d' « avantage » ou de « ressource ». Il faut parvenir à qualifier ce que ces termes très vastes signifient concrètement pour ces acteurs et quelles sont les conséquences pour l'EDSO.

Au premier coup d'œil, c'est la diversité qui semble le mieux caractériser les usages de l'EDSO par les acteurs. Les acteurs politiques et techniques font un usage stratégique de l'Eurodistrict. Ils voient, dans cette structure, la possibilité d'acquérir une légitimité. Il convient de différencier deux usages stratégiques différents : certains relèvent d'une logique purement personnelle ; d'autres s'inscrivent plutôt dans une logique institutionnelle, en lien avec les structures administratives (Chapitre 3). Par ailleurs, un usage différencié de l'Eurodistrict s'observe entre, d'une part, les acteurs français et les acteurs allemands et, d'autre part, entre les acteurs politiques et les acteurs techniques (Chapitre 4). Ces différences ne sont pas seulement le résultat d'un usage stratégique de l'EDSO, mais aussi celui d'un usage spontané, qui reflète inconsciemment les natures multiples des acteurs.

¹⁰⁹ Afin de clarifier la signification de ce terme, la notion d' « usage » est synonyme, dans cette deuxième partie, d' « utilisation de l'Eurodistrict par les acteurs », des « atouts et des avantages que l'EDSO permet aux acteurs d'acquérir », de la « manière dont les acteurs utilisent cette structure transfrontalière ».

CHAPITRE 3

Se construire une légitimité par l'EDSO

L'enquête de terrain, menée durant ces dix derniers mois, a permis de rencontrer un certain nombre d'acteurs intervenant directement sur l'Eurodistrict. Lors des entretiens, ces derniers ont livré un discours assez formalisé sur l'EDSO. Ils ont systématiquement avancé, en premier, des idées « grand public » ; c'est-à-dire des arguments et des informations correspondant à la face visible et accessible de l'Eurodistrict. Cependant, derrière ce discours très stéréotypé, d'autres éléments plus intimes sont apparus : des réflexions « parties toutes seules », des réactions de surprise, des gênes ne parvenant pas à être dissimulées, un petit sourire en coin des lèvres ou bien un grand éclat de rire... Voilà autant de signes qui en disent parfois long sur un acteur et sur son rapport réel à l'EDSO et aux autres acteurs de cette structure. L'analyse de ces entretiens, croisées à d'autres matériaux¹¹⁰, offrent au final une vue bien différente de l'action des acteurs en matière de coopération transfrontalière. De manière générale, il apparaît que si les acteurs investissent l'EDSO et soutiennent le développement de cette structure, c'est parce qu'ils espèrent y trouver une ressource spécifique, qu'ils ne peuvent obtenir seul et que l'EDSO est justement sensé leur apporter. Cet avantage est ensuite utilisé pour se positionner dans différents champs : champ politique, professionnel ou institutionnel... Tout dépend de la nature de l'acteur étudié. Ainsi, l'EDSO agit comme un outil permettant d'augmenter leur crédibilité et leur poids dans certains rapports de force.

Outre les acteurs politiques et techniques, les structures institutionnelles et administratives perçoivent également des atouts à travers l'EDSO. Les représentants de ces administrations les engagent dans l'Eurodistrict, car ils pensent y trouver des avantages très concrets, mais aussi des éléments pouvant renforcer la dimension symbolique de leur administration. A terme, l'engagement de leur institution dans l'EDSO correspond, pour les acteurs, à un moyen supplémentaire pour extraire de l'Eurodistrict et de la coopération transfrontalière une légitimité encore plus grande.

Les propos de ce chapitre ont pour objectif de clarifier ce qui se cache derrière la notion de « ressource », en se centrant successivement sur l'engagement des acteurs politiques

¹¹⁰ A titre d'exemple : les observations de plusieurs conseils de l'Eurodistrict, la consultation de littérature grise, une revue de presse...

et techniques dans l'EDSO, puis sur celui des administrations dans l'Eurodistrict décidé par ces mêmes acteurs. Il convient d'évaluer dans quelle mesure l'EDSO est intégré par les acteurs et les structures administratives dans leur démarche stratégique. La démonstration ne peut se satisfaire d'une simple description des avantages suscités par l'Eurodistrict. Il ne suffit pas de soutenir cette structure transfrontalière et d'appeler à son développement pour que celle-ci se transforme automatiquement en atout. Encore faut-il que les avantages qu'elle fournit soient diffusés et médiatisés vis-à-vis de l'extérieur. Cela nécessite donc de s'attarder, également, sur le processus de transformation de l'EDSO en ressource.

1. A la recherche d'une légitimité politique et professionnelle

Les acteurs politiques et techniques ont un usage de l'EDSO assez similaire. Au travers de l'EDSO, ils recherchent une forme de légitimité. C'est en ce sens que l'Eurodistrict agit comme une ressource. La question pertinente, à ce stade de la démonstration, consiste à se demander comment cette structure transfrontalière fournit une légitimité aux acteurs. Quelle forme prend cette légitimité tant convoitée ? Comment se matérialise-t-elle concrètement ?

Cette légitimité se décline essentiellement sous deux aspects. Elle peut être perçue comme un synonyme de « justification ». Elle autorise à la fois ces acteurs à agir dans des domaines nouveaux, notamment en matière de coopération transfrontalière. Elle permet également de prendre la parole pour porter certaines idées et des discours.

1.1 Faire la preuve de sa compétence

Si les acteurs politiques et techniques investissent et soutiennent l'EDSO, c'est parce qu'ils voient dans cette structure l'occasion de prouver leurs compétences. Plus précisément, l'Eurodistrict agit comme une double preuve. En plus de présenter les acteurs en actions, l'EDSO montre que ces derniers adaptent leur prise de position et leurs actions en tenant compte de nouveaux impératifs d'action publique.

Montrer sa capacité à agir

A travers l'EDSO, les acteurs peuvent faire état de leur activité professionnelle, d'élus ou de militants. Cette structure transfrontalière constitue, pour les acteurs, un espace au sein duquel ils mettent en avant leurs actions. Présenter les réalisations de l'EDSO revient, en fait,

à mettre en avant leurs propres réalisations. C'est comme s'ils livraient, à travers l'EDSO, un compte-rendu de leur quotidien professionnel ou d'élus et de leur travail de militantisme ou de conseil politique. Ainsi, les citoyens seraient à même d'identifier et d'évaluer le degré d'engagement professionnel et politique des acteurs.

L'adoption du GECT est une bonne illustration de ces propos. Le GECT fut officiellement constitué le 4 février 2010, à l'occasion d'une séance du conseil de l'Eurodistrict¹¹¹. R. Ries fut notamment élu premier Président de l'Eurodistrict, tandis que le Landrat¹¹² de l'Ortenau, F. Scherer, devenait vice-président. A la suite de l'élection du bureau, la parole fut laissée aux membres de l'Eurodistrict¹¹³. Tous se sont alors réjouis de la création de cette structure juridique et ont appelé à poursuivre sur cette dynamique pour réaliser au plus vite des projets, le GECT n'étant que la première étape vers un fonctionnement plus performant de l'EDSO. Mais cette ambiance euphorique, qui régnait le 4 février, doit faire l'objet d'une prise de recul. Un regard distancié fait effectivement ressortir une autre caractéristique de cette séance de l'EDSO. L'adoption du GECT est synonyme d'aboutissement. La volonté de donner une personnalité juridique à l'Eurodistrict n'était pas une idée propre à R. Ries. Déjà en 2003, les acteurs allemands souhaitaient doter l'EDSO d'une forme juridique. Que ce soit du côté français ou du côté allemand, cette thématique de la structure juridique de l'EDSO était présentée, depuis 2008, comme une nécessité pour rendre l'instance transfrontalière plus viable et plus efficace. Ainsi, pour un élu tel que R. Ries, dont la structure juridique avait été un thème de campagne en 2008, le GECT est une preuve de la capacité du Maire de Strasbourg à tenir ses engagements. Il est parvenu à mener ce projet à terme. Se faisant, R. Ries apparaît comme compétent dans ses fonctions. Pour les acteurs politiques allemands, le GECT clôt un cycle de plusieurs années, durant lesquelles ils n'ont pas cédé face à Robert Grossmann. Ils ont finalement obtenu que le secrétariat de l'Eurodistrict soit en Allemagne, en échange du siège de cette structure implanté à Strasbourg. Enfin, du côté des techniciens de la CUS, du Landratsamt et des villes de l'Ortenau, tous se sont plu à mentionner des concertations et des discussions entre les différentes parties. C'est grâce à des rencontres entre partenaires, coordonnées et supplées par ces techniciens que le GECT a pu être adopté. L'évocation de telles rencontres, lors des entretiens, est la preuve que

¹¹¹ Conseil de l'Eurodistrict, Séance constitutive du GECT, Strasbourg, CUS, le 04.02.2010.

¹¹² Directeur de l'administration intercommunale d'un Kreis. F. Scherer est le Directeur du Landratsamt de l'Ortenau, par conséquent de l'administration intercommunale de l'Ortenau.

¹¹³ Observation de la séance du conseil de l'Eurodistrict, Séance constitutive du GECT, Strasbourg, CUS, le 04.02.2010. Les acteurs considérés comme les plus importants, tels que les représentants des villes de l'Ortenau ou de la CUS, ont demandé à s'exprimer : Jacques Bigot, Robert Grossmann, Günter Petry, Wolfgang G. Müller, Edith Schreiner...

ces acteurs techniques veulent montrer qu'ils sont actifs sur l'EDSO. Même si leur travail et leur participation ne sont pas aussi visibles que celles des acteurs politiques, il n'empêche que ces techniciens souhaitent démontrer qu'ils sont eux-aussi compétents et qu'ils remplissent leurs fonctions.

Montrer sa capacité à faire des choix et les bons arbitrages

L'EDSO permet, d'autre part, d'illustrer la compétence des acteurs : il prouve que leurs choix tiennent compte de nouveaux impératifs, désormais indispensables au niveau local¹¹⁴. Depuis les années 1980, l'action publique a connu de nombreux changements. Ceux-ci ont eu pour conséquences de redéfinir les prérogatives et les fonctions des acteurs locaux. Les élus se sont ainsi vus attribuer de nouveaux domaines de compétences après les phases successives de décentralisation¹¹⁵. Les domaines d'intervention des collectivités se sont élargis. C'est d'ailleurs pour cette raison que des échelons de mise en œuvre, tels que l'intercommunalité, sont peu à peu apparus. Ces changements en matière d'action publique contraignent donc les acteurs à agir différemment. Ils doivent tenir compte de ces nouveaux éléments dans la fabrication des politiques publiques de plus en plus locales¹¹⁶.

La coopération transfrontalière constitue justement une manifestation de ces nouveaux impératifs. Grâce aux projets au sein de l'Eurodistrict, les acteurs peuvent utiliser cette structure pour justifier de leur capacité à tenir compte de ses nouveaux impératifs. La création d'un marché du travail transfrontalier est, par exemple, envisagée à l'échelle de l'Eurodistrict. Cela doit permettre de mieux faire circuler les offres d'emploi dans une période où le chômage constitue une préoccupation majeure, concernant même les niveaux les plus locaux, comme celui des intercommunalités.

Et je ne parle pas de l'emploi, où subtilement, là, ce serait plus à l'avantage des petites entreprises [...] Il y a déjà une coopération très développée mais je pense que l'Eurodistrict peut encourager, favoriser le renforcement de cette coopération, pour que nous, on forme mieux, notamment au bilinguisme, les personnes qui sont au chômage et qu'enfin, on réponde du coup à des offres d'emplois et à un besoin de personnes formées et efficaces de l'autre côté du Rhin. Il y a une possibilité de faire se rencontrer l'offre et

¹¹⁴ A. Faure parle de représentation locale des intérêts sectoriels : désormais, les domaines prioritaires d'intervention publique locale doivent être hiérarchisés. Les acteurs doivent d'abord agir des domaines les plus prioritaires. Cf. Faure Alain, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, 1994, Vol. 44, n°3, p. 462-279.

¹¹⁵ Le Bart Christian, *Les Maires sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003.

¹¹⁶ Duran Patrick, Thoenig Jean-Claude. « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, Volume n° 46, Numéro 4, pp. 580-623.

la demande de manière plus efficace. Et aujourd'hui, ce n'est pas le cas, parce qu'il n'y a pas une bonne coordination et parce que les Français, notamment, ne sont pas assez bien formés à l'allemand et là aussi, je pense que l'Eurodistrict aura un rôle très important pour encourager ces rencontres-là, et du coup, ce sera bon pour l'économie globale de l'ensemble de la zone.

Extrait d'entretien avec Emmanuel Vallens

En mettant en œuvre un projet semblable au sein de l'EDSO, les acteurs montrent qu'ils tiennent compte de ces nouvelles problématiques locales, qui sont au cœur du quotidien des citoyens. Ils n'ont pas le choix. S'ils veulent continuer à exister politiquement ou professionnellement, ils doivent intégrer ces nouvelles données d'action publique dans leurs arbitrages.

Faire apparaître la preuve « Eurodistrict » grâce à un travail de communication

Pour faire apparaître l'EDSO comme une preuve de leur compétence et de la pertinence de leurs choix, les acteurs s'efforcent de mettre en valeur plusieurs aspects de l'Eurodistrict. Cette communication, essentiellement portée par les acteurs politiques, a pour but de mettre en équation l'EDSO et les acteurs. C'est en communiquant autour de l'EDSO que cette structure devient plus connue des administrés et se transforme en une preuve de la capacité des acteurs à agir.

Depuis sa création, la communication de l'EDSO a été essentiellement assurée par l'intermédiaire de deux porte-parole, l'un représentant la partie française, l'autre la partie allemande¹¹⁷. Ces porte-parole ont notamment pour fonction de mettre en avant et de représenter cette structure. Le but est notamment de montrer les avantages d'une telle structure. Wolfgang G. Müller fut le porte-parole allemand en 2008. Il explique que son rôle a consisté à incarner l'Eurodistrict vis-à-vis des habitants de l'Ortenau et à diffuser la connaissance de cette structure.

Une telle communication, bien qu'étant portée par les acteurs politiques, profitent cependant à l'ensemble des acteurs intervenant au niveau de l'Eurodistrict. En faisant connaître l'EDSO, c'est l'ensemble de la visibilité de la structure transfrontalière qui est renforcée. Peu importe que la communication soit essentiellement politique. Elle permet de

¹¹⁷ Entretien Anne-Christine Trunk, Strasbourg, Cité administrative, le 12.04.2010.

montrer aux habitants de l'Eurodistrict l'investissement des acteurs politiques et techniques dans cette structure.

1.2 Se faire entendre et prendre la parole

Une autre utilisation de l'EDSO réside dans l'arène d'expression qu'elle constitue. En se référant à l'EDSO, les acteurs mettent à jour des idées et diffusent des discours. L'EDSO représente, pour eux, un espace dans lequel ils peuvent prendre la parole et se faire entendre. Mieux, l'Eurodistrict offre l'occasion de diffuser un discours, qui parfois a du mal à trouver un écho. Etant mis en relation avec l'EDSO, les propos trouvent alors une légitimité. Au final, c'est la légitimité de l'émetteur qui devient plus forte. Ainsi, non seulement l'EDSO agit comme une tribune d'expression ; mais il contribue aussi à donner plus de légitimité à certains acteurs. Grâce à l'EDSO, ces derniers obtiennent la possibilité d'exprimer des idées et de les diffuser dans l'espace publique local.

Les acteurs qui utilisent l'EDSO comme une tribune publique peuvent avoir différentes positions par rapport à l'Eurodistrict. Ils contribuent parfois directement à la mise en œuvre de cette structure transfrontalière. Dans d'autres cas, ils se contentent d'apporter un soutien verbal et symbolique à l'Eurodistrict, sans participer activement à son élaboration. Ainsi, alors que des acteurs tels que R. Ries ou E. Vallens s'engagent concrètement dans l'EDSO, d'autres restent plus en retrait. Ils se contentent de mentionner l'Eurodistrict et de prendre appui sur cette structure pour diffuser des idées. C'est notamment le cas de militants politiques ou de membres de groupes de pression proches de l'EDSO.

A des fins d'exemplification, on peut se référer ici au discours tenu sur l'Europe. Certains militants du PS sont très favorables à l'Europe et souhaitent une intégration plus poussée de l'Union européenne. Sans aller jusqu'à leur attribuer cette étiquette, ils ont une vision du type « fédéraliste » de la construction européenne. Ainsi, en établissant un parallèle entre l'EDSO et l'Union européenne, ces militants socialistes pro-européens parviennent à diffuser leur discours. Grâce à cette structure transfrontalière, ils réussissent à prendre la parole et à rendre public leurs idées et leur conception de l'Europe. J-B. Mathieu expliquait ainsi que les militants socialistes, ayant participé au groupe de travail sur l'Europe, avaient développé plusieurs propositions visant à reproduire, au niveau de l'Eurodistrict, cette logique d'une Europe fédéraliste si chère à l'enquête. Il précisait notamment que le référendum

transfrontalier, qui avait été proposé par R. Ries lors de la campagne des municipales, s'inscrivait dans la même logique que celle du référendum du 29 mai 2005 sur la Constitution européenne¹¹⁸. Le but était d'établir un lien entre les institutions et les citoyens. Ainsi, lorsque le thème du référendum sur l'Eurodistrict fut publicisé et explicité pendant la campagne des élections municipales, il n'était pas question de seulement parler de l'Eurodistrict. Du moins, quand certains militants du type de J-B. Mathieu, T. Livardjani ou E. Vallens évoquaient l'EDSO pendant la campagne des municipales, il y avait une référence incontestable à l'Europe dans leur discours.

Il est d'ailleurs intéressant de se pencher sur le profil sociologique de ses trois enquêtés. Ils n'ont pas fait que participer au groupe de travail sur l'Europe, lors de la programmation municipale du PS. Ils possèdent également un autre point commun : celui d'être très attaché à l'Europe et d'avoir la vision d'une intégration très approfondie de la construction européenne. Ils fréquentent des cercles de réflexions et des associations européennes¹¹⁹. Jean-Baptiste Mathieu souligne d'ailleurs qu'il a rencontré Emmanuel Vallens chez les Jeunes Fédéralistes, et non pas au Parti socialiste, comme il aurait été aisé de le supposer¹²⁰. Ainsi, le fait de posséder des caractéristiques communes et de se référer à l'EDSO en des termes similaires tend à confirmer l'usage de l'Eurodistrict en tant qu'arène et objet au service d'une prise de parole publique.

Le discours régionaliste constitue un autre exemple intéressant. En Alsace et à Strasbourg, il existe des groupes et des associations prônant un rapprochement avec l'Allemagne. De part son passé et sa nationalité changeante, l'Alsace serait une région spécifique, c'est-à-dire pas autant empreinte de culture française que peuvent l'être les autres régions. Sa culture est particulière, car notamment très marquée par la culture allemande. Cela pose la question de la culture alsacienne et renvoie à des sujets tels que le bilinguisme. La coopération transfrontalière, et par extension l'EDSO, se muent alors en une arène idéale pour faire passer ces idées et ce discours portant sur la spécificité alsacienne¹²¹.

¹¹⁸ Entretien Jean-Baptiste Mathieu, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

¹¹⁹ A titre d'exemple : Café Babel, les Jeunes Fédéralistes...

¹²⁰ Entretien Jean-Baptiste Mathieu, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

¹²¹ Wassenberg Birte, « Bilinguisme et coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur », *Revue d'Allemagne*, Tome 33, n° 2/3, Avril-Septembre 2001, p. 257 – 301.

Ce constat peut être illustré par une anecdote observée lors de la présentation du livre du Forum Carolus portant sur l'EDSO, le 12 novembre 2009¹²². Avant que ne débute le colloque, des papiers prônant un renforcement de l'autonomie alsacienne et le développement de la culture alsacienne ont été distribués aux participants de cette manifestation par l'association « Initiative Citoyenne Alsacienne 2010 ». Cette association revendique une plus grande autonomie pour les régions françaises, qui ne constituent, dans l'état actuel, que des « modalités d'organisation administratives »¹²³. Outre le trac en lui-même, il est intéressant de considérer le contexte dans lequel il a été diffusé : lors d'une réunion portant sur l'EDSO. Cela signifie que les membres de ce groupe de pression pensaient trouver un écho auprès de ce public.

R. Grossmann confirme, quant à lui, l'importance de ces lobbies pro-alsaciens. Ces derniers instrumentaliserait, selon l'ancien Président de la CUS, la coopération transfrontalière et l'EDSO¹²⁴. Ils pousseraient au renforcement de structures telles que l'Eurodistrict, car ils y verraient un moyen de se rapprocher de l'Allemagne.

L'EDSO n'apparaît pas automatiquement comme une tribune d'expression. Pour que cet objet soit considéré et reconnu comme tel, il faut que le discours prononcé, prenant appui sur la structure de l'Eurodistrict, trouve un écho auprès des citoyens, ses récepteurs. Là encore, la communication s'avère jouer un rôle important. Le recours à des procédés discursifs doit permettre de faire apparaître la structure comme légitime. Etant légitime, les acteurs possèdent une plus grande crédibilité lorsqu'ils expriment leurs idées.

L'un de ces procédés discursifs consiste à jouer sur l'image de l'EDSO. Les acteurs n'hésitent pas à souligner les spécificités de l'Eurodistrict, afin de donner la meilleure image possible à cette structure. Dans le discours des enquêtés, l'EDSO est systématiquement qualifié par des termes mélioratifs : les acteurs identifient l'Eurodistrict comme un outil facilitateur de la coopération transfrontalière. Le GECT est, quant à lui, présenté comme un progrès ou une avancée majeure. Se faisant, c'est l'image d'une structure légitime qui apparaît. Ainsi, si cette structure est légitime, il est normal que les acteurs soutiennent cette structure. Leur prise de parole à travers l'EDSO semble elle-aussi des plus naturelles.

¹²² Table ronde « Quel avenir pour les Eurodistricts ? », organisée par le Forum Carolus, Strasbourg, ENA, 12.11.2009.

¹²³ Initiative Citoyenne Alsacienne, « Manifeste alsacien pour une rénovation de la Démocratie Française », tract distribué lors de la présentation du livre du l'EDSO du Forum Carolus, Strasbourg, ENA, le 12.11.2009

¹²⁴ Entretien Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010.

De même, l'assimilation de l'EDSO au district de Washington relève par exemple de cette logique-ci. L'utilisation de cette expression, par R. Ries lors de la campagne pour les élections municipales, n'avait pas pour but de revendiquer l'autonomie de l'EDSO et de faire sécession avec les Etats allemands et français¹²⁵. Pour comprendre la signification du « Washington DC » du Maire de Strasbourg, il convient de prendre en compte le contexte d'énonciation. L'évocation du district de Washington intervient pendant la campagne des municipales. R. Ries a probablement vu dans cette comparaison le moyen de provoquer un électrochoc chez certains électeurs¹²⁶. De plus, cette référence au district, symbolisant l'histoire de la démocratie américaine et de la construction des Etats-Unis, était plutôt flatteuse pour la structure transfrontalière. Cette métaphore, employée par R. Ries, était donc avant tout une forme de communication électorale, destinée à interpeller les électeurs. Cela visait également à renforcer la dimension symbolique d'un objet devenu central dans sa campagne et sur lequel un pan entier de son discours électoral était fondé. D'ailleurs, après les élections, R. Ries est revenu sur ce concept et a nuancé ses propos.

2. Une légitimité renforcée par des logiques institutionnelles et administratives appuyées sur l'EDSO

L'EDSO n'est pas synonyme d'atouts uniquement pour les acteurs. Il apporte également de nombreux avantages pour les administrations telles que les villes ou les intercommunalités. Outre des avantages concrets, l'Eurodistrict agit également comme un accélérateur de la dimension politique de ces institutions.

Une précision nécessite d'être faite à ce stade de la démonstration. L'engagement des structures administratives est étroitement lié à celui des acteurs. En fait, il ne faut pas oublier que ces structures sont elles-mêmes constituées des acteurs évoqués dans la première partie de ce chapitre. Derrière ces institutions, on trouve un personnel politique et technique bien précis : Maires, adjoints municipaux en lien avec la coopération transfrontalière¹²⁷, cabinet des maires ou encore techniciens des administrations concernées par l'EDSO... Ainsi, non seulement tous ces acteurs choisissent de s'investir dans l'EDSO à titre personnel, mais aussi

¹²⁵ Réponse de Roland Ries à une série de questions transmises par l'intermédiaire de K. Kopel, Mai 2010.

¹²⁶ Entretien Wolfgang Reinbold, Mairie d'Offenburg, le 09.04.2010.

¹²⁷ Notamment les adjoints aux relations internationales, à l'aménagement du territoire, à l'économie...

au titre de la fonction qu'ils exercent dans l'administration concernée. Ils investissent finalement l'EDSO à double titre.

Ce double investissement des acteurs dans l'Eurodistrict leur permet d'accroître la possibilité qu'ils ont de construire une légitimité politique et professionnelle à partir de l'EDSO. En acceptant qu'engager leur institution dans l'Eurodistrict, les acteurs politiques et techniques espèrent que leur structure administrative pourra en tirer des bénéfices. Se faisant, la légitimité des acteurs n'en devient que plus grande. Tout apparaît comme s'ils avaient fait le bon choix d'engager leur administration dans cette structure de coopération transfrontalière. Les avantages que les villes ou les intercommunalités obtiennent grâce à l'Eurodistrict se transforment, pour les acteurs, en succès politique ou professionnel. Ainsi, l'usage de l'EDSO que les acteurs font pour leur institution est indissociable de celui qu'ils font à des fins strictement personnelles, en tant qu'hommes politiques, techniciens ou encore membres d'un groupe politique ou d'un lobby.

Les propos qui suivent présentent les avantages que les structures administratives obtiennent à partir de l'EDSO. Cette présentation n'a lieu d'être dans cette partie du mémoire que si ces avantages sont mis en relation avec les jeux et les stratégies des acteurs. Ainsi, l'ensemble des arguments avancés par la suite convergent tous vers une même question : comment un élu peut-il construire et renforcer sa légitimité politique en intégrant dans sa démarche les logiques institutionnelles qui animent l'administration qu'il représente ?

2.1 Quand s'engager n'est synonyme que d'avantages...

Lorsque les acteurs décident de s'engager leur administration dans une structure de coopération transfrontalière, cela signifie qu'ils mettent volontairement en commun certaines de leurs prérogatives et de leurs moyens¹²⁸. Autrement dit, les structures administratives n'ont plus le monopole dans la gestion de certains domaines. Se pose alors la question de savoir ce qui pousse les acteurs représentant ces villes à engager leur administration dans une structure telle que l'Eurodistrict.

Une question posée lors des entretiens permet d'apporter un élément de réponse. Il a notamment été demandé quels étaient les avantages de l'Eurodistrict et quels en étaient les inconvénients. Il apparaît que lister les avantages n'a pas posé de difficultés particulières.

¹²⁸ Le GECT rend encore plus pertinente cette remarque, puisqu'il dote l'EDSO d'un budget et d'un système de vote à une double majorité simple. Les représentants d'une ville ne peuvent donc plus s'opposer tous seuls à un projet. De même, chaque membre de l'EDSO participe au financement de la structure.

L'évocation des inconvénients était plus problématique. Certes, il existe bel et bien des inconvénients à cette structure. Mais ceux-ci ne peuvent être réellement considérés comme tels. Ils se rapportent essentiellement à la question du coût de la coopération transfrontalière. Wolfgang Reinbold l'énonçait d'ailleurs clairement :

Qu'est-ce que signifie la coopération transfrontalière pour une ville comme Offenburg? Je suppose qu'il y a certainement des avantages et des inconvénients.

Wolfgang Reinbold : En fait, pour les inconvénients, je dirais, je dirais, qu'il y a juste le fait que cela coûte de l'argent à la ville. Si on voit cela comme un inconvénient... A mes yeux, ça n'a que des avantages¹²⁹.

Extrait d'entretien avec Wolfgang Reinbold

Ainsi, les avantages de l'Eurodistrict sont, de loin, supérieurs aux inconvénients. Mieux vaut s'engager dans l'Eurodistrict que d'en rester en dehors. Il y aurait toujours quelque chose à tirer de cette structure et qui pourrait profiter aux communes. Ces propos ne sont pas spécifiques à l'EDSO. Le raisonnement est identique pour les autres formes de coopération transfrontalière, voire pour les intercommunalités¹³⁰.

L'impression de pouvoir toujours « tirer quelque chose de cette structure » ne mène-t-elle parfois à des situations contreproductives ? Si la coopération transfrontalière ne semble pas susciter d'inconvénients particuliers, signifie-t-elle qu'aucun problème ne se pose ? Il semble, en effet, que la situation soit plus compliquée. Tant du côté français que du côté allemand, la coopération fait consensus entre les acteurs. Elle est considérée comme indispensable pour les villes. Des débats existent cependant en matière d'engagement transfrontalier. Ils portent sur le degré de cette coopération et se cristallisent autour de questions liées aux moyens financiers et aux projets à réaliser. Il est clair que les équipes de décideurs engagent leur ville dans l'EDSO, avant tout pour faire bénéficier des avantages à sa propre institution¹³¹. Chacun va essayer de profiter au maximum de l'EDSO et de ses apports.

¹²⁹ Traduction :

Was bedeutet eigentlich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für die Stadt Offenburg? Ich vermute, es gibt bestimmt Vorteile und Nachteile für die Stadt Offenburg. 01 '42''

Wolfgang Reinbold : Also Nachteile würde ich sagen, es gibt nur den, dass es die Stadt ein bisschen Geld kostet. Wenn man das als Nachteil sehen will... Es hat in meinen Augen eigentlich nur Vorteile.

¹³⁰ Cf. Philippe Hamman fait également le même constat pour la collaboration Sarre-Moselle. Les communes voient dans la coopération transfrontalière des avantages nouveaux. C'est pour cela qu'elles investissent de telles structures. Hamman Philippe, "La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe "par le bas"?", *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 1-2, n° 116-117, p. 251-255.

¹³¹ Entretien Wolfgang Reinbold, Mairie d'Offenburg, le 09.04.2010 ; Entretien Günter Petry, Mairie de Kehl, le 14.04.2010.

Autrement dit, au sein de cette structure transfrontalière, des phénomènes de concurrence entre les institutions membres apparaissent. L'EDSO est finalement une arène de négociations où chaque acteur politique et technique essaie de défendre au mieux les intérêts de sa ville et de l'institution intercommunale qu'il représente.

S'il semble évident pour les acteurs intervenant dans l'Eurodistrict que l'engagement des institutions dans cette structure transfrontalière n'est synonyme que d'avantages, cela n'est pas forcément le cas pour les citoyens. Aussi, faut-il parvenir à démontrer que les administrations, situées de part et d'autres de la frontière, ont tout à gagner à coopérer. Pour cela, une mise en récit de la coopération transfrontalière et de l'Eurodistrict a peu à peu été façonnée par les représentants de ces institutions.

Cette construction discursive autour de l'EDSO vise à présenter cette structure comme indispensable. Le fond de ce discours a déjà fait l'objet d'une analyse dans la première partie. Il ne s'agit donc pas de s'intéresser à nouveau à ce discours, mais plutôt de se pencher sur certains aspects et de voir en quoi ces aspects parviennent à légitimer l'EDSO.

Le récit créé autour de l'EDSO fait appel à plusieurs dimensions. Ce travail de déconstruction de la frontière et de rationalisation *a posteriori* du fait transfrontalier s'observe aussi au niveau d'autres espaces transfrontaliers¹³². Une vision commune, justifiée par des arguments historiques, géographiques ou même économiques, est développée par les acteurs. Il s'agit de faire comme si la frontière n'avait pas existé et n'existait pas.

Constamment, les liens historiques unissant les habitants des deux cotés de la frontière sont mis en avant. Il est couramment fait référence à l'espace rhénan et à sa fonction d'épicentre en Europe durant les siècles derniers¹³³. Strasbourg et l'Ortenau se situent au carrefour de l'Europe, au croisement entre l'Est et l'Ouest et entre le Nord et le Sud. Historiquement, c'est ici que se sont faites l'Europe économique et l'Europe politique. Mieux, historiquement, les parties françaises et allemandes de l'EDSO ne formaient qu'un seul territoire. De plus, cette mise en récit de l'EDSO joue sur une proximité géographique et culturelle entre les habitants allemands ou français. Il est notamment postulé que les habitants ont de nombreux points communs avec leurs voisins résidant de l'autre côté de la frontière. J-

¹³² Hamman Philippe, "Vers un intérêt général transfrontalier? Projets communs de part et d'autre de la frontière franco-allemande", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 99, 2006, pp. 102-109.

¹³³ Entretien Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010.

B. Mathieu rendait compte de cette proximité géographique en expliquant que Strasbourg et les Alsaciens étaient tournés vers l'Allemagne, plutôt que vers les Vosges¹³⁴.

Enfin, cette mise en récit s'appuie sur une vision globale de l'EDSO. Il ne s'agit pas de créer et de développer l'Eurodistrict pour lui-même. La construction d'une telle structure correspond à une nouvelle étape dans le développement des liens transfrontaliers. L'EDSO n'est synonyme que d'avantages. Il n'y a donc pas à hésiter : ses institutions doivent s'engager dans de telles structures.

2.2 Entre apports concrets et soutien aux administrations

Si les représentants des villes et des intercommunalités acceptent d'engager leur administration dans l'EDSO, c'est qu'ils perçoivent, dans cette structure, le moyen d'obtenir des avantages très concrets. Il s'agit maintenant d'analyser dans quelle mesure l'Eurodistrict est une ressource pour ces institutions.

A plusieurs reprises, les acteurs ont mentionné les apports matériels de l'Eurodistrict. A titre d'illustration, la coopération transfrontalière locale permet d'élargir l'offre offerte aux citoyens dans de nombreux domaines. Les citoyens de l'Eurodistrict ont donc accès à des services dont leur ville ou leur institution intercommunale ne dispose pas. E. Vallens donnait pour exemple l'offre culturelle¹³⁵. A Strasbourg, des nombreuses infrastructures culturelles, de grande qualité, ont été construites ces dernières années. L'offre culturelle strasbourgeoise est très importante. Il existe même des manifestations organisées en allemand au théâtre du Maillon. L'EDSO permet donc de diffuser ce programme culturel à l'ensemble de la région de l'Eurodistrict.

L'Eurodistrict peut aussi avoir comme mission de soutenir les échanges et les offres en matière culturelle. Il y a un système qui a été mis en place par le Maillon, qu'on peut très bien essayer de développer et d'institutionnaliser, qui est le Kulturbus. C'est un bus qui fait un circuit à partir d'Offenburg en s'arrêtant dans plusieurs villages pour amener le public allemand à assister aux représentations au Maillon, au TNS etc... Et ça marche vachement bien. Le bus est plein. Bref, ça c'est super. Il y a aussi moyen, comme cela, si on apporte un soutien financier nécessaire, de faire profiter l'ensemble de l'Ortenau de l'offre culturelle strasbourgeoise à

¹³⁴ Entretien Jean-Baptiste Mathieu, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

¹³⁵ Entretien Emmanuel Vallens, Strasbourg, cité administrative, le 28.01.2010.

laquelle elle n'aurait pas accès nécessairement et de faciliter leur accès à la culture.

Extrait d'entretien avec Emmanuel Vallens

Plus concrètement, l'Eurodistrict est perçu comme un possible soutien institutionnel et financier de telles pratiques. C'est en cela qu'il constitue un avantage pour les villes et les intercommunalités. Elles en bénéficient à travers l'EDSO. L'avantage qu'en tirent les acteurs se situe, quant à lui, à un autre niveau : la mise en place de projets semblables dans l'EDSO permet de montrer le succès d'une équipe municipale ou intercommunale. Ainsi, les acteurs représentant ces structures administratives voient leur légitimité renforcée, en parvenant à développer l'offre culturelle dans leur ville, pour le cas présent.

Les institutions membres de l'EDSO font, d'autre part, un usage financier de l'Eurodistrict. Il apparaît que la participation à une telle structure agit comme une ressource facilitatrice dans la recherche de financement. L'exemple des fonds financiers communautaires en est une très bonne illustration. L'EDSO constitue une structure plus grande que celle d'une ville telle que Illkirch ou Lahr du côté allemand et, par conséquent, que celle d'un petit village alsacien ou de l'Ortenau. Ces villes et les villages ne peuvent faire l'objet de financements en provenance de l'UE. Leur petite taille les rend souvent inéligible aux financements européens. Un des apports de l'EDSO vise justement à corriger cette situation. Il leur permet de bénéficier indirectement de fonds européens. Par exemple, disposant dorénavant d'une personnalité juridique, les acteurs membres de l'EDSO entendent faire une demande de fonds Interreg pour financer, au niveau de l'Eurodistrict, des projets non-éligibles¹³⁶. Autrement dit, ce n'est pas ces petites villes qui se portent candidates à des fonds communautaires, mais l'EDSO. Une fois les fonds attribués à l'EDSO, ils sont redistribués au niveau local. Ainsi, certains villes ou villages bénéficient indirectement de fonds communautaires, grâce à l'Eurodistrict. Sans cette structure transfrontalière, ils ne percevraient aucune ressource financière de l'UE et les élus ne pourraient entreprendre certains projets. Cela pourrait donner une impression d'inactivité des acteurs politiques et techniques.

Pour les villes pouvant directement être éligibles à un financement communautaire, l'Eurodistrict agit comme un soutien supplémentaire dans leur recherche de financements. Il

¹³⁶ Entretien Pascale Simon-Studer, Offenbourg, Landratsamt, le 20.04.2010.

leur donne un poids supplémentaire dans leur démarche¹³⁷. Cela conforte les élus et les techniciens dans ce travail de recherche de fond. Ils peuvent invoquer l'EDSO pour justifier certaines demandes financières. L'obtention de cet argent participe au renforcement de l'image des acteurs. Aujourd'hui, le fait d'être une grande ville ne suffit plus forcément pour obtenir des aides financières¹³⁸. Les projets ont besoin d'avoir une dimension binationale. L'investissement dans l'EDSO par les dirigeants des grosses villes peut aussi s'expliquer de cette manière. En optant pour des projets transfrontaliers, ils obtiennent des ressources financières et peuvent entreprendre des projets. Cela renforce donc leur légitimité¹³⁹.

Les institutions doivent diffuser ces arguments auprès de leurs administrés. Pour cela, l'EDSO doit acquérir une plus grande visibilité. Il convient de faire connaître cette structure. L'EDSO doit, en fait, trouver un écho auprès des citoyens pour que sa légitimité advienne. Autrement dit, depuis sa création, des opérations de communication à destination du grand public ont eu pour objectif de mettre à jour cette structure et de favoriser certaines idées sous-tendant l'EDSO tel que le rapprochement entre les peuples.

Plusieurs manifestations ont été organisées autour de l'EDSO. A titre d'exemple, il existe chaque année une randonnée de l'Eurodistrict. L'accueil de cet événement tourne annuellement entre les villes membres de l'Eurodistrict. Cette randonnée offre la possibilité aux citoyens français et allemands de se rencontrer et de participer ensemble à un même événement. A travers ce vecteur de communication, il y a la volonté de mettre en avant les avantages d'une structure telle que l'EDSO. Ces manifestations permettent de parler de cette instance et de montrer ce qu'elle fait pour les habitants de l'Eurodistrict au quotidien. Il est finalement postulé ici que les habitants français et allemands de l'Eurodistrict ont des points communs et un mode de vie très similaires. Ils sont confrontés aux mêmes problèmes. La randonnée constitue une manière de faire prendre conscience aux citoyens de l'importance de l'EDSO. Se faisant, la visibilité de l'EDSO apparaît plus grande. C'est donc une réaction en chaîne qui est censée émerger de l'organisation de ces événements : si l'Eurodistrict est plus visible, alors la structure apparaît plus légitime. Cette légitimité « autorise » les acteurs à investir cette structure et à engager l'administration qu'ils représentent dans l'EDSO.

¹³⁷ Entretien Wolfgang G. Müller, Mairie de Lahr, le 22.04.2010.

¹³⁸ Entretien Wolfgang G. Müller, Mairie de Lahr, le 22.04.2010.

¹³⁹ B. Dupeyron constate d'ailleurs que les acteurs commencent à investir dans la coopération transfrontalière lorsque des fonds communautaires européens et des programmes comme Interreg voient le jour. Cf. Dupeyron Bruno, *Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences de Rhin supérieur et de l'eurorégion méditerranéenne*, Thèse de doctorat de science politique, Université Robert Schuman, 2005.



Logo de l'EDSO

Source : Site internet de l'EDSO

D'autres éléments visant à rendre visible la structure s'inscrivent plutôt dans la durée et la continuité. L'un de ces moyens pour faire connaître l'EDSO est le logo. Il doit permettre d'interpeller visuellement les gens et offre un repère commun pour l'ensemble de la région de l'EDSO, qu'on se trouve du côté français ou du côté allemand. Outre le logo lui-même, c'est son utilisation qui est intéressante. Certains projets transfrontaliers sont estampillés avec le logo « EDSO »¹⁴⁰, bien qu'ils ne soient pas pris en charge par cette structure. Ils ne sont pas pour autant sans lien avec l'Eurodistrict. Le plus souvent, ils s'inscrivent dans des relations bilatérales entre la CUS ou Strasbourg et le Landratsamt ou une ville de l'Ortenau¹⁴¹. Le financement de ses projets, ainsi que leur maîtrise d'ouvrage, ne sont donc pas du ressort de l'Eurodistrict. Malgré tout le projet est présenté comme un projet de l'EDSO. Il est labellisé « Eurodistrict ». Se pose alors la question de savoir pourquoi faire passer des projets, qui n'en sont pas, pour des réalisations de l'EDSO ? Qu'est-ce que cela apporte ? Dans quelle mesure cela participe-t-il à améliorer la visibilité de l'EDSO ? Il semble que le label « EDSO » améliore la crédibilité du projet. Dans un même temps, il multiplie les possibilités de faire apparaître l'EDSO visible. De même, les citoyens verront dans un tel projet une réalisation de l'EDSO. Si le projet trouve un écho auprès des citoyens, alors l'EDSO jouit indirectement de cet écho.

Il est fort probable que l'importance de cette communication est appelée à se renforcer avec la création du GECT. En effet, l'EDSO va désormais disposer d'un(e) chargé(e) de communication dont la fonction sera de penser la communication de manière globale, pour l'ensemble du territoire de l'EDSO. Cette double communication à destination du grand public n'est pas des plus optimales, faute de coordination entre les parties française et allemande. Grâce au GECT, une stratégie de communication pourra être mise en place¹⁴². Elle vise à une meilleure efficacité, afin de rendre encore plus visible cette structure. Cet argument tend donc à prouver l'importance de la communication au niveau de l'EDSO. Il s'agit d'un vecteur central pour qu'elle devienne légitime et que l'engagement des villes et des intercommunalités dans l'EDSO, par les acteurs, soit soutenu par les habitants.

¹⁴⁰ Entretien Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

¹⁴¹ La salle des sports en construction à Offenburg, citée dans la première partie de ce mémoire, relève de cette situation-là. Bien qu'étant un projet bilatéral entre la CUS et la Ville d'Offenburg, elle est présentée comme un projet de l'Eurodistrict. Cf. Entretien Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

¹⁴² Entretien Anne-Marie Trunk, Strasbourg, Cité administrative, le 12.04.2010.

Conclusion :

On identifie de nombreux usages de l'EDSO. Chacun permet aux acteurs, toute nature confondue, de tirer des bénéfices de ces usages. Même lorsque les avantages produits par l'EDSO profitent en premier lieu aux villes et aux intercommunalités, les acteurs récupèrent tout de même indirectement une partie de ce bénéfice, étant à l'origine de la participation de ces administrations dans l'Eurodistrict. L'autre point intéressant mis en évidence dans ce chapitre réside dans la construction de l'avantage extrait de l'EDSO. L'usage fait de l'Eurodistrict ne devient un atout que s'il apparaît comme tel. La communication occupe alors une place centrale dans ce processus de conversion de l'usage en avantage.

Chaque usage de l'EDSO décrit dans ce chapitre comporte une dimension stratégique. Par contre, tous ne résultent pas d'un libre choix des acteurs. Certains usages sont contraints : pour faire au mieux leur métier, pour se faire entendre ou pour apparaître compétent, les acteurs doivent s'investir dans une structure telle que l'EDSO. Autrement dit, l'utilisation de la coopération transfrontalière s'impose à eux.

CHAPITRE 4

Se différencier par l'EDSO

Suivant s'il sert les intérêts des acteurs politiques ou techniques ou ceux des institutions, la ressource « EDSO » ne prend pas la même force. Cet usage différencié de l'Eurodistrict ne se limite pas à la distinction Acteurs/administrations. D'autres distinctions semblent pertinentes. Durant l'enquête de terrain, plusieurs manières de référencer et d'aborder l'Eurodistrict ont pu être identifiées parmi les acteurs. Il est donc postulé que ces acteurs ne font pas tous le même usage de l'Eurodistrict. Mieux, deux distinctions plus précises peuvent être établies et supposent une utilisation différente de l'Eurodistrict. Etant une structure transfrontalière, l'EDSO réunit logiquement des acteurs de nationalités différentes au sein d'une même instance. Cela entraîne, sur certains sujets, un usage différencié de cette structure transfrontalière. D'une façon semblable, le statut des acteurs joue lui-aussi un rôle important. Au sein de l'Eurodistrict se côtoient des acteurs « politiques » et des acteurs « techniques ». Cette distinction, bien qu'ayant déjà été employée à de nombreuses reprises, acquiert tout de même une relative importance à ce stade de la démonstration. Il apparaît effectivement que ces deux types d'acteurs utilisent l'eurodistrict dans une perspective différente.

Ce chapitre entend rendre compte en détail de ces usages différenciés de l'EDSO. Cependant, une remarque nécessite, à ce stade de la réflexion, d'être soulevée. L'étude des différents usages de l'EDSO n'a d'intérêt que si elle permet de comprendre les raisons qui poussent les acteurs à faire de l'Eurodistrict une ressource particulière. Autrement dit, il ne s'agit pas de s'intéresser aux usages différenciés de l'EDSO pour eux-mêmes. Ce qui est intéressant est de comprendre ce qu'une utilisation précise de l'Eurodistrict, par un acteur particulier, lui apporte comme avantages. En fait, en plus d'une utilisation différenciée de l'Eurodistrict, il convient de montrer que ces usages multiples de la structure et de la coopération transfrontalière visent aussi à distinguer les acteurs les uns des autres. A travers l'EDSO, les acteurs politiques et techniques se positionnent réciproquement au sein d'un même espace. Ainsi, l'usage qui est fait de l'Eurodistrict est à la fois un usage différencié et un usage différenciant les acteurs.

Les propos qui suivent se proposent de s'intéresser à la variable nationale, dans un premier temps, avant de se concentrer sur la variable du « statut », lors d'une seconde partie.

1. Un usage différencié selon la nationalité ?

Au sein de l'EDSO collaborent des acteurs allemands et des acteurs français. La dimension binationale de cette structure peut parfois poser problème, essentiellement car il existe des différences dans la manière de concevoir l'Eurodistrict. Si elles ne sont pas flagrantes, ces différences entre les acteurs français et les acteurs allemands sont tout de même suffisantes pour faire apparaître un usage et des attentes différenciés en matière de coopération transfrontalière. Ainsi, l'EDSO pose la question de la « nationalité » et des difficultés sous-tendue par la coopération binationale.

1.1 Usages français et usages allemands de l'EDSO

Malgré un consensus sur l'EDSO, on repère des différences entre les acteurs allemands et les acteurs français.

Une vision différenciée de l'EDSO

L'enquête de terrain a notamment révélé que la manière de voir l'EDSO diffère entre le coté allemand et le coté français. Des questions relatives aux apports de l'Eurodistrict et aux avantages de la coopération transfrontalière ont conduit à des réponses différentes entre les acteurs allemands et les acteurs français.

Plus précisément, il semble que lorsque les Allemands se réfèrent à l'EDSO en des termes concrets, les Français développent une vision plus idéalisée de la structure. Selon les acteurs allemands, l'EDSO est avant tout à considérer comme une structure. C'est d'ailleurs pour cette raison que les membres allemands ont, dès le début, souhaité la création d'une structure juridique. A l'inverse, du coté français, c'est la dimension symbolique qui semble dominer. La réalisation et le développement de l'Eurodistrict s'apparenteraient à une quête ou à un rapprochement vers un objectif lointain.

Pascale Simon-Studer, rencontrée à Offenburg le 20 avril 2010, constitue probablement la personne la mieux à même de rendre-compte de cet usage différencié de l'Eurodistrict, entre les acteurs français et les acteurs allemands. En effet, cette Française, établie depuis de nombreuses années en Allemagne, travaille désormais comme chargée de mission concernant l'EDSO¹⁴³ au Landratsamt de l'Ortenau. Elle possède, en quelque sorte,

¹⁴³ Officiellement, elle est « Eurodistrikreferentin ».

une double vision de l'Eurodistrict, à la fois en tant que française et en tant que technicienne au service d'une administration allemande. C'est à ce titre qu'elle faisait état des remarques évoquées précédemment :

Disons qu'il y a une approche un peu différente des deux cotés, en France et en Allemagne. C'est une différence interculturelle. L'Allemagne, ils sont très pragmatiques. Ils s'inscrivent beaucoup plus dans le concret. Ils pensent que l'Eurodistrict avancera beaucoup de par ses projets, que c'est comme cela qu'on convaincra la population. Ce qui est juste ! Mais ce qui est aussi juste - je pense - est qu'il faut aussi avoir une vision, vouloir aller plus loin et qu'il est bien de poursuivre un peu des règles ou quelque chose qui peut peut-être paraître utopique à première vue, mais qui s'il n'est pas rêvé, s'il n'est pas dans la tête de quelqu'un, aura peut-être peu de chance de se réaliser.

Extrait d'entretien avec Pascale Simon-Studer

Une thématique illustre très bien ces propos. Alors que l'EDSO est caractérisé par trois objectifs principaux, les acteurs allemands évoquent spontanément l'amélioration du quotidien transfrontalier. W. Reinbold précisait ainsi qu'il faut utiliser au maximum l'EDSO et les possibilités qu'il offre afin d'améliorer la coordination entre la France et l'Allemagne dans des domaines très pratiques. Il prenait notamment l'exemple de la santé et du remboursement des soins médicaux.

Dans tous les cas, je dirais qu'il faut utiliser le cadre de l'Eurodistrict ou de cette association et essayer ce qui est possible. Ca peut souvent être possible. Ben justement, dans le domaine de la santé, il y a là des gros problèmes avec les caisses d'assurance maladie qui ne paient pas certaines choses. Si je prends maintenant en compte les prestations de Strasbourg et inversement, alors de tels obstacles n'ont plus à exister¹⁴⁴.

Extrait d'entretien avec Wolfgang Reinbold

Günter Petry a, quant à lui, mis l'accent sur la dimension économique. Il existe beaucoup d'échanges de part et d'autre de la frontière. L'EDSO doit aider à faciliter et à mieux gérer ses échanges. C'est dans ce sens que cette structure transfrontalière est quelque chose de pragmatique et qu'elle est conçue comme telle dans l'esprit des acteurs allemands¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Cet extrait d'entretien fait suite à des propos de W. Reinbold qui rappelait que le but de l'Eurodistrict n'était pas de faire advenir un territoire autonome mais de développer une coopération transfrontalière intégrée. Traduction : Ich würde auf jeden Fall sagen : den Rahmen dieses Eurodistrikts oder dieses Zweckverbands einfach auszufüllen und was möglich ist zu versuchen. Das kann auch oftmals sein. Also gerade im Bereich der Gesundheitsversorgung, da gibt es riesen Probleme, dass die Krankenkassen Dinge nicht bezahlen. Wenn ich jetzt Dienstleistungen in Straßburg in Anspruch nehme oder umgekehrt und das dann solche Hürden gar nicht mehr zu existieren.

¹⁴⁵ Entretien Günter Petry, Mairie de Kehl, le 14.04.2010.

Coté français, la référence donnée aux objectifs de l'EDSO irait plutôt à des notions plus abstraites telles que celle de laboratoire et l'incarnation de la dimension européenne de Strasbourg. E. Vallens a mentionné, de nombreuses fois, la dimension européenne et internationale de Strasbourg. Le terme de « Capitale européenne » était récurrent. Il revient à plusieurs reprises au fil de l'entretien, alors même que les questions et les thèmes abordés étaient différents.

De plus, il convient d'approfondir le raisonnement exposé. Les références théoriques et idéalisées du discours des acteurs français se retrouvent dans tous les aspects de l'EDSO, y compris lorsque ceux-ci sont concrets. Ainsi, bien qu'un acteur français, à l'instar d'E. Vallens, puisse évoquer la dimension concrète de l'Eurodistrict, la manière dont il le fait diffère de celle des Allemands. La perception idéalisée demeure tout de même en arrière-plan de son discours.

On voulait aller très vite, très loin. Eux, ils¹⁴⁶ ont dit : « ouh là là, doucement. Regardons un peu les choses. Allons-y pas à pas. Restons dans le concret, pas de grandes déclarations politiques tant qu'on n'a pas du solide. » Mais finalement, on est arrivé à trouver un terrain commun et tout le monde s'est mis d'accord sur le fait qu'on voulait tous aller beaucoup plus loin et qu'on voulait tous commencer par un étape concrète avec le groupement européen et avec une organisation... C'est vraiment la même philosophie que la construction européenne. On part de réalisations concrètes, créant des solidarités de faits. Soixante ans après la Déclaration de Robert Schumann, on est encore complètement là-dedans. On est dans du fonctionnalisme. Mais le fonctionnalisme, c'est aussi cela. L'objectif, c'est la fédération de l'Union européenne. Et bien, nous, c'est d'aller encore plus loin, même si il faut commencer par petites étapes.

Extrait d'entretien avec Emmanuel Vallens

La référence faite à la structure juridique de l'EDSO, sous forme de GECT, est aussitôt mise en rapport avec des grands principes. Une intégration transfrontalière approfondie n'a pas qu'un aspect concret. Elle est sous-tendue par des grandes idées, à l'instar du fonctionnalisme, la philosophie politique ayant soutenu le début de la construction européenne.

¹⁴⁶ Emmanuel Vallens évoque ici les discussions qui ont été menées, après l'élection de Roland Ries à la Municipalité de Strasbourg, pour l'élaboration d'une structure juridique sous forme de GECT. « ils » désignent ici les partenaires allemands, membres de l'Eurodistrict.

Des comportements différents

D'autres différences ne concernent non pas la vision de l'EDSO, mais plus le comportement des acteurs en lien avec l'EDSO. Par exemple, les Allemands se déclarent volontiers « europhiles ». Cet attachement à l'Europe semble être une caractéristique que les Allemands entendent également montrer au sein de l'EDSO¹⁴⁷. A l'inverse, seule une partie des acteurs français est très intéressée à l'Europe. Il s'agit de militants pro-européens, dont le principal intérêt n'est pas l'Eurodistrict en tant que tel, mais plutôt la construction européenne.

Le ressenti des positions partisans divergent également entre la France et l'Allemagne. Ce constat est ressorti aussi bien des témoignages allemands que des témoignages français. R. Grossmann expliquait qu'il avait l'impression que les élus allemands étaient beaucoup plus solidaires les uns avec les autres, lorsqu'il s'agissait de défendre les intérêts allemands au sein de l'Eurodistrict. A l'opposé, S. Löhner a l'impression que l'étiquette politique se fait plus sentir chez les acteurs allemands, y compris parfois chez les techniciens.

Un fonctionnement différenciant de l'EDSO

Cette vision différente de l'Eurodistrict et les comportements des acteurs ont des implications précises pour le fonctionnement de la structure. Les priorités données aux thématiques et aux dossiers peuvent parfois varier entre le coté français et le coté allemand.

Cette différenciation, entre le coté allemand et le coté français, se matérialise, en fait, à travers le rapport au temps¹⁴⁸. Alors que la partie allemande de l'Eurodistrict est plutôt dans du court terme et dans une logique de projet¹⁴⁹, les Français se situent dans une perspective de long terme. Ainsi, les projets retenus par les uns et les autres peuvent ne pas être les mêmes.

Cette différence dans le rapport au temps ne se matérialise pas qu'au niveau de la prise de décision et du niveau politique de l'Eurodistrict. Le même constat peut être fait chez les techniciens. La façon de travailler diverge entre les services administratifs français et allemands. P. Simon-Studer évoquait, avec humour, le fait que les documents préparatifs d'une réunion sont toujours terminés bien avant du coté allemand, alors que du coté français, des modifications de dernière minute sont monnaie courante. De telles différences renvoient aux méthodes de travail. Les Français sont dans une démarche beaucoup plus spontanée. Ils

¹⁴⁷ Entretien Wolfgang Reinbold, Mairie d'Offenburg, le 09.04.2010.

¹⁴⁸ Entretien Pascale Simon-Studer, Offenburg, Landratsamt, le 20.04.2010.

¹⁴⁹ Entretien Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

gardent la possibilité de modifier et d'ajuster leur travail jusqu'à la dernière minute, l'inconvénient étant une gestion au coup par coup des problèmes rencontrés¹⁵⁰.

L'usage différencié de l'Eurodistrict a pour principale conséquence que les messages et le contenu des actions, à destination des habitants, divergent aussi entre la partie française et la partie allemande. Un peu à la manière des acteurs allemands ou français, le rapport entre l'EDSO et les citoyens change selon la nationalité. La structure ne va pas être perçue de la même façon par les citoyens allemands et français. Ainsi, la communication à déployer pour faire connaître cette structure et pour montrer qu'elle sert les intérêts des acteurs français et allemands n'est pas la même. Ce ne sont pas les mêmes arguments à mettre en avant¹⁵¹. Les habitants, suivant s'ils sont allemands ou français, ne sont pas convaincus par les mêmes projets et les mêmes finalités de la structure¹⁵².

1.2 Des logiques culturelles françaises et allemandes ?

Pour expliquer les remarques formulées ci-dessus, la variable culturelle¹⁵³ semble constituer la réponse la plus naturelle. Elle paraît logique : l'EDSO étant composé d'acteurs français et allemands, il est aisé d'expliquer ces différences par des cultures différentes. Malgré tout, l'enquête de terrain a fait apparaître d'autres éléments dont la capacité explicative est toute aussi pertinente. Dans quelle mesure les différences culturelles sont-elles à même d'expliquer les différences d'usages de l'EDSO entre les acteurs français et les acteurs allemands ?

Quelle pertinence pour la variable culturelle ?

En s'interrogeant sur les causes d'une utilisation différenciée de l'EDSO, il est tentant de faire appel à la culture et aux différences qui en découlent. Certes, une telle variable apporte de nombreux éléments de réponse. D'ailleurs, la différence de culture et cette biculturalité France – Allemagne font sens chez l'ensemble des enquêtés. Tous mentionnent avoir été déjà confrontés à une situation où ils n'ont pas compris pourquoi les partenaires

¹⁵⁰ Entretien Pascale Simon-Studer, Offenbourg, Landratsamt, le 20.04.2010.

¹⁵¹ Entretien Anne-Christine Trunk, Strasbourg, Cité administrative, le 12.04.2010.

¹⁵² Entretien Pascale Simon-Studer, Offenbourg, Landratsamt, le 20.04.2010.

¹⁵³ Par « culture » ou « variable culturelle », on désigne ici les pratiques faisant sens dans un pays.

agissaient de la sorte. La dimension transfrontalière de l'EDSO ne peut finalement être ignorée.

Cette variable culturelle n'est pas propre à l'EDSO. Des problèmes et des interrogations similaires existent dans chaque structure réunissant deux ou plusieurs nationalités. Cela fait d'ailleurs l'objet d'un nouveau champ de recherche, dénommé « management interculturel », dont le but est de trouver des modes de gestion de ces différences culturelles¹⁵⁴.

Si la variable culturelle semble inévitable et doit être prise en compte pour une meilleure compréhension de la structure, il n'en demeure pas moins que la biculturalité de l'EDSO n'agit pas forcément toujours comme cela pourrait être perçu spontanément. Des aspects culturels, qui pourraient sembler problématiques, ne le sont pas en réalité. Par exemple, la différence de langue ne constitue pas une difficulté en elle-même¹⁵⁵. L'ensemble des techniciens de la coopération transfrontalière sont bilingues. De même, l'activité de traduction fait parfois l'objet d'une externalisation.

Par ailleurs, les aspects culturels posant problèmes ne sont pas pour autant insubmersibles. Certes, cette biculturalité peut compliquer les décisions, créer des incohérences et engendrer des incompréhensions. Malgré tout, ces difficultés culturelles peuvent être dépassées. Cela suppose simplement d'avoir conscience de l'existence de telles différences culturelles et de pouvoir les identifier. En fait, la variable culturelle n'est plus problématique à partir du moment où la culture des partenaires est maîtrisée.

C'est d'ailleurs dans ce sens que l'usage différencié de l'EDSO ne peut faire l'objet d'un jugement moral. La mise en lumière d'un usage différencié n'a pas pour objectif de chercher à savoir quelle partie de l'EDSO est la plus efficace. Elle doit simplement être prise comme une variable à intégrer dans le raisonnement et le fonctionnement de la structure de l'Eurodistrict. Mieux, de telles différences sont, au contraire, à concevoir comme une richesse. Elles traduisent non seulement l'expression et la coopération de deux cultures différentes. Mais elles symbolisent aussi le travail commun de deux systèmes différents, parvenant à s'accorder tout en respectant les particularités de chacun¹⁵⁶. Les différences

¹⁵⁴ Wassenberg Birte, « Le management interculturel des relations transfrontalières : l'exemple du Rhin supérieur », in : Bitsch Marie-Thérèse, *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 405-430.

¹⁵⁵ Entretien Marie Lizler, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

¹⁵⁶ Entretien Günter Petry, Mairie de Kehl, le 14.04.2010.

culturelles ne constituent donc pas à proprement parler de problème en matière de coopération transfrontalière. A partir du moment où elles sont maîtrisées et où l'ensemble de partenaires en ont conscience, elles s'inversent. Les difficultés se transforment en avantage.

Pascale Simon-Studer : je pense que c'est un mixe idéal entre les deux cultures. Vous avez les Français qui se mobilisent beaucoup pour de grands projets, qui mettent du cœur là-dedans, et puis vous avez la partie allemande qui est très pragmatique, qui veut d'abord voir ce que ça va donner, qui va commencer par des « kleine Brötchen backen » comme disent les Allemands. Donc, je pense que c'est idéal ce mélange des deux cultures.

Est-ce que ça peut parfois créer certains blocages sur des points précis?

P.S.-S. : Oui, c'est difficile. Il faut toujours convaincre la partie de l'autre côté du Rhin. Les Allemands, il faut toujours les convaincre qu'il ne faut pas oublier cette partie de rêves, qu'on pourrait qualifier d'utopie. Et puis les Français, il faut toujours les convaincre qu'on ne peut pas... Qu'il faut essayer de faire très concret, très pragmatique pour pouvoir avancer, pour convaincre la population. Et on ne va pas convaincre la population allemande de la même façon qu'on va convaincre la population française. Donc, il faut servir les deux côtés.

Extrait d'entretien avec Pascale Simon-Studer

Le dépassement des difficultés, liées aux différences culturelles, est possible au niveau de l'EDSO, et plus généralement de la coopération transfrontalière grâce aux acteurs techniques qui ont justement la maîtrise de cette interculturalité. Leur bilinguisme se double de la connaissance de la culture de l' « autre ». En ce sens, ils sont à même de comprendre le positionnement des partenaires. Mieux, elles ont également pour mission d'expliquer et de gérer cette interculturalité. C'est à eux de faire en sorte que la variable culturelle ne devienne pas problématique dans une structure telle de l'EDSO¹⁵⁷.

La variable culturelle n'est donc pas à même d'expliquer les différences entre un usage français et allemand de l'EDSO. Les réponses qu'elles apportent ne sont pas suffisantes. Sans compter qu'elles comportent également un biais : il est tentant de faire une analyse culturaliste de ces différences.

A la recherche d'autres variables explicatives

La variable culturelle ne parvenant à expliquer correctement les différences dans les usages français et allemands de l'EDSO, il est nécessaire de chercher d'autres variables

¹⁵⁷ Entretien Pascale Simon-Studer, Offenburg, Landratsamt, le 20.04.2010.

explicatives. Il est ici avancé que le dispositif institutionnel et des caractéristiques héritées de l'histoire du pays peuvent être à l'origine d'usages différenciés de l'EDSO entre les acteurs allemands et français. Le fonctionnement des institutions, ainsi que ses origines et ses effets, ont été mentionnés à plusieurs reprises, en particuliers par les acteurs allemands.

L'organisation institutionnelle de l'Allemagne est celle d'un système fédéral. Les compétences sont donc réparties entre les différents niveaux. Concrètement, cela signifie une autonomie plus grande pour les représentants des entités infra étatiques dans les domaines relevant de leurs prérogatives. Or, la coopération transfrontalière établie au sein de l'EDSO renvoie justement aux prérogatives des collectivités locales. Le partenariat de l'EDSO est effectivement un partenariat entre collectivités locales¹⁵⁸. Ainsi, les élus locaux allemands sont aptes à gérer la coopération transfrontalière et une structure comme l'Eurodistrict. C'est à eux que revient la décision d'engager ou non leur commune dans cette structure de coopération. En France, la situation est quelque peu différente. Le système institutionnel français se caractérise par sa centralité. Même si les mouvements successifs de décentralisation ont eu pour effet d'amoinrir ce centralisme, l'Etat français conserve tout de même un droit de regard sur les collectivités locales. Pour le dire plus clairement, les collectivités locales françaises sont moins autonomes qu'outre Rhin.

Cette différence, si elle n'est pas connue des partenaires, peut entraîner des malentendus. Elle a notamment des répercussions au niveau politique. Elle engendre une manière différente de faire de la politique locale. Par exemple, G. Petry faisait état des propos suivants : au début, lorsqu'il est devenu Président de la CUS, la collaboration avec Robert Grossmann a été plutôt difficile. Alors que l'EDSO n'était pas à l'ordre du jour, le projet transfrontalier du Jardins des Deux Rives en était déjà dans sa phase de réalisation. Par conséquent, il y avait déjà des échanges transfrontaliers entre Strasbourg et Kehl sous la municipalité précédente Trautmann-Ries. En 2001, lorsque la nouvelle équipe municipale se met en place, celle-ci cherche à se démarquer de la précédente. Pour se faire, elle entend notamment donner une nouvelle orientation à la politique transfrontalière menée précédemment. A ce titre, un projet tel que le Jardin des Deux Rives est évidemment pleinement concerné. Or, cette nouvelle orientation de l'équipe Grossmann-Keller est apparue incompréhensible à G. Petry. Le Maire de Kehl ne comprit pas immédiatement la raison de tels changements, alors que ceux-ci apparaissaient des plus naturels, du côté français, au

¹⁵⁸ Entretien Clarisse Bonjean, Strasbourg, Préfecture de la région Alsace, le 11.05.2010.

regard de l'alternance. En fait, cela renvoie au système politique français et allemand. Alors que les maîtres mots en Allemagne, au niveau local, sont « continuité » et « compromis »¹⁵⁹, le système français est, au contraire, synonyme de changement en cas d'alternance, comme ce fut le cas en 2001 à Strasbourg. Dans ce cas, la continuité ne constitue pas la priorité au niveau communal français. Ce qu'il importe, c'est de se distinguer et de faire valoir ses différences. C'est ce dernier point et la notion d'alternance que G. Petry a eu du mal à comprendre, ne connaissant pas suffisamment le système institutionnel et la vie politique française.

L'histoire du pays peut aussi expliquer certaines caractéristiques différentes entre la France et l'Allemagne dans leur utilisation de l'EDSO. L'autonomie des communes allemandes ne résulte pas que du dispositif institutionnel. Elle est accentuée par la tradition administrative. Autrefois, au Moyen-âge, il y eut, en Allemagne, les villes libres (*freie Reichstadt*)¹⁶⁰. L'indépendance de ces communes provenait du droit de cité qui libérait les habitants d'une ville de leur servage. A travers cette expérience, les dirigeants des communes allemandes ont appris gérer tous seuls les affaires publiques, indépendamment de l'Etat. Cette tradition du « Selbstverwaltung »¹⁶¹ a perduré dans le temps. C'est donc en partie pour cette raison que les communes allemandes disposent encore aujourd'hui de prérogatives dans de nombreux domaines. D'ailleurs, c'est à l'aide cet argument que les acteurs allemands expliquaient cette plus grande autonomie du côté allemand que du côté français. Aujourd'hui, l'héritage de cette tradition administrative entraîne des phénomènes de concurrence entre les différents niveaux administratifs allemands (Länder et Etat fédéral). Les communes utilisent divers moyens pour se positionner et se démarquer¹⁶². Ainsi, la coopération transfrontalière ne fait-elle pas elle-aussi partie de ses moyens qui peuvent renforcer la place relative des communes allemandes face aux Länder ? A l'inverse, de telles interrogations ne semblent pas pertinentes en France. Les phénomènes de concurrence entre l'Etat et les Régions françaises,

¹⁵⁹ Entretien Günter Petry, Mairie de Kehl, le 14.04.2010.

¹⁶⁰ Hergenhan J., *Le fédéralisme allemand et la crise européenne*, Paris, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Janvier 2000, p. 12.

¹⁶¹ Expression employée par les acteurs allemands. A titre d'exemple : Entretien Wolfgang Reinbold, Mairie d'Offenburg, le 09.04.2010 ; Entretien Pascale Simon-Studer, Offenburg, Landratsamt, le 20.04.2010.

¹⁶² V. Lozac'h montre par exemple que les communes allemandes se sont servies de la parution du livre blanc de la Commission européenne sur la nouvelle gouvernance européenne pour se positionner, entre autre, par rapport aux Länder et à l'Etat fédéral tant au niveau européen qu'au niveau national. Cf. Lozac'h Valérie, « Les communes allemandes face à la gouvernance européenne : entre logiques de transposition et stratégies de repositionnement », in : Georgakakis Didier, De Lassalle Marine, *La « nouvelle gouvernance européenne »*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.

n'ont pas lieu d'être. Pendant très longtemps, les régions n'étaient que de simples entités administratives sous contrôle de l'administration déconcentrée.

Enfin, le modèle de construction des élites locales peut aussi être une autre variable explicative des différences constatées précédemment. Les élites politiques locales allemandes et françaises n'ont pas le même rapport à leur fonction. En France, les maires sont élus au suffrage universel. Même si les maires des grandes villes françaises reçoivent une contribution financière, la fonction de maire est plus liée à l'honneur qu'à un métier. Elle n'est pas considérée comme une profession. La situation est différente en Allemagne. Etre *Oberbürgermeister* est une réelle activité professionnelle. Même s'ils affichent une couleur politique et s'ils sont élus par la population, la fonction d'*Oberbürgermeister* est perçue comme un métier¹⁶³. G. Petry précise qu'il est payé pour cela et qu'il vit de son activité d'*Oberbürgermeister*. Il ne fait pas cela pour le prestige qu'il pourrait tirer de son statut. La référence à la fonction de maire varie donc entre le coté allemand et français. Les acteurs politiques ne voient pas de la même manière leur mandat de maires. Une telle variable peut expliquer des pratiques politiques différenciées et une utilisation différente de l'EDSO entre le coté français et le coté allemand.

2. Un usage de l'EDSO personnalisé par le statut

Si le prisme de la nationalité permet de distinguer un usage « français » de l'EDSO, idéalisé et abstrait, d'un usage « allemand », plus concret et stratégique, il ne constitue pas la seule grille de lecture pertinente pour mettre en lumière des usages différenciés de l'Eurodistrict. La différence de statut, entre les acteurs politiques et les acteurs techniques, génère elle-aussi des usages différenciés de l'Eurodistrict.

Il ne s'agit donc plus dorénavant de raisonner en terme de caractéristiques nationales, mais de s'intéresser à la façon dont les acteurs politiques et les techniciens utilisent l'EDSO et aux conséquences que cela produit. Cela mène à étudier plus en détail les éléments mis en valeur dans le chapitre précédent concernant les acteurs.

¹⁶³ G. Petry a employé le mot « *Beruf* » pour décrire cette situation. De même, il a évoqué la dimension prestigieuse de la fonction de maire en France en utilisant le mot « *Ehre* » Cf. Entretien Günter Petry, Strasbourg, Cité administrative, le 14.04.2010.

2.1 Un usage politique au service de la conquête du pouvoir

Les acteurs politiques¹⁶⁴, gravitant autour de l'EDSO, font un usage spécifique de l'Eurodistrict. Ils utilisent cette structure transfrontalière pour atteindre des fins personnelles. Plus précisément, l'EDSO est un outil mis au service du positionnement politique et du travail de représentation politique. A travers cette instance, les actions et les réussites des acteurs politiques sont mises en avant.

Au final, il apparaît que l'EDSO constitue une nouvelle sphère investie par les acteurs politiques et dans laquelle ces mêmes acteurs se positionnent les uns par rapport aux autres et reproduisent les conflits partisans. Cet usage stratégique de l'EDSO par les acteurs politiques peut alors provoquer des changements dans les rapports de force locaux.

L'EDSO mis au service d'un travail de représentation politique

L'EDSO, en tant que structure transfrontalière, offre une nouvelle arène, dont les acteurs politiques peuvent se saisir, pour faire valoir leur propre travail d'élu ou celui de l'élu que l'acteur représente. Par exemple, l'EDSO participe à la mise en avant du travail de représentation politique de R. Ries, le Maire de Strasbourg. Dans cette démarche de promotion de l'EDSO, l'élu n'est pas seul. Ses conseillers politiques, tels qu'E. Vallens ou des militants, à l'instar de J-B. Mathieu ou T. Livardjani, évoquent aussi les réalisations du Maire de Strasbourg. Pour cela, ils peuvent s'appuyer sur l'EDSO.

Cette saisine de la coopération transfrontalière comme nouvelle arène d'action publique agit comme une double ressource. Si elle permet aux acteurs politiques de mobiliser de nouveaux thèmes, elle leur donne aussi l'avantage d'apparaître innovant et à la recherche de la meilleure gestion locale. Ainsi, l'EDSO s'érige en un domaine nouveau d'action publique dans lequel les acteurs politiques se montrent actifs et compétents. De tels atouts sont particulièrement convoités en période électorale.

Cette réappropriation de l'EDSO à des fins politiques est une thématique qui semble particulièrement faire sens chez Roland Ries, le Maire de Strasbourg. Comme cela a déjà été mentionné dans la première partie, Roland Ries a fait de l'EDSO un des deux axes centraux de sa campagne des municipales. Savoir pourquoi une instance de coopération transfrontalière

¹⁶⁴ On rappelle que par acteurs politiques, on désigne ici aussi bien les hommes politiques, les conseillers et les militants politiques.

telle que l'Eurodistrict est devenue un thème majeur de la rhétorique du candidat socialiste n'est pas chose facile. Les enquêtés rencontrés, plus ou moins proches du Maire de Strasbourg, font tous état d'un intérêt personnel très développé de R. Ries pour l'Eurodistrict et la coopération transfrontalière. Cependant, la mise en avant d'une caractéristique personnelle, aussi sincère soit-elle, ne relève pas du hasard. Elle correspond à un contexte, à un type et à un moment précis d'une carrière politique. A. Collovald fait par exemple référence à plusieurs identités biographiques de Jacques Chirac. Chacune d'elles correspond à une phase de la carrière de J. Chirac, au fur et à mesure où ses ambitions évoluaient : image d'une « personnalité publique en politique », du « jeune ministre compétent » ou encore de l'« homme d'Etat »¹⁶⁵. Voilà autant d'identités différentes de J. Chirac. Une interrogation du même type fait également sens en ce qui concerne la personnalité de Roland Ries : Quelle image le candidat socialiste a-t-il voulu se construire en 2008 pour les élections municipales ? L'évocation de la coopération transfrontalière et de l'Eurodistrict a-t-elle interpellé les électeurs en faveur de R. Ries ? Ces questions renvoient, finalement, à la biographie du Maire de Strasbourg. S'il est probablement vrai que le Maire de Strasbourg s'intéresse à la coopération transfrontalière, il existe cependant un stade où cet intérêt personnel devient une ressource politique. La frontière entre la caractéristique personnelle et l'argument politique n'est pas facile à déterminer, essentiellement car elle change au cours du temps et avec la signification de la coopération transfrontalière et de l'Eurodistrict sur la scène politique locale. Par ailleurs, il est également difficile d'évaluer l'impact qu'une thématique telle que l'EDSO a pu avoir sur les électeurs. Certains enquêtés se sont risqués à ce petit jeu. Pour Jean-Baptiste Mathieu, l'évocation de l'Eurodistrict pendant la campagne n'a pas donné la victoire à R. Ries. Par contre, cela a pu aider à conquérir certains électeurs.

En tout cas à Strasbourg, je ne pense pas qu'on perde une élection sur des questions européennes mais on peut asseoir sa victoire là-dessus. Et par rapport à ce qu'avait fait l'ancienne municipalité et par rapport à l'héritage de ce qu'avait apporté Catherine Trautmann, il y avait une vraie nécessité d'avoir une vraie vision de ce qu'était l'Europe à Strasbourg. Et là, il y a eu tout un travail important qui a été fait sur l'Eurodistrict, sur l'idée de l'Europe de Strasbourg qui était une définition reprise de Daniel Riot ; de, en gros, construire un discours autour du fait que Strasbourg n'est pas une ville comme les autres. Elle a une vocation européenne. Mais les gens... Une fois qu'on a dit vocation européenne, c'est un petit flou, quoi. Et donc ça, à mon avis, on essaie quand même de la défendre. Et justement, l'Eurodistrict, ça devait être une première réalisation concrète.

Extrait d'entretien avec Jean-Baptiste Mathieu

¹⁶⁵ Collovald Annie, « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1988, vol. 73, p. 29-40.

R. Grossmann voit les choses différemment : si R. Ries a tant mis en avant l'EDSO dans la campagne, c'est avant tout pour s'assurer le soutien d'un électorat strasbourgeois « régionaliste », en faveur du bilinguisme et d'un rapprochement entre la France et l'Allemagne¹⁶⁶.

D'autre part, l'EDSO sert également d'outil de représentation du travail politique. A travers l'Eurodistrict, les acteurs politiques peuvent montrer leur efficacité aux citoyens. L'EDSO constitue, finalement, une preuve de leur travail de représentation politique, une fois les élections passées. Lorsque des projets de l'Eurodistrict aboutissent, l'acteur politique peut alors faire valoir ce succès pour le sien. Il tire profit de cette réalisation transfrontalière. C'est en cela que l'EDSO agit comme une ressource politique : tant qu'il ne fait pas défaut à l'acteur politique, celui-ci investit cette structure. A l'instar d'autres domaines, l' élu agit en matière de coopération transfrontalière. Cela participe au renforcement global du capital politique de l' élu. Le but ultime, dans un tel système, est de favoriser la réélection de l'acteur politique s'il est déjà élu ou de renforcer son positionnement politique au sein d'un parti ou au côté d'un élu, dans le cas respectif des militants et des conseillers politiques.

Toujours pour poursuivre sur l'exemple de Roland Ries, l'utilisation de l'EDSO, qui est faite par le Maire de Strasbourg, est symptomatique des propos évoqués ci-dessus. Depuis son élection à la Municipalité de Strasbourg, l'EDSO occupe une place importante dans l'agenda de R. Ries¹⁶⁷ : candidature puis élection à la première présidence de l'Eurodistrict sous forme de GECT le 4 février 2010, confirmation du projet de tramway vers Kehl... Cette liste ne se veut pas exhaustive mais donne juste quelques exemples d'actions en lien avec l'Eurodistrict pour lesquelles le Maire de Strasbourg est resté très actif. De même, les dossiers en rapport avec l'EDSO remontent jusqu'à Roland Ries dans la hiérarchie municipale. Ils ne s'arrêtent pas à l'Adjointe aux relations internationales, N. Rafik-Elmrini¹⁶⁸.

R. Grossmann dénonce, quant à lui, la communication mise en place par le Maire de Strasbourg autour de l'EDSO. Il s'agit juste d'une vitrine pour se faire voir ou d'une machine à communiquer :

¹⁶⁶ Entretien Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010.

¹⁶⁷ Entretien Katia Kopel, Strasbourg, Cité administrative, le 04.05.2010.

¹⁶⁸ Entretien Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

R. Grossmann (Evoquant le projet de tramway vers Kehl) : Vous vous rendez compte quand le tram sera inauguré. Ca va être une cérémonie monstre avec le rapprochement de la France et de l'Allemagne fait par Roland Ries. Mais il y a des bus qui marchent très bien. Tout va très bien. Mais ça sera un argument repris médiatiquement de manière très forte. Et de même, le fait de dire qu'il travaille avec Offenbourg... Vous savez, tout cela peut aussi se dégonfler assez vite.

Extrait d'entretien avec Robert Grossmann

Cet usage de l'EDSO illustre ici le dépassement du strict intérêt personnel, comme cela était supposé plus haut concernant R. Ries. Une revue de presse montre qu'autant R. Grossmann que R. Ries ont mobilisé ce thème, étant respectivement Président de la CUS ou Maire de Strasbourg. Le nombre d'articles renvoyant à l'EDSO et à R. Grossmann, alors Président de la CUS entre 2003 et 2008, est quasiment identique à celui renvoyant à l'EDSO et R. Ries, à partir de 2008¹⁶⁹. Par ailleurs, cette utilisation de la coopération transfrontalière et de l'Eurodistrict à des fins politiques n'est en rien propre à l'objet d'étude. Un usage semblable des structures transfrontalières s'observent également dans d'autres instances transfrontalières¹⁷⁰. L'étude de la collaboration entre la Moselle et la Sarre mène également à des remarques similaires.

En fait, cet investissement dans la coopération transfrontalière n'est pas spécifique à l'objet d'étude. Le métier d'élu, en particulier de Maire, a évolué. Consécutivement à l'apparition de nouvelles fonctions, C. Le Bart identifie le passage d'un Maire gestionnaire à un Maire entrepreneur¹⁷¹. Cette nouvelle vision de la fonction de Maire n'est pas sans conséquence pour le travail de représentation de l'élu. Désormais, les Maires doivent donner l'impression qu'ils sont à l'origine des mesures prises, alors même que cela n'est pas vraiment le cas dans un contexte où la nature des acteurs s'est diversifiée et où l'élu est finalement en concurrence avec ses adjoints municipaux¹⁷² et d'autres acteurs (acteurs économiques, associations...). Cette mise en scène de l'homme politique et la centralité, qu'il entend se donner, sont rendues possibles grâce à quatre type de stratégies : prise de contrôle de l'agenda

¹⁶⁹ Revue de presse des DNA et des sources nationales et internationales, réalisée à l'aide du site internet des DNA et de factiva. La revue de presse a été effectuée pour la période du 01/01/2003 au 01/03/2010. Les résultats obtenus pour R. Grossmann et R. Ries sont similaires, si on considère respectivement la période où il était en fonction. L'autre point intéressant est que les résultats de ces deux acteurs se différencient de ceux des autres élus tels que F. Keller et J. Bigot. Concernant ces derniers, la revue de presse a recensé un nombre nettement plus faible d'articles de presse.

¹⁷⁰ Hamman Philippe, "La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe "par le bas"?", *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 1-2, n° 116-117, p. 235-258.

¹⁷¹ Le Bart Christian, *Les Maires sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003.

¹⁷² Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Février 1995, Volume 45, Numéro 1, pp. 57-95.

local, discours d'auto-imputation, stratégie d'orchestration ou encore développement des actions symboliques¹⁷³. Cette recherche de nouvelles formes de légitimité ou, pour le dire selon les mots de Le Bart, la construction d'une « posture décisionnelle »¹⁷⁴ ne sont pas à concevoir comme le strict résultat de la volonté des acteurs politiques. Cela correspond plutôt à une contrainte s'imposant à eux, s'ils veulent assurer leur réélection.

L'EDSO mis au service des tendances partisans

L'EDSO apparaît être également une nouvelle scène de positionnement partisan. En se saisissant des thématiques de la coopération transfrontalière et de l'Eurodistrict, certains acteurs se mettent en avant. De nouveaux leaders locaux peuvent émerger. Ces changements et ce nouveau positionnement des acteurs sont susceptibles de déboucher sur de nouveaux rapports de force et une nouvelle configuration de la vie politique locale¹⁷⁵.

La compétition politique, opposant R. Ries et R. Grossmann du côté français, est une bonne illustration. Au cours de chaque conseil de l'Eurodistrict observé¹⁷⁶, R. Grossmann n'a pas manqué d'interpeller R. Ries. Si, certes, l'élu UMP s'adresse à R. Ries en tant que Président de l'Eurodistrict, il semble que derrière ces questions, il y a la volonté de montrer sa résistance au Maire de Strasbourg, auquel il est politiquement opposé. En effet, si R. Grossmann a formulé les mêmes interrogations au cours de ces conseils de l'Eurodistrict, ce n'est pas parce qu'il attend une réponse différente ou plus complète. C'est surtout parce qu'il s'agit pour lui d'un moyen d'exister face au Maire de Strasbourg, en montrant qu'il est toujours présent et qu'il assure son rôle d'opposant politique, à tous les niveaux, y compris au sein d'une structure comme l'Eurodistrict. Il a d'ailleurs explicitement mis en évidence cette caractéristique lors de l'entretien du 29 mars 2010. Critiquant les « concessions »¹⁷⁷ faites par R. Ries aux partenaires allemands après son élection, il a au contraire souligné qu'il avait tenu

¹⁷³ Le Bart Christian, *Les Maires sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003, p. 86-93 ; Le Bart Christian, « Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in Smith Andy, Sorbet Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de rennes, 2003, p. 145-161.

¹⁷⁴ Par opposition à un pouvoir décisionnel, la posture décisionnelle consiste à faire croire que l'élu possède justement ce pouvoir décisionnel et les compétences juridiques pour prendre des décisions. Cf. Le Bart Christian, « Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in Smith Andy, Sorbet Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de rennes, 2003, p. 145-161.

¹⁷⁵ Hamman Philippe, « La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe "par le bas" ? », *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 1-2, n° 116-117, p. 235-258.

¹⁷⁶ Observation du conseil de l'Eurodistrict du 4 février 2010, Strasbourg, CUS ; Observation du conseil de l'eurodistrict du 6 mai 2010, Kehl, Stadthalle.

¹⁷⁷ Selon les termes de R. Grossmann.

tête aux exigences des acteurs allemands. Il n'aurait jamais accepté que le secrétariat de l'EDSO soit en Allemagne, alors que Strasbourg est la capitale légitime et naturelle de cet espace transfrontalier. Mieux, R. Grossmann assimilait son intransigeance à propos du secrétariat à un acte de résistance et déclarait avoir « résisté quand les Allemands ont exprimé une exigence »¹⁷⁸. Les mots choisis prenaient alors une dimension symbolique très forte à considérer la culture politique de cet acteur. Membre de l'UMP, R. Grossmann se déclare comme « républicain »¹⁷⁹, dont la priorité politique est la défense des intérêts de Strasbourg. Il s'inscrit donc dans une tradition gaulliste. La référence à la résistance ne relève probablement pas du hasard. Il vise à renforcer la couleur partisane de Robert Grossmann.

2.2 Un usage professionnel : faire de la coopération transfrontalière autrement...

Les techniciens, dont le cœur de métier est la coopération transfrontalière, ont pu faire valoir des ressources nouvelles à travers des structures telles que l'EDSO. Orienté à des fins professionnelles, ces acteurs techniques ont usage radicalement différent de l'Eurodistrict. Cette instance leur sert essentiellement à mettre en avant des compétences et des savoir-faire qu'eux-seuls possèdent. Se faisant, ils se distinguent non seulement des acteurs politiques, mais aussi des autres techniciens pratiquant occasionnellement la coopération transfrontalière, sans que cela soit leur cœur de métier. Il résulte qu'une structure telle que l'EDSO a permis d'affirmer l'indispensabilité de ces techniciens, spécialistes de la coopération transfrontalière.

Quand les techniciens deviennent indispensables...

Les techniques intervenant dans l'EDSO et dont le cœur de métier est la coopération transfrontalière, ont réussi à faire de cette structure transfrontalière une ressource professionnelle. Pour forger cet atout professionnel, ils ont du d'abord imposer une nouvelle définition de la coopération transfrontalière. C'est à travers l'EDSO que se matérialise concrètement cette nouvelle manière de faire de la coopération transfrontalière.

Ce nouveau type de coopération transfrontalière repose sur le fait qu'elle réunit au sein d'une même structure des collectivités locales. En dehors de l'EDSO, les coopérations transfrontalières existantes, auxquelles Strasbourg et l'Ortenau participent, sont des

¹⁷⁸ Entretien Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010.

¹⁷⁹ Entretien Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010.

partenariats décidés et impulsés au niveau étatique. Ainsi, la Conférence du Rhin supérieur réunit l'ensemble des collectivités régionales. En France, elle est placée sous la direction du Préfet¹⁸⁰. Le fait que l'Eurodistrict rassemble en premier lieu les collectivités locales, telles que la CUS et le Landratsamt de l'Ortenau, est donc un premier trait particulier de la structure transfrontalière.

Cette nouvelle manière de concevoir la coopération transfrontalière est à relier avec la taille du territoire. L'espace concerné par l'EDSO est réduit, comparativement à d'autres régions transfrontalières plus vastes. De même, un partenariat approfondi entre les collectivités locales fait émerger de nouvelles problématiques, en particulier pour les techniciens en charge des relations internationales et des relations franco-allemandes. L'aménagement du territoire constitue dorénavant un thème important pour les techniciens du SRI. Ces deux éléments sont donc les deux caractéristiques principales de la nouvelle coopération transfrontalière, engendrée par l'Eurodistrict. Isabelle Ullmann désigne ce nouveau type de partenariat par l'expression de « coopération transfrontalière de proximité »¹⁸¹. A y réfléchir, plus précisément, ce terme résonne comme un pléonasme, étant donné que la coopération transfrontalière désigne un partenariat s'établissant de part et d'autre d'une frontière. Elle est donc, par nature, de proximité. Là encore une fois, la notion de proximité permet de distinguer la coopération mise en œuvre dans des espaces plus grands, comme le Rhin supérieur, de niveaux de coopération plus locaux, à l'instar des eurodistricts.

Cette coopération transfrontalière de proximité a des conséquences très concrètes. Elle suppose vraiment de penser une nouvelle forme de partenariat, ce à quoi s'emploient justement les techniciens en charge de la coopération transfrontalière.

Au sein de l'EDSO, la manière de mettre en œuvre la coopération transfrontalière se veut innovante. Le but n'est pas de faire une coopération transfrontalière semblable à celle existant à d'autres niveaux. Pour cela, les techniciens en charge de la coopération transfrontalière ont développé, à travers l'EDSO, des formes d'actions situées hors champ de leurs compétences. Dans une logique de coopération transfrontalière classique, l'EDSO interviendrait uniquement dans des domaines d'action relevant des institutions constitutives de l'instance transfrontalière. Or avec l'EDSO, certains projets mis en œuvre dépassent le

¹⁸⁰ Entretien Clarisse Bonjean, Strasbourg, Préfecture, le 11.05.2010.

¹⁸¹ Entretien Isabelle Ullmann, Strasbourg, cité administrative, le 09.03.2010.

cadre de compétence de la CUS et du Landratsamt de l'Ortenau¹⁸². Par exemple, un projet de coopération transfrontalière en matière de recherche sur l'épilepsie a été mis en œuvre par l'Eurodistrict. Seulement, la santé n'est pas un domaine relevant de l'intercommunalité. En France, c'est une compétence qui appartient à la Région. La CUS n'a donc pas à intervenir dans ce domaine et à lancer des projets en lien avec cette thématique. Pourtant, ce projet a bel et bien fait l'objet d'une mise en œuvre par l'EDSO. Les techniciens de la CUS ont donc eu à gérer des compétences n'appartenant pas à la CUS. C'est en cela que la coopération transfrontalière de l'EDSO est innovante. Les techniciens, en charge de la coopération transfrontalière, doivent composer avec de nouvelles relations interinstitutionnelles. Pour cela, ils travaillent en étroite coopération avec d'autres services administratifs et ajustent la participation de plusieurs niveaux dans un même projet. Finalement, la coopération transfrontalière de proximité est autant synonyme de réalisations de projets que de montages institutionnels inhérents à ces projets. Dans ce second cas, les techniciens intervenant sur l'EDSO ont une fonction centrale. Ils apportent, en quelque sorte, une assistance à la maîtrise d'ouvrage de certains projets. A travers l'EDSO, ils parviennent à s'imposer comme une ressource précieuse pour les autres acteurs et les membres de l'Eurodistrict, car ils sont capables de mettre à jour une nouvelle forme de coopération transfrontalière.

L'émergence de spécialistes de la coopération transfrontalière

Les acteurs techniques, dont le cœur de métier est la coopération transfrontalière, n'ont pas seulement réussi à se rendre indispensable en investissant une structure telle que l'EDSO. Ils sont parvenus à convertir leur avantage, issu de l'Eurodistrict, en une ressource professionnelle. Pour cela, ils ont du s'ériger en spécialistes de la coopération transfrontalière, possédant des caractéristiques particulières, les distinguant des acteurs politiques et des techniciens dont le cœur de métier n'est pas la coopération transfrontalière.

L'émergence de tels spécialistes est liée au développement croissant de la coopération transfrontalière. On observe un phénomène semblable au niveau d'institutions d'informations comme les infobest ou les associations de défense des droits des travailleurs transfrontaliers. Peu à peu, des spécialistes de la coopération transfrontalière et de ses effets sont apparus. Mieux, une telle spécialisation est perçue, par ces spécialistes, comme une orientation professionnelle. Les bénévoles de certaines instances transfrontalières sont devenus au fur et à

¹⁸² Entretien Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

mesure des professionnels¹⁸³. L'investissement de l'EDSO ne correspond aujourd'hui pas tant à un intérêt personnel, mais à une démarche de spécialisation en vue d'un métier en lien avec la coopération transfrontalière¹⁸⁴.

Plus généralement, l'apparition de nouveaux domaines d'action publique, à l'instar de la coopération transfrontalière, se conjugue avec l'apparition de nouveaux types de techniciens. Il existe maintenant des formations et des enseignements sur la coopération transfrontalière dans de nombreux masters. Cette professionnalisation de la coopération transfrontalière est donc de plus en plus importante. Elle complète ainsi un mouvement à double sens, puisque la multiplication des professionnels de la coopération transfrontalière encourage à encore plus investir dans ce nouveau domaine d'actions.

La spécialisation de ces techniciens dans la coopération transfrontalière passe d'abord par une parfaite maîtrise des problématiques en lien avec la coopération transfrontalière. Il ne s'agit évidemment pas d'être spécialiste dans tous les domaines prioritaires, définis dans la convention de création de l'EDSO. La maîtrise des problématiques transfrontalières renvoie plutôt à des notions telles que la culture du pays partenaire, l'évolution des partenariats existant en matière transfrontalière.

Le second point qui tend à différencier ces techniciens de la coopération transfrontalière provient de l'expérience qu'ils ont acquise et des savoir-faire particuliers qu'ils possèdent. Ces techniciens peuvent faire partager leurs compétences auprès d'autres techniciens, non spécialistes de la coopération transfrontalière. Ainsi, ce sont les « spécialistes » de la coopération transfrontalière qui se chargent de monter les dossiers de financement du tramway vers Kehl¹⁸⁵. De même, Sébastien Bruxer, technicien spécialiste de l'aménagement urbain, confessait qu'il ne savait absolument rien du fonctionnement de programmes tels qu'Interreg. Il devra donc faire appel au SRI de la CUS, une fois que le schéma transfrontalier des Deux Rives sera un peu plus avancé¹⁸⁶. Par ailleurs, dans la mise en œuvre de projets transfrontaliers précédents, l'EDSO a déjà été confronté à des blocages. Cela provient essentiellement du fait que la coopération transfrontalière se veut innovante. Ainsi, des difficultés institutionnelles et des questionnements nouveaux apparaissent au fur et

¹⁸³ Hamman Philippe, "Défendre les travailleurs transfrontaliers : les apprentissages de la légitimation européenne", *Revue française de science politique*, vol. 55, n°3, p 445-476.

¹⁸⁴ Entretien Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

¹⁸⁵ Entretien Cyril Feneck, Strasbourg, Cité administrative, le 31.03.2010.

¹⁸⁶ Entretien Sébastien Bruxer, Strasbourg, Cité administrative, le 12.04.2010.

à mesure du développement de l'Eurodistrict et de ses réalisations. Il revient alors aux techniciens de la coopération transfrontalière de trouver des solutions à ses problèmes. Pascale Simon-Studer mentionnait, à titre d'illustration, un problème d'assurance en matière d'apprentissage transfrontalier. Un projet, développé par l'EDSO, permet aux étudiants allemands et français de suivre un enseignement théorique dans leur pays et de réaliser la partie pratique de leur apprentissage dans l'autre pays. Le but est d'apprendre la langue du partenaire et de découvrir le monde du travail de la France ou de l'Allemagne, suivant le cas. Pendant longtemps, ce projet n'a pu se matérialiser concrètement, car il fallait tout d'abord savoir qui assurait l'étudiant faisant sa formation dans le pays étranger. Cette question a mis longtemps à être réglée à cause de sa dimension sans précédente¹⁸⁷. Si une solution a pu être trouvée, c'est parce que les techniciens, spécialistes de la coopération transfrontalière, ont pu se mettre en contact avec les administrations concernées et dégager un compromis. Après un an de réflexions, une issue a pu être trouvée.

De cette spécialisation se dégage une nouvelle configuration d'acteurs : les techniciens de la coopération transfrontalière, parce qu'ils sont spécialisés dans ce domaine, se situent au carrefour de plusieurs groupes d'acteurs. Ils sont parvenus à s'imposer grâce au développement de la coopération transfrontalière. L'EDSO les transforme en acteurs centraux, capables d'influencer la prise de décision et le niveau de la mise en œuvre.

Désormais, ils doivent apporter leur aide aux techniciens non spécialistes de la coopération transfrontalière, en charge d'un autre domaine. Les spécialistes de la coopération transfrontalière ont bouleversé les rapports de force internes aux administrations. Dans le même temps, ils sont également au contact des acteurs politiques. Le poids relatif de ces spécialistes tend donc à s'accroître. Le rapport de force établi entre les acteurs politiques et les techniciens a donc évolué avec le développement d'une structure comme l'EDSO.

Conclusion :

Au sein de l'EDSO, plusieurs types d'usages coexistent. Certains sont stratégiques. Ils sont consciemment mis en œuvre par les acteurs (Usage politique à des fins de représentation politique). D'autres usages sont probablement plus inconscients. Ils sont la conséquence de la structure de l'EDSO et de ses caractéristiques. C'est notamment le cas de l'usage changeant

¹⁸⁷ Entretien Pascale Simon Studer, Offenburg, Landratsamt, le 20.04.2010.

selon la nationalité. L'émergence de spécialistes de la coopération transfrontalière résulte également d'une telle logique.

Ces différents usages sont intéressants car ils permettent d'expliquer le décalage soulevé dans la première partie. Ils aident aussi à définir la place et le rôle réel de chaque type d'acteurs dans l'Eurodistrict.

Conclusion de la seconde partie :

A l'issue de cette deuxième partie, deux remarques peuvent être formulées concernant l'usage de l'EDSO par les acteurs.

Tout d'abord, il apparaît que l'utilisation de cette structure par les acteurs correspond à une utilisation stratégique. S'il est possible d'identifier différents usages de l'EDSO, tous ont pour but de donner directement ou indirectement, au travers des administrations, une sorte de légitimité aux acteurs concernés. Par conséquent, cette légitimité est un construit. Elle n'apparaît pas d'elle-même et prend alors plusieurs formes, qui sont le résultat des différences de statuts ou de fonctions (différence acteur politique / acteur technique). Elles peuvent également provenir d'éléments extérieurs, s'imposant aux acteurs sans que ceux-ci n'en aient vraiment conscience (différences dans les usages entre la France et l'Allemagne).

La deuxième remarque porte sur la nature de cette utilisation stratégique. Contrairement à ce qu'il est aisé de supposer, l'engagement des acteurs dans l'EDSO ne résulte pas toujours d'une démarche volontaire. Le recours à la coopération transfrontalière, à travers l'EDSO, est quelque chose qui s'impose aux acteurs, dans certains cas, face aux changements intervenant en matière d'action publique.

L'utilisation de l'EDSO par les acteurs se conjugue avec un autre aspect central de cette structure transfrontalière. En mettant l'Eurodistrict à leur service, les acteurs le transforment aussi en outil d'action publique. A partir de l'Eurodistrict, des mesures d'action publique sont définies puis mises en œuvre. L'EDSO aide à la réalisation des politiques publiques locales. C'est sur cette autre dimension de l'Eurodistrict qu'il convient de se centrer dans la troisième partie.

PARTIE 3

Les usages de l'EDSO dans les politiques publiques locales*Etude de l'instrument d'action publique « Eurodistrict »*

Depuis les années 1980, une conjonction d'évènements a redessiné peu à peu les contours de l'action publique. Des phénomènes globaux, tels que la mondialisation ou le développement de l'UE, et des mouvements internes, à l'instar de la décentralisation, ont provoqué un réajustement institutionnel. Face à un Etat-nation en recul, des niveaux institutionnels sont au contraire devenus plus importants. Cela provoque un changement de figures des villes : développement de l'intercommunalité, priorité donnée à l'économie, multiplication et diversité des acteurs intervenant dans le processus de décision publique, dispersion des ressources... C'est consécutivement à ce processus que les acteurs dirigeant les villes ont acquis de nouvelles compétences¹⁸⁸.

Ces changements s'opérant au niveau des villes conduisent au constat suivant : aujourd'hui, les politiques publiques ne se sont plus vraiment impulsées par l'Etat central. Elles proviennent de plus en plus « du bas »¹⁸⁹. La tendance est donc au développement de politiques publiques locales. Ces dernières ont un objectif précis : l'une des principales préoccupations des décideurs urbains est de mettre les mesures d'action publique locale au service du développement économique de leur ville ou de leur intercommunalité, dans un contexte de concurrence exponentielle entre les villes¹⁹⁰. Pour cela, les dirigeants urbains ont

¹⁸⁸ Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Février 1995, Volume 45, Numéro 1, pp. 57-95.

¹⁸⁹ Duran Patrick, Thoenig Jean-Claude. « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, Volume n° 46, Numéro 4, pp. 580-623.

¹⁹⁰ Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Février 1995, Volume 45, Numéro 1, pp. 57-95.

fait preuve d'innovation depuis les années 1980 et 1990. De nouveaux instruments d'action publique ont été inventés¹⁹¹.

Strasbourg n'échappe pas à ce nouvel impératif de développement. A une échelle probablement moins importante, les villes de l'Ortenau sont elles-aussi contraintes de s'insérer au maximum dans le sérail des villes attractives. Ainsi, alors que certaines villes recourent à d'autres instruments d'action publique¹⁹² et privilégient certains domaines¹⁹³, il est ici postulé que l'EDSO et la politique transfrontalière sont les deux vecteurs choisis par Strasbourg et l'Ortenau pour mettre en œuvre cette politique de développement.

Cette troisième partie vise à décentrer une nouvelle fois le regard. Dorénavant, il s'agit de s'intéresser à l'EDSO en tant qu'instrument d'action publique. Le but est de montrer comment la politique transfrontalière, impulsée localement au niveau de l'EDSO, peut contribuer au développement du territoire de l'Eurodistrict. Pour rendre compte au mieux de ce développement, il convient de s'intéresser à l'organisation interne de ce territoire, rendue possible par l'EDSO (chapitre 5). Puis, la démonstration se poursuit par une réflexion sur la promotion de ce territoire vis-à-vis de l'extérieur, en revenant vers la notion d'internationalisation des villes (chapitre 6).

¹⁹¹ Pinson G., « Projet de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 2006, Volume 56, Numéro 4, pp. 619-651.

¹⁹² A titre d'exemple : le projet urbain ou le projet de ville, la contractualisation, le partenariat...

¹⁹³ L'accent peut être effectivement mis sur différents domaines : aménagement du territoire, développement de la culture...

CHAPITRE 5

Organiser le territoire en interne

Pendant de nombreuses années, les territoires de la CUS et de l'Ortenau se sont développés indépendamment l'un de l'autre, alors qu'ils étaient géographiquement localisés l'un à côté de l'autre. La frontière empêchait de penser communément l'organisation de ces deux territoires contigus. Par l'intermédiaire de l'EDSO, ils coïncident désormais l'un avec l'autre. L'Eurodistrict apparaît donc comme un territoire transfrontalier, résultant de l'assemblage d'un territoire français (celui de la CUS) et d'un territoire allemand (celui de l'Ortenaukreis). L'émergence de ce territoire transfrontalier est justifiée par une multitude de raisons dont ce travail a déjà fait état dans les parties précédentes : histoire commune, proximité géographique et culturelle entre les deux côtés de la frontière, outil de représentation politique pour les élus... A ce titre, la notion de territoire correspond ici à celle d'un espace mu par des logiques anthropologiques.

L'organisation interne, suscitée par l'EDSO, n'a par contre pas encore fait l'objet d'une présentation dans ce mémoire. C'est justement à cette lacune que doit répondre ce chapitre. L'avènement de ce territoire transfrontalier, à travers la création de l'Eurodistrict, engendre une nouvelle manière de penser les politiques publiques au niveau local. Non content de les ajuster ou de les coordonner, l'EDSO représente l'instrument à partir duquel des politiques transfrontalières peuvent être définies et impulsées communément, à la fois par les décideurs locaux français et allemands. L'EDSO constitue ainsi un nouvel instrument d'action publique auquel les acteurs strasbourgeois et des villes de l'Ortenau peuvent recourir pour mettre en œuvre des mesures transfrontalières. Il offre la possibilité à ces acteurs d'intervenir dans de nombreux champs d'actions. Même si certains, à l'image de l'aménagement du territoire, sont plus concernés que d'autres... Par ailleurs, l'émergence de politiques publiques au niveau de ce territoire transfrontalier s'accompagne aussi de conséquences moins visibles, qui touchent en particulier à l'équilibre politique et institutionnel du territoire.

Ceci dit, à ce stade de la réflexion, une question semble pertinente : si l'EDSO est un outil d'action publique, au travers duquel des politiques locales sont mises en œuvre sur un territoire transfrontalier, en quoi l'émergence d'un tel territoire peut-il aider les acteurs à développer les territoires français et allemands, tels que la CUS et l'Ortenaukreis, et les villes ? Ainsi, la démonstration qui suit ne se contente pas de présenter cette nouvelle

organisation interne au territoire transfrontalier, rendue possible grâce à l'Eurodistrict. Elle questionne aussi la manière dont cette organisation interne parvient à renforcer le développement du territoire.

1. Une organisation métropolisée du territoire CUS-Ortenau

La métropolisation est le processus qui consiste à attirer des activités autour d'une ville, appelée métropole¹⁹⁴, et qui polarise l'organisation de ce territoire autour de cette métropole. Ce phénomène fait particulièrement sens aujourd'hui, dans un contexte où les villes cherchent à se mettre en valeur. En ce qui concerne l'espace sur lequel porte ce mémoire, la métropole régionale est Strasbourg. Bien que dominant en Alsace et par rapport à la région transfrontalière allemande de l'Ortenau, Strasbourg peine à apparaître comme une véritable métropole, à l'instar de villes telles que Marseille, Stuttgart, Turin ou Barcelone. L'EDSO constitue un outil pour remédier à ce problème : il permet le renforcement du statut métropolitain de Strasbourg. A partir du territoire transfrontalier, dont les limites géographiques correspondent à l'étendue administrative de l'Eurodistrict (CUS et Ortenaukreis), les acteurs locaux français et allemands essaient de mettre en place une logique de métropolisation.

Ce processus de métropolisation pose la question de l'organisation du territoire, en particulier car les effets de la métropole strasbourgeoise ne concernent pas seulement la CUS. Ils dépassent la frontière et s'étendent jusqu'à l'Ortenau. Les décideurs locaux entendent ainsi faire de ce territoire transfrontalier, à travers l'Eurodistrict, le cadre territorial pertinent d'application des politiques locales. Dans un contexte où les contours du territoire de mise en œuvre de l'action publique locale ne correspondent pas toujours aux contours du territoire identitaire, l'EDSO apporte l'avantage de mettre en équation ces deux espaces¹⁹⁵.

1.1 Renforcer le statut métropolitain de Strasbourg

Un retour sur l'histoire de l'Alsace, de l'Ortenau et de Strasbourg fait apparaître qu'historiquement, Strasbourg a toujours été le centre de cette région. Qu'il s'agisse des villes

¹⁹⁴ Le concept de « Métropole » renvoie à la définition qui en est donnée par P. Claval et A-L. Sanguin. Ce sont des villes combinant trois fonctions principales dans des proportions diverses : rayonnement de leurs activités politiques, dimension économique, image de la ville vis-à-vis des habitants et de l'extérieur. Cf. Claval P., Sanguin A-L., *Métropolisation et politique*, Paris Montréal, l'Harmattan, 1997.

¹⁹⁵ Genieys William, Smith Andy, Baraize François, Faure Alain, Négrier Emmanuel, « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, 2000, n° 13, p. 103-119.

alsaciennes ou des villes allemandes de l'Ortenau, toutes ont entretenu des liens de dépendance avec Strasbourg¹⁹⁶.

L'émergence de Strasbourg est en tant que métropole régionale peut s'expliquer par plusieurs raisons. Historiquement, la région du Rhin a constitué le centre économique et politique de l'Europe¹⁹⁷. C'est dans le couloir rhénan que l'industrie s'est d'abord développée. Ainsi, Strasbourg étant située sur le Rhin, la ville a profité de cet atout. La taille de Strasbourg a également joué un rôle important dans l'émergence de son statut de métropole. Effectivement, les autres grandes villes qui rivalisent avec Strasbourg en terme de grosseur sont assez loin¹⁹⁸. Par conséquent, les villes les plus petites, y compris si elles sont allemandes, sont sous influence strasbourgeoise.

Ceci dit, ces prédispositions historiques et géographiques ne sont pas suffisantes pour transformer Strasbourg en une métropole. Son statut métropolitain a besoin d'être renforcé. L'EDSO peut aider à une telle entreprise.

Avant même que des textes officialisent la création de l'EDSO, la coopération transfrontalière est présentée comme l'élément pertinent pour engendrer un processus de métropolisation. En 2004, la DATAR lance un appel à projet aux villes françaises. Le but est que ces dernières réfléchissent à la manière et aux ressources que chacune d'elle pourrait développer pour renforcer son statut de métropole régionale. Alors que l'EDSO n'est pas encore officiellement créé, Strasbourg souhaite répondre à cet appel en prenant comme référence territoriale non pas la ville de Strasbourg ou la CUS mais le périmètre de l'EDSO.

Strasbourg, forte de son statut de capitale européenne, porte d'entrée du territoire national vers l'Europe centrale et orientale, s'est légitimement positionnée lors de cet appel à coopération métropolitaine. La CUS a choisi d'y répondre en associant ses partenaires de l'Eurodistrict.

Extrait du *Rapport final métropolitain*, p. 3

Après acceptation de cette proposition par l'Etat français, le projet développé par Strasbourg présente l'EDSO comme le cadre spatial le plus adapté pour accentuer la métropolisation au niveau de la région urbaine de Strasbourg. Dans un contexte où les

¹⁹⁶ A titre d'illustration : au Moyen-âge, les villes de l'Ortenau appartenaient à l'évêché de Strasbourg. Cf. Nuss Philippe, « Aux sources de l'Eurodistrict : l'évêché médiéval de Strasbourg », in Forum Carolus, *Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. La construction de l'Europe réelle*, sous la direction de H. De Grossouvre et E. Maulin, Vevey, Editions de la Salde et Xenia, 2009, p. 71-77 ;

¹⁹⁷ Entretien Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010.

¹⁹⁸ A titre d'exemple, Stuttgart et Bale se situent à environ 150 kilomètres de Strasbourg. Paris à 500 kilomètres.

frontières nationales tendent à être relativisées, il apparaît que le territoire d'influence de Strasbourg est le territoire transfrontalier de l'Eurodistrict.

Par la suite, dans la convention de création de l'EDSO, cette référence au renforcement du rôle métropolitain de Strasbourg est faite par les acteurs ayant rédigé le texte. L'EDSO constitue un outil permettant de renforcer et de donner une plus grande visibilité aux éléments faisant d'une ville une grande métropole. Cela renvoie à des thématiques telles que le développement des axes de transports, des domaines économiquement porteurs ou encore de la culture¹⁹⁹... La vocation métropolitaine sert aussi régulièrement la justification de certains projets²⁰⁰.

Enfin, cette volonté de renforcer le statut métropolitain de Strasbourg à partir de l'EDSO a été récemment confirmée. En 2009, la CUS s'est engagée dans une stratégie de métropolisation de la ville de Strasbourg. La feuille de route stratégique *Strasbourg Eco 2020*²⁰¹ laisse une grande place au transfrontalier. De nombreuses références à l'Eurodistrict sont faites.

La réflexion sur le statut métropolitain de Strasbourg amène à soulever une question : Comment l'EDSO peut-il réellement constituer un instrument de renforcement de la métropole strasbourgeoise ? Au travers de l'Eurodistrict, la ville de Strasbourg peut être dotée de caractéristiques qui lui font défaut pour devenir une véritable métropole.

Les acteurs locaux strasbourgeois sont confrontés à un problème démographique. Le nombre d'habitants n'est pas suffisant pour parvenir à peser à une échelle plus élevée que l'échelle régionale. Faire du territoire transfrontalier CUS-Ortenau le cadre prioritaire d'action offre la possibilité aux dirigeants strasbourgeois de résoudre cette lacune. La masse critique manquante à Strasbourg se trouve effectivement de l'autre côté du Rhin. Le concept de masse critique renvoie à la taille minimum que doit avoir une métropole pour être considérée comme telle. Il s'agit essentiellement de données quantitatives. Pour qu'une ville soit une métropole, le nombre d'habitants a besoin d'avoisiner au minimum un million d'habitants. Ce chiffre engendre un « effet-levier » au niveau de la région métropolitaine. Or, Strasbourg ne compte pas tant d'habitants. L'EDSO et l'émergence du territoire transfrontalier constitue une

¹⁹⁹ Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, *Convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 17.05.2005.

²⁰⁰ Par exemple : EDSO, *Protocole d'accords relatif à l'expérimentation d'un dispositif d'apprentissage transfrontalier*, 08 septembre 2008.

²⁰¹ CUS, *Strasbourg Eco 2020*, Feuille de route stratégique, Octobre 2009.

solution à ce problème. Parce qu'il est un territoire frontalier, l'Eurodistrict apporte cette masse critique à Strasbourg²⁰². Effectivement, le nombre d'habitants du territoire, formé par l'Eurodistrict, se monte à environ un peu plus de 850 000²⁰³, ce qui est proche d'un million.

Au niveau du dynamisme économique, Strasbourg est plutôt bien positionnée²⁰⁴. Des entreprises de haute technologie sont implantées. Des initiatives, telles que la création de pôle de compétitivité, renforcent le positionnement de Strasbourg dans l'industrie de pointe. L'économie strasbourgeoise est également une économie très tertiaisée. Malgré tout, ces atouts économiques se révèlent être insuffisants. Au travers du territoire transfrontalier, le potentiel économique strasbourgeois devient alors encore plus fort, grâce au potentiel de l'Ortenau. Wolfgang G. Müller résumait les choses de la façon suivante :

Nous ne sommes pas un jardinet. Nous sommes de part le PIB... Notre PIB est plus élevé que le PIB moyen de l'Alsace. Donc... Nous ne sommes ni le jardin avant, ni l'arrière cours de Strasbourg ; mais au contraire, Strasbourg peut aussi avoir des avantages à travers nous et avec nous. Comme en ce moment ce stade de sports, qu'on construit à Offenbourg. [...] Et si vous voyez après, bon et bien, que Strasbourg a tout : politique, recherche, économie... Après, prenez ce qu'apporte l'Ortenau, jusqu'à une chose comme Europapark. C'est vraiment fort et bien, à un tel point que c'en est inhabituel. Ca apporte aux deux cotés des formidables intérêts²⁰⁵.

Extrait d'entretien avec Wolfgang G. Müller

Les acteurs strasbourgeois ont donc eux-aussi intérêt à engager la ville dans une coopération transfrontalière approfondie. Contrairement, à ce qui pourrait être spontanément perçu, Strasbourg obtient de nombreux avantages en étant membre de l'Eurodistrict. L'EDSO fournit une dimension économique nécessaire pour transformer Strasbourg en véritable métropole. Mieux, la complémentarité de Strasbourg et de l'Ortenau, d'un point de vue économique, fait apparaître un territoire économiquement fort, capable de peser. Strasbourg acquiert alors la capacité à assumer son statut de métropole.

²⁰² Entretien Tavana Livardjani, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010 ; Entretien Henri De Grossouvre, Schiltigheim, Espace européen de l'entreprise, le 03.03.2010.

²⁰³ <http://www.eurodistrict.eu/fr/Donnees-relatives-a-lEurodistrict-49.html> : Consulté le 05.06.2010.

²⁰⁴ <http://www.investir-strasbourg.com/page.php/fr/138.htm> : Consulté le 07.06.2010.

²⁰⁵ Traduction : Wir sind nicht der Vorgarten. Wir sind vom BIP... Unser BIP ist höher als das durchschnittliche im Elsass. Also... wir sind weder der Vorgarten. Wir sind nicht der Hinterhof von Straßburg. Sondern Straßburg kann mit uns durch auch Vorteile haben. So wie jetzt dieses Sportsstadion, das man in Offenbourg baut. [...] Und wenn Sie dann sehen – Gut also - dass Straßburg alles hat: Politik, Forschung, Wirtschaft... Dann nehmen Sie, was die Ortenau bringt bis hin zu so einer Sache wie der Europapark. Das ist ja wirklich außergewöhnlich stark und gut. Bringt es für beide Seiten tolle Nutzen²⁰⁵.

L'EDSO constitue finalement un levier permettant à Strasbourg pour s'ériger en véritable métropole. Le renforcement de son statut métropolitain se traduit concrètement par une domination de la métropole sur sa périphérie. De part sa taille, son potentiel économique et la dimension européenne de Strasbourg, les autres villes du territoire CUS-Ortenau ne sont pas en mesure de faire face à Strasbourg. Ceci dit, cette différence entre Strasbourg et les autres villes ne semble pas poser de problème. Si Strasbourg domine en terme de superficie et de population, les acteurs des autres villes, en particulier des villes de l'Ortenau, ne faisaient pas état d'une domination politique. Le rapport de force leur paraissait équilibré. Certains parlaient même de situation de gagnant-gagnant²⁰⁶.

De ce renforcement de la métropole strasbourgeoise naît alors une organisation interne à ce territoire. Strasbourg en est le centre, tandis que les territoires de la CUS et de l'Ortenau forment les périphéries. Cette organisation interne du territoire transfrontalier permet d'engendrer un développement économique conforme aux caractéristiques du territoire.

1.2 Aménager le territoire de manière transfrontalière

Outre le renforcement du statut métropolitain, l'EDSO sert également de cadre de définition à un nouvel aménagement du territoire. A partir de l'Eurodistrict, l'aménagement du territoire et les problématiques s'y rapportant deviennent transfrontaliers.

L'idée d'un aménagement du territoire commun puise ses origines dans le Livre Blanc Strasbourg/Ortenau, publié en septembre 2004. Jusqu'à cette période, l'aménagement du territoire français et allemand se faisait de manière séparée. Le SCOTERS²⁰⁷ ne concernait que la CUS, onze autres communautés urbaines et six communes isolées²⁰⁸. Son équivalent allemand, dont l'Ortenau dépend, est le Regionalplan Südlicher Oberrhein. Ce Livre Blanc, coordonné par l'ADEUS, incarne la volonté des acteurs locaux français et allemand²⁰⁹ de penser un aménagement transfrontalier du territoire. Cet ouvrage représente, en quelque sorte, un prémisses à l'aménagement du territoire tel qu'il est aujourd'hui conçu à travers l'EDSO.

²⁰⁶ Entretien Wolfgang G. Müller, Mairie de Lahr, le 22.04.2010.

²⁰⁷ Document d'urbanisme servant à la planification et à l'encadrement de la région de Strasbourg

²⁰⁸ <http://www.eurodistrict.eu/fr/Documents-de-reference-39.html> : Consulté le 07.06.2010.

²⁰⁹ Étaient notamment partenaires de ce projet : Syndicat mixte pour le SCOTERS, Ortenaukreis, Regionalverband Südlicher Oberrhein, Etat Français, Région Alsace, Département du Bas-Rhin, Stadt Offenburg, Stadt Lahr, Stadt Kehl, Stadt Achern Cf. ADEUS, *Livre Blanc Strasbourg-Ortenau*, Strasbourg, septembre 2004, p. 6.

Les premières réflexions sur un aménagement transfrontalier datent effectivement de 1999²¹⁰. Le Livre Blanc ne fut publié qu'en 2004, alors que la convention de création de l'Eurodistrict était en cours d'élaboration.

La région transfrontalière Strasbourg-Ortenau a opté pour un développement partagé.
Le Livre Blanc transfrontalier est un pas significatif dans cette direction. En effet, au-delà des objectifs partagés pour les grands axes de développement stratégique, il propose des projets qui pourront servir à la concrétisation de ces ambitions.
Extrait du Livre blanc Strasbourg-Ortenau, préface, p. 5

Si cet ouvrage est présenté dans ce mémoire, ce n'est pas uniquement parce qu'il donne une orientation stratégique et propose des projets transfrontaliers entre Strasbourg et l'Ortenau. Ce qui est intéressant, c'est finalement le parallèle qui est fait par les partenaires de ce Livre Blanc.

En outre, il [le Livre Blanc] se veut également une contribution de nos territoires à la constitution de l'Eurodistrict initié par le Président de la République Française et le Chancelier Allemand dans leur déclaration commune du 22 janvier 2003.
Extrait du Livre Blanc Strasbourg-Ortenau, préface, p.5

Si un aménagement commun du territoire permet de soutenir le projet de l'EDSO, cela signifie en retour que de nombreuses orientations stratégiques sont définies en fonction du territoire de l'Eurodistrict. L'aménagement du territoire et l'Eurodistrict sont donc mis en équation. Ainsi, dès 2004, l'EDSO constitue le cadre à partir duquel les principales orientations stratégiques d'aménagement des territoires français et allemands sont définies. Autrement dit, l'EDSO est l'instrument par lequel cet aménagement commun s'opère.

La volonté de penser l'aménagement de manière concertée entre la CUS et l'Ortenau s'explique par deux facteurs. Cela s'impose tout d'abord par l' « effet-frontière » dont il faut tenir compte. Les conséquences que peut avoir l'implantation d'un équipement ne s'arrêtent pas respectueusement à la frontière. En tant que structure transfrontalière, l'EDSO permet de penser cet aménagement du territoire par-dessus la frontière, en tenant compte des conséquences de part et d'autre du Rhin.

²¹⁰ Kieffer Cécilia, *L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : une nouvelle approche du quotidien franco-allemand*, sous la direction de Michel Fabréguet, Mémoire IEP, Strasbourg 3, 2008.

La deuxième explication provient du phénomène de métropolisation. Générant une organisation interne du territoire CUS-Ortenau, le renforcement du caractère métropolitain de Strasbourg suppose de concevoir l'aménagement du territoire en respectant de cette logique de métropolisation. La question des transports montre, par exemple, que l'ensemble des moyens de transports, circulant à l'échelle du territoire transfrontalier, partent de Strasbourg pour aller vers les autres villes du territoire comme Kehl ou Offenburg... C'est de cette logique-là que relève la construction du tramway entre Strasbourg et Kehl. Cette liaison constitue l'« épine dorsale »²¹¹ du réseau ferroviaire de l'EDSO. Elle préfigure le projet de tram-train qui reliera à terme Molsheim à Offenburg en passant par l'aéroport Entzheim, Strasbourg et Kehl. Cet axe de transport traversera donc le territoire métropolitain d'ouest en est, en passant par la métropole.

Cet aménagement commun du territoire se décline au travers de deux aspects. La planification commune du territoire permet de mieux organiser le territoire et de le doter de la meilleure façon des infrastructures qui lui sont nécessaires. Plusieurs domaines sont concernés par cette vision commune : les réseaux de transports, les équipements sportifs et culturels, l'urbanisme... Le deuxième aspect se rapporte à la mise en application de cette planification commune. Cela signifie clairement qu'un certain nombre de projets transfrontaliers sont mis en œuvre. Ce mémoire a déjà évoqué la construction de la salle des sports transfrontalière à Offenburg, le projet de tramway ver Kehl ou encore le schéma directeur transfrontalier des Deux Rives. Ce sont là autant d'exemples qui illustrent cet aménagement commun.

Mais cette nouvelle manière de concevoir l'aménagement territorial n'est plus seulement synonyme de réalisation et de constructions d'infrastructures. Elle correspond aussi à une mise en commun des équipements déjà existants. Formant désormais un territoire transfrontalier, les réseaux liés à certaines politiques publiques sont à réorganiser afin qu'ils tiennent compte de ce fait transfrontalier. C'est pour cette raison que des thématiques, en apparence non concernées, relèvent tout de même de cet aménagement commun du territoire. Par exemple, depuis 2005, une convention de coopération existe entre la CUS le Zweckverband Abfallbehandlung Kahlenberg²¹². Elle organise le traitement des déchets au niveau du territoire transfrontalier.

²¹¹ <http://www.eurodistrict.eu/fr/Deplacements-19.html> : consulté le 31.03.2010

²¹² EDSO, *Contrat de coopération pour le traitement des déchets ménagers*, 20 août 2008.

L'aménagement du territoire contribue à développer économiquement le territoire. L'EDSO permet de faire des économies. En aménageant de manière commune le territoire, on obtient une vision globale du territoire. Cela évite de planifier deux ou trois fois le même type d'infrastructures. Par conséquent, l'aménagement commun du territoire permet non seulement rationaliser les dépenses pour les villes membres de l'Eurodistrict. Cela permet également à de petites villes ou villages de bénéficier d'infrastructures qu'ils n'ont pas les moyens de réaliser tout seul. Au final, cet aménagement commun participe donc au renforcement de l'équilibre financier des acteurs institutionnels de l'EDSO. Les villes n'ont pas tant à s'engager dans de gros investissements structurels, ce qui comporte le risque, dans le cas contraire, d'accroître l'endettement des villes et la fiscalité locale. W. Reinbold expliquait que cet aménagement territorial transfrontalier se justifie par son efficacité. Elle permet des économies et évite la multiplication inutile d'équipements semblables. C'est l'action publique dans son ensemble qui gagne à un tel aménagement :

Ils [Les territoires de la CUS et de l'Ortenau] resteront séparés par une frontière, mais l'idée, c'est d'avoir une structure qui permette le pilotage des politiques publiques, de ne plus avoir la coopération entre d'un côté la CUS, l'Ortenaukreis et les responsables de la coopération transfrontalière des cinq villes, mais une gestion centralisée qui ensuite coordonne l'ensemble des actions, plutôt qu'un système simplement en réseau où tout le monde se parle et où il faut l'unanimité.

Extrait d'entretien avec Emmanuel Vallens

L'aménagement du territoire, pensé à l'échelle de l'EDSO, possède également un pendant social. La planification commune du territoire et des équipements aide à rendre la vie des gens meilleure. Parce qu'il correspond au territoire pertinent, l'EDSO devient alors une plus-value. G. Petry formule cette idée de développement économique et social de la manière suivante. Le niveau de vie des habitants français ou allemands de l'EDSO sont tous les deux élevés. L'enjeu de l'EDSO est donc de savoir comment le niveau de vie et la qualité de vie au sein de l'EDSO peuvent être encore améliorés. En pensant ensemble le territoire, chaque habitant y est gagnant, tant sur un plan économique que sur un plan social ou qualitatif. En plus du développement économique, l'EDSO a donc pour fonction de renforcer ce sentiment de vivre ensemble et la cohésion de ce territoire transfrontalier. C'est en cela que l'EDSO participe à une politique de développement. A partir de cette structure, le territoire peut être pensé globalement.

Cette vision globale du territoire signifie-t-elle pour autant que l'aménagement du territoire est devenu à part entière un aménagement transfrontalier ? La réalité est effectivement plus compliquée. Tout l'aménagement du territoire n'est pas actuellement défini à l'échelle du territoire transfrontalier. Les acteurs n'ont pas vocation à faire de l'EDSO un instrument d'action publique systématique. L'idée se veut plus subtile : il s'agit de recourir à l'Eurodistrict et de penser l'aménagement du territoire de manière partagée uniquement lorsque cela est plus facile qu'une planification « nationale ». De même, tous les projets ne sont pas plus rentables s'ils sont transfrontaliers. Autrement dit, cet aménagement transfrontalier du territoire ne trouve du sens que s'il est plus efficace qu'un aménagement strictement français ou allemand.

L'Eurodistrict dispose maintenant de moyens. Mais ce sera comme cela dans le futur : chaque participant – les intercommunalités, les villes – participeront peut-être au financement si ce sont des gros projets... L'idée là-dedans est simplement de dire : Voir quelle est la solution la plus forte, au lieu que chacun planifie son petit territoire. Regarder, quand on planifie quelque chose, si on ne peut pas le planifier de manière commune. Comme cela, on ne doit pas le faire deux ou trois fois. C'est finalement le charme de l'Eurodistrict ou c'est du moins extrêmement intéressant d'un point de vue politique en matière économique et financière - la crise économique est autant présente en France que chez nous – éviter les doubles exemplaires et se partager les choses²¹³.

Extrait d'entretien avec Wolfgang Reinbold

2. De nouveaux équilibres politiques et institutionnels

L'organisation nouvelle générée, par le processus de métropolisation du territoire transfrontalier CUS-Ortenau, a des conséquences sur l'organisation politique et institutionnelle de ce territoire. L'évolution de l'EDSO et l'intégration transfrontalière approfondie se conjuguent avec l'apparition d'une nouvelle configuration politique et institutionnelle. Cette dernière s'apparente à une nouvelle forme de gouvernance, au sens où l'entend P. Le Galès²¹⁴.

²¹³ Traduction : Der Eurodistrikt hat jetzt Mittel. Aber es wird doch künftig so sein, dass die einzelnen Beteiligten – Landkreise, Städte unter Umständen wenn es größere Projekte sind, da mit finanzieren. Die Idee dahinter ist nicht einfach die, zu sagen „Stärker zu schauen, anstatt immer nur, dass jeder in seinem kleinen Gebiet Dinge plant“. Zu schauen, wenn man das plant, könnte man das nicht zusammen machen. Dann müssen wir es nicht doppelt oder dreifach machen. Das ist eigentlich der Charme im Eurodistrikt oder im wirtschafts- und finanzpolitisch betrachtet hoch interessant - Die Wirtschaftskrise in Frankreich genauso wie bei uns - : Doppelungen und doppelte Investitionen zu vermeiden und sich Dinge zu teilen.

²¹⁴ P. Le Galès appelle à sociologiser le concept de gouvernance et à ne pas seulement s'intéresser aux effets des caractéristiques traditionnelles de la gouvernance (renforcement des groupes privés et fragmentation du gouvernement local) sur les choix politiques et les actions publiques. Cf. Le Galès P., « Du gouvernement des

Cette deuxième partie vise à faire un état des lieux de cette nouvelle configuration politique et institutionnelle. Plusieurs éléments sont, pour cela, mis en question : acteurs des politiques publiques définies au sein de l'EDSO, processus de décision... Le recours à l'EDSO, en tant qu'instrument d'action territorialisée, semble bousculer les rapports de forces existants. L'EDSO contribue donc à la redéfinition d'un nouvel équilibre politique et institutionnel local, prenant en compte la dimension transfrontalière.

2.1 Une nouvelle configuration politique et institutionnelle du territoire transfrontalier

Les politiques publiques étant de plus en plus territorialisées, cela suscite de nombreux changements au niveau de l'organisation politique et institutionnelle du territoire : apparition de nouveaux acteurs dans le processus de fabrication des politiques locales, modification des rapports de force entre les niveaux institutionnels, émergence de nouveaux réseaux d'acteurs... En tant que nouvel instrument de l'action territorialisée, l'EDSO bouscule les équilibres précédents pour en faire apparaître des nouveaux.

Le processus de réajustement des acteurs représentant les niveaux institutionnels

En mettant en œuvre des politiques à partir de l'EDSO, certains acteurs ont gagné en importance, alors que d'autres ont moins d'influence qu'auparavant. La mise à l'agenda de la problématique transfrontalière et l'émergence du territoire de l'EDSO ont tous deux conduit à un réajustement relatif de l'importance des niveaux institutionnels et administratifs. Le développement du territoire transfrontalier engendre une modification des rapports de force entre les représentants des institutions.

Les villes et les intercommunalités sont les grandes gagnantes de leur engagement dans l'EDSO. Elles ont désormais une plus grande capacité à peser dans les décisions. L'Eurodistrict ne se limite pas à des apports matériels et pratiques pour les institutions membres de la structure. Il renforce également la dimension politique des intercommunalités et des villes qui en sont membres. Selon Wolfgang G. Müller, ce point est d'une importance capitale. L'Eurodistrict renforce la crédibilité des villes et des institutions vis-à-vis de l'extérieur. En prenant part à l'Eurodistrict, les acteurs des villes disposent d'un moyen pour

villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Février 1995, Volume 45, Numéro 1, pp. 57-95.

s'affirmer et peser sur un plan politique et diplomatique. A un niveau plus élevé de coopération transfrontalière, comme par exemple l'Espace du Rhin supérieur, les villes de l'Eurodistrict ont des difficultés pour se faire entendre et pour être reconnues, notamment face à des grandes villes du type de Bale ou de Karlsruhe. Finalement, seule Strasbourg serait à même de rivaliser avec de telles villes. Les autres, en particulier les villes de l'Ortenau, ne sont pas suffisamment grandes pour parvenir à s'affirmer au niveau du Rhin supérieur. L'appartenance à l'Eurodistrict permet de corriger cet inconvénient lié à la taille. Ainsi, l'équipe municipale et les techniciens en charge de la coopération transfrontalière à Lahr ne positionnent pas la ville dans l'Espace du Rhin supérieur en tant que « Ville de Lahr », mais en tant que « Ville de Lahr, membre de l'Eurodistrict »²¹⁵. Ce raisonnement vaut aussi pour les intercommunalités engagées dans cette structure. La CUS et l'Ortenaukreis se présentent dans l'Espace du Rhin supérieur comme deux entités administratives locales, membres de l'Eurodistrict, et à une échelle plus grande, membre du Rhin supérieur.

De la même façon, dans le rapport aux autres niveaux institutionnels, les villes et les intercommunalités peuvent s'appuyer sur l'EDSO pour apparaître plus fortes face à des entités dotées de plus de moyens comme la Région ou l'Etat.

A l'inverse, le niveau étatique semble être en recul. L'Etat n'est plus l'unique centre d'impulsion de la coopération transfrontalière. Même s'il est encore très présent en matière de coopération transfrontalière de proximité, comme l'a souligné à plusieurs reprises la chargée de mission à la Préfecture de la région Alsace²¹⁶, les représentants de l'Etat français pèsent finalement assez peu dans l'EDSO. L'Eurodistrict est une structure d'abord dédiée aux collectivités locales. Il est donc animé par les acteurs locaux français et allemands, et non par l'Etat français. Par ailleurs, au travers de la coopération transfrontalière de proximité, l'Etat ne constitue plus l'unique interlocuteur des acteurs locaux. Ces derniers sont aujourd'hui de plus en plus en contacts avec les acteurs institutionnels européens. On observe de nombreux liens entre l'UE et le niveau local. Les ressources financières communautaires ont été multipliées. Le GECT est, quant à lui, une forme juridique créée par un règlement communautaire...

Dans ce contexte, l'Etat est contraint de redéfinir sa place. Cela se révèle d'ailleurs être quelque peu problématique, notamment pour la partie française. Les acteurs français

²¹⁵ Entretien Wolfgang G. Müller, Mairie de Lahr, le 22.04.2010.

²¹⁶ Entretien Clarisse Bonjean, Strasbourg, Préfecture de la région Alsace, le 11.05.2010.

rencontrés font état de blocages de la part de l'Etat français face à l'autonomie de certaines régions. Ils qualifient ces blocages de réflexes « jacobins » et « conservateurs »²¹⁷. L'Etat français aurait-il peur de disparaître face à l'émergence des villes et des intercommunalités ? Pourtant rien de tel n'est ici affirmé. Ce repositionnement de l'Etat, vis-à-vis des autres niveaux institutionnels, n'est pas synonyme d'une disparition de l'Etat. Au contraire, les acteurs étatiques restent encore très présents en matière de coopération transfrontalière et d'Eurodistrict et entendent poursuivre dans cette voie-là. La preuve en est au souhait que l'Etat français a émis de devenir membre du conseil de l'Eurodistrict. S'il ne fait pas encore officiellement partie de la structure, c'est simplement parce que la modification des statuts du GECT aurait une nouvelle fois différé son adoption. Ceci dit, durant les deux conseils de l'Eurodistrict, le Préfet du Bas-Rhin était présent et a renouvelé le vœu d'intégrer cette structure²¹⁸. Cela est d'ailleurs probablement amené à se réaliser très prochainement. Les élus locaux français et allemands ne semblent rien avoir contre cette idée. Ils ont signé, en février 2010, une déclaration politique dans laquelle ils s'engageaient à mettre en œuvre les conditions permettant aux Etats français et allemand de devenir membre du conseil de l'Eurodistrict. Ainsi, le conservatisme dont ferait preuve les représentants des administrations étatiques est probablement à relativiser. D'autres enquêtés n'éprouvaient pas ce sentiment. I. Ullmann voyait la présence de l'Etat français au niveau de l'EDSO non pas tant comme un moyen de contrôle de l'Etat français sur le niveau local, mais plutôt comme quelque chose de logique favorisant la coopération. Ceci amène alors à faire une autre réflexion d'ordre méthodologique cette fois-ci : les enquêtés ayant fait état de ce blocage étatique sont tous des partisans d'une construction européenne très intégrée. Ce qui est ici postulé, c'est que leur analyse de la position de l'Etat français est probablement influencée par leur attachement à l'UE. Par conséquent, cela signifie qu'une précaution intellectuelle doit toujours être accordée aux propos des acteurs. Il convient de resituer systématiquement les entretiens par rapport au contexte d'énonciation et aux caractéristiques de l'enquêté.

Notons que le repositionnement relatif de l'Etat allemand et des villes de l'Ortenau n'apparaît pas aussi empreint d'enjeux que cela peut l'être du côté français. La marge de manœuvre laissée, au Landratsamt de l'Ortenau et aux villes, est plus grande. Cela s'explique par l'autonomie dont jouissent les niveaux infranationaux en Allemagne. Ainsi, l'Etat fédéral

²¹⁷ Entretien Emmanuel Vallens, Strasbourg, Cité administrative, le 28.01.2010 ; Entretien Jean-Baptiste Mathieu, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010 ; Entretien Tavana Livardjani, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

²¹⁸ Conseil de l'Eurodistrict du 04.02.2010 ; Conseil de l'Eurodistrict du 06.05.2010.

allemand a décliné la proposition de devenir membre de l'Eurodistrict, préférant se contenter du statut d'observateur²¹⁹.

La situation dont il vient d'être fait état n'est en rien spécifique à l'EDSO. L'évolution, que les villes ont connue, engendre une recomposition des rapports entre les acteurs²²⁰. En prenant comme objet d'étude le projet²²¹, G. Pinson identifie un repositionnement entre les acteurs. Il parle d'ailleurs d'acteurs « gagnant » et d'acteurs « perdant ». De la même manière, dans d'autres espaces transfrontaliers, la coopération transfrontalière participe aussi à repositionner les représentants des institutions les uns par rapport aux autres²²².

L'apparition de nouveaux réseaux d'acteurs locaux

Le recours à l'EDSO, en tant que nouvel outil d'action publique, se conjugue avec l'apparition de nouveaux réseaux d'acteurs. Les relations et les liens qui peuvent se nouer entre certains acteurs politiques grâce à la coopération transfrontalière et à l'Eurodistrict contribuent parfois à faire évoluer les rapports de force partisans ou ceux établis au sein de l'EDSO.

De nouvelles relations peuvent s'établir entre des acteurs allemands et français. Par exemple, les relations entre G. Petry et R. Ries sont moins chaotiques que celles que le Maire de Kehl entretenait avec R. Grossmann. Est-ce que cela réside dans le fait que R. Ries appartienne au PS et G. Petry au SPD ? La proximité partisane joue probablement un rôle. Cependant, ce n'est pas vraiment cet aspect qui est intéressant. Ce qui est pertinent pour la démonstration se trouve ailleurs. La coopération transfrontalière participe au rapprochement des acteurs politiques français et allemands. Outre des liens d'amitié, la bonne entente entre les Maires de Kehl et de Strasbourg résulte de relations transfrontalières anciennes et approfondies au cours du temps. Les relations bilatérales, puis la création de l'EDSO ont permis l'établissement de contacts plus réguliers et plus profonds entre Kehl et Strasbourg²²³. En travaillant ensemble à l'élaboration de politiques publiques et à la réalisation de projets,

²¹⁹ Entretien Pascale Simon-Studer, Offenbourg, Landratsamt, le 20.04.2010.

²²⁰ Pinson G., « Projet de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 2006, Volume 56, Numéro 4, pp. 619-651.

²²¹ G. Pinson étudie à la fois les projets urbains et les projets de ville.

²²² Hamman Philippe, « La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe "par le bas" ? », *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 1-2, n° 116-117, p. 235-258.

²²³ Aujourd'hui, il existe par exemple des conseils municipaux communs entre Kehl et Strasbourg.

les acteurs français et allemands de l'Eurodistrict se rapprochent. Un réseau politique transfrontalier s'est peu à peu construit grâce à l'EDSO.

L'EDSO peut aussi provoquer une évolution interne des rapports de force, c'est-à-dire des rapports de force politiques spécifiquement français ou allemands. Wolfgang G. Müller est de l'avis que l'EDSO a contribué à rapprocher les acteurs politiques allemands des grandes villes de l'Ortenau. En siégeant au conseil de l'Eurodistrict, ces élus ont été amenés à se rencontrer plus souvent. Aujourd'hui, ils se concertent plus au sein du *Kreistag*, l'assemblée plénière communale à laquelle ils sont également membres²²⁴. De même, ils y ont acquis un statut particulier. Les autres membres du *Kreistag* viennent les voir lorsqu'ils veulent avoir des informations sur l'EDSO. En fait, de part leur participation à l'Eurodistrict, les représentants des grandes villes de l'Ortenau possèdent une caractéristique commune que les autres villes n'ont pas : celle de pouvoir représenter l'EDSO dans l'Ortenau. L'effet produit par cette situation est un affaiblissement des tendances partisans entre les acteurs politiques des grandes villes de l'Ortenau. L'étiquette politique, SPD ou CDU, semble alors moins importante qu'auparavant.

2.2 Un processus décisionnel innovant

Une nouvelle façon de décider s'est mise en place au niveau local. Cela résulte logiquement de la dimension transfrontalière de l'EDSO. Ceci dit, la volonté des acteurs locaux français et allemands de s'engager dans une coopération transfrontalière approfondie contribue elle-aussi à renforcer cette nouvelle manière de décider.

Le GECT et ses conséquences en matière de prise de décisions

Spontanément cette nouvelle manière de prendre des décisions pourraient apparaître normale, au regard de la dimension binationale de cette structure. Rassemblant des acteurs français et allemands, les décisions prises au sein de l'Eurodistrict ont certes une autre teneur particulière. Cependant, ce qui est intéressant se trouve ailleurs. Cette nouvelle manière de décider provient du fait que les acteurs de l'EDSO ont adopté des moyens de décisions plutôt atypiques pour une structure de coopération transfrontalière.

Le GECT marque effectivement un tournant dans le processus de prise des décisions transfrontalières. Dorénavant les décisions sont prises à la majorité simple des suffrages

²²⁴ Entretien Wolfgang G. Müller, Mairie de Lahr, le 22.04.2010.

exprimés²²⁵. Jusqu'au 1^{er} février, date de publication au Journal Officiel de la création du GECT, les décisions étaient prises à l'unanimité. La majorité simple n'est pas seulement nouvelle, car récente. Sa nouveauté réside aussi dans les conséquences qu'elles supposent. L'utilisation de la majorité simple signifie qu'un acteur ne peut plus bloquer un projet. Avec le vote à l'unanimité, un seul élu pouvait bloquer le processus de décision. Cela pouvait poser problème, notamment lorsqu'il s'agissait d'accorder des fonds financiers pour des projets²²⁶.

La création du GECT a également permis de fixer des structures durables dans le temps. Elle a donné un cadre d'action à l'EDSO. Dorénavant, l'impulsion politique provient du bureau, qui présélectionne les projets à réaliser et le travail à mener²²⁷. Il est également chargé de prendre de préparer en amont les décisions à voter en conseil de l'Eurodistrict (proposition budget, maîtrise de l'ordre du jour du conseil...) Une équipe de spécialistes, pouvant être assimilée à une direction générale des services dans une intercommunalité, se charge de l'organisation de la structure et de la mise en œuvre des décisions²²⁸. Elle est au service du Président de l'EDSO. Le dernier organe de l'Eurodistrict, sous forme de GECT, est le conseil de l'Eurodistrict. Or, c'est celui-ci qui symbolise le mieux cette nouvelle manière de décider.

G. Petry expliquait que le choix de la législation française pour la création du GECT avait des conséquences institutionnelles et politiques importantes pour l'Eurodistrict. En Allemagne, lorsqu'une association, visant à favoriser une coopération entre deux villes²²⁹, est créée, les membres de cette association ont l'obligation de respecter la position de leur ville. Autrement dit, ils ne disposent que d'un mandat impératif. A l'inverse, le droit français assimile les membres de conseil de l'Eurodistrict à des députés. Libres dans leur vote, les représentants politiques siégeant au conseil de l'Eurodistrict possèdent, en quelque sorte, un mandat impératif. Par conséquent, ces derniers n'ont pas de mandat impératif, comme cela aurait été le cas en recourant au droit allemand. Leur statut se rapprochant de celui d'un parlementaire, le conseil de l'Eurodistrict préfigurerait une forme de parlement de l'Eurodistrict. D'ailleurs, c'est au sein de ce conseil de l'Eurodistrict que les décisions sont

²²⁵ EDSO, *Statuts du groupement européen de coopération territoriale « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau »*, Article 5, p. 4.

²²⁶ Entretien Pascale Simon-Studer, Offenburg, Landratsamt, le 20.04.2010.

²²⁷ EDSO, *Statuts du groupement européen de coopération territoriale « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau »*, Article 7, p. 8-9.

²²⁸ EDSO, *Statuts du groupement européen de coopération territoriale « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau »*, Article 9, p. 11.

²²⁹ En Allemand : Zweckverband

réellement adoptées²³⁰ : adoption du programme de travail sur proposition du bureau, délibérations dans de nombreux domaines²³¹. De plus, un parallèle entre le fonctionnement de l'Eurodistrict et celui d'un régime parlementaire peut être fait. C'est le conseil de l'Eurodistrict qui élit le Président de l'Eurodistrict²³². L'acteur à la tête de l'exécutif de l'EDSO (le bureau) est désigné par l'organe qui ressemblerait à un parlement national.

L'évocation de ce parlement de l'Eurodistrict a également été mise en lumière par d'autres acteurs. R. Grossmann regrettait, par exemple, de ne pouvoir participer qu'au conseil de l'Eurodistrict, n'ayant pas été élu dans le bureau. Il soulignait que dans cette position, il était seulement bon à ratifier les décisions du bureau, au sein d'une assemblée qui ressemblerait à un parlement de l'Eurodistrict²³³.

La codécision : une idée nouvelle influençant le processus décisionnel

Outre des aspects techniques, cette nouvelle manière de décider se concrétise dans le principe de la codécision. Cette notion est très chère au Maire de Strasbourg. Il l'a d'ailleurs évoquée à de nombreuses reprises dans la campagne municipale. Elle incarne une idée politique, voire philosophique, nouvelle qui a des conséquences en matière de décision publique.

La codécision crée en quelque sorte un double système de scrutin. Une décision ne peut être adoptée que si la majorité dont elle dispose réunit des voix de membres français et allemands. Ce qui est ainsi recherché, c'est un équilibre entre les partenaires allemands et français afin que chacun tire le maximum de l'EDSO. L'Eurodistrict doit être un jeu gagnant-gagnant. C'est d'ailleurs à partir de cette base argumentaire que les Allemands ont justifié leur revendication d'avoir un signe visible de l'EDSO sur la partie allemande, si la structure juridique adoptait le droit français et avait son siège en France. Autrement dit, cette codécision implique de décider ensemble. Les Français, bien que ayant la possibilité de réunir à eux-seuls une majorité, ne peuvent exiger la réalisation d'un projet, si les acteurs Allemands ne sont pas d'accord. Et vice versa. C'est en cela qu'une nouvelle manière de décider se dessine au sein de l'EDSO. Wolfgang G. Müller insistait sur cet aspect très innovant :

²³⁰ EDSO, *Statuts du groupement européen de coopération territoriale « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau »*, Article 6, p. 6-7.

²³¹ Modification de la convention constitutive et des statuts, pouvoirs du bureau, modification du règlement intérieur, réalisation de projets et de maîtrise d'ouvrage...

²³² EDSO, *Statuts du groupement européen de coopération territoriale « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau »*, Article 6, p. 6-7.

²³³ Conseil de l'Eurodistrict, séance constitutive du GECT, Strasbourg, CUS, le 04.02.2010.

Décider ensemble. C'est - je crois – quelque chose... Quelque chose de très innovant²³⁴.

Extrait d'entretien avec Wolfgang G. Müller

S. Löhr a précisé cette notion de codécision. Elle ne concerne pas seulement la prise de décision par les élus membres de l'Eurodistrict. Sa dimension innovante vient d'ailleurs : à travers l'Eurodistrict, il est possible de peser sur les décisions dépassant le cadre politique, telles que des décisions d'ordre économiques. Par exemple, un projet implanté sur le territoire de l'EDSO doit être accepté par les représentants français et allemands de l'Eurodistrict, peu importe que le projet soit situé sur la partie française ou allemande du territoire.

Comme vision, il y a ce mot-clé : de la coopération à la codécision. Donc de vraiment décider ensemble. Il y a alors un excellent exemple, de ce qui ne se passerait pas maintenant grâce à l'Eurodistrict. C'est celui du magasin d'usine de Roppenheim [...] Donc de telles choses, si on a la possibilité de décider ensemble, si on prend à la décision, au niveau de l'espace territorial de l'EDSO, de ne pas vouloir de telles choses, qui sont vraiment néfastes pour le territoire, on a alors la possibilité de parvenir à refuser ce genre de chose.²³⁵

Extrait d'entretien avec Stefan Löhr

Conclusion :

La construction du territoire transfrontalier CUS-Ortenau, qui se matérialise sur le plan institutionnel et politique par l'EDSO, laisse apparaître une nouvelle organisation interne du territoire. Celle-ci prend plusieurs formes. Elle correspond tout d'abord à une organisation territoriale et spatiale, définie autour de Strasbourg, la métropole de ce territoire. Mais cette organisation possède aussi certains aspects moins visibles. Elle est notamment à la base d'une redéfinition des équilibres politiques et institutionnels locaux.

²³⁴ Traduction : Gemeinsam entschieden. Das ist – glaube ich – etwas... Was sehr innovativ ist.

²³⁵ Traduction : Als Vision gibt es dieses Schlagwort von der Kooperation zur Kodecision. Also wirklich zum gemeinsamen Entscheiden. Und dann gibt es dann immer ein Paradebeispiel, was jetzt in einem Wort geschriebenen Eurodistrikt nicht passiert wäre. Das wäre das Factory Outlet im Roppenheim. [...] Also solche Sachen, wenn man nun die Möglichkeit hat gemeinsam zu entscheiden. Kommt man im Raum zum Entschluss solche Dinge nicht zu wollen, also die überwiegend schädlich sind für den Raum, so hat man auch die Möglichkeit so etwas auch zu steuern.

CHAPITRE 6

Le passage obligé par la case internationale

Internationaliser l'EDSO pour mieux développer le territoire

Une des priorités des acteurs locaux de la CUS et de l'Ortenau est de développer le territoire pertinent. Le cadre territorial faisant sens pour Strasbourg et les villes de l'Ortenau correspond au territoire transfrontalier, matérialisé géographiquement par le périmètre de la CUS et de l'Ortenaukreis. Pour être clair, le territoire transfrontalier est délimité par les contours de la structure transfrontalière appelée EDSO. Afin de développer le territoire CUS-Ortenau, certaines mesures sont mises en œuvre par les acteurs, au travers de l'EDSO. Ce qui est alors recherché est une meilleure organisation interne de ce territoire, afin que celui-ci soit plus efficace économiquement et améliore la qualité de vie des habitants de ce territoire.

Ceci dit, ce travail de construction interne du territoire transfrontalier n'est pas suffisant. La notion de développement est, en fait, un concept très large, se déclinant en multiples dimensions. En plus d'un développement économique et social au sein de ce territoire, il est nécessaire de promouvoir le territoire vis-à-vis de l'extérieur. Dans un contexte de compétition accrue entre les régions métropolitaines, les acteurs de chaque territoire sont contraints de le positionner du mieux que possible. Ce positionnement passe par l'internationalisation du territoire : en mettant en avant certaines de ses caractéristiques, le territoire tire des forces et des avantages de cette mise à l'international. Concernant le territoire transfrontalier, étudié dans ce mémoire, l'EDSO est l'instrument principal de cette politique d'internationalisation. C'est en décidant de mesures dans le cadre de l'Eurodistrict que les acteurs parviennent à développer communément cette politique d'internationalisation du territoire.

Ce dernier chapitre vise à présenter cette politique d'internationalisation impulsée par les acteurs locaux français et allemands. Cela revient à montrer que l'internationalisation du territoire correspond à un processus complexe, à double sens. Non seulement la mise à l'international de l'EDSO renforce le rayonnement du territoire CUS-Ortenau à l'échelle européenne et internationale. Mais elle participe aussi, en retour, à cette politique de développement interne du territoire. C'est donc de ce cercle vertueux qu'il convient de rendre compte.

1. Les deux variables du rayonnement international de Strasbourg

La mise à l'international du territoire nécessite de promouvoir ce territoire à l'extérieur. Son image a besoin d'être diffusée à une échelle internationale. Pour cela, il convient de communiquer les traits caractéristiques du territoire. Cela revient à mettre en avant les atouts qui différencient une métropole et son territoire des autres régions métropolitaines. L'internationalisation de certaines villes a été construite autour d'un projet urbain²³⁶. D'autres ont profité de l'organisation de grands événements pour développer leur dimension internationale²³⁷. Ainsi, les équipes dirigeantes et celles travaillant à l'internationalisation de leur métropole disposent d'une multitude de variables pour porter le territoire sur la scène internationale.

Conformément à ses propos, la mise à l'international du territoire transfrontalier s'appuie sur les avantages comparatifs²³⁸ de Strasbourg et de l'Ortenau. L'accent est donc mis sur la dimension européenne de Strasbourg et sur le potentiel économique du territoire.

Il faut faire émerger un territoire transfrontalier, attractif pour les institutions politiques et pour de grandes entreprises européennes.
Extrait du bulletin de campagne de R. Ries *Faire rayonner Strasbourg en France et en Europe*

C'est à travers ces deux variables, auxquelles l'EDSO est intimement lié, que le rayonnement international du territoire CUS-Ortenau a vocation à s'intensifier.

1.1 Renforcer la vocation européenne de Strasbourg

La dimension européenne constitue la particularité de la ville de Strasbourg. C'est en insistant sur cette dimension que le statut international du territoire CUS-Ortenau peut devenir plus fort. En effet, la présence d'institutions et le statut diplomatique d'une métropole agissent

²³⁶ C'est le cas de la ville de Lyon qui a impulsé une politique d'internationalisation à travers la construction de la Cité internationale de Lyon. Cf. Mazué Emeline, *Quand la cité devient internationale... Etude de la politique d'internationalisation de la ville de Lyon à travers l'exemple de la Cité internationale de Lyon*, sous la direction de Renaud Payre, Mémoire IEP, Université Lumière Lyon 2, 2009.

²³⁷ A titre d'exemple, Barcelone a développé son statut international en partie grâce à l'organisation des Jeux Olympiques de 1992. Cf. Pinson Gille, Vion Antoine, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 2000, Volume 13, Numéro 1, pp. 85-102.

²³⁸ Par « avantage comparatif », on désigne un avantage que les autres villes ou métropoles n'ont pas.

comme des preuves de l'internationalité d'une ville²³⁹. L'une des caractéristiques retenues dans la définition d'une métropole est d'ailleurs sa capacité à peser sur les décisions politiques de part son image diplomatique forte²⁴⁰.

L'EDSO joue un rôle dans le renforcement de la vocation européenne de Strasbourg. En essayant de présenter l'Eurodistrict comme un district européen, dans lequel se réalise l'Europe du quotidien, les acteurs du territoire CUS-Ortenau mettent en avant la présence d'institutions européennes à Strasbourg. Ainsi, dans le bulletin de campagne municipale intitulé *Faire rayonner Strasbourg en France et en Europe*, R. Ries faisait du statut européen de Strasbourg la variable permettant une mise à l'international de cette ville²⁴¹.

Un exemple illustre bien cette utilisation de la thématique européenne comme « fond de commerce »²⁴² de l'internationalisation de Strasbourg et de son périmètre métropolitain. Il s'agit du cas du Parlement européen. Le 10 septembre 1952, l'Assemblée parlementaire de la CECA siège pour la première fois, un an et demi après la ratification du traité de Paris le 18 avril 1951. Cette première séance a lieu à Strasbourg. Le choix du lieu de cette première session fait avant tout suite à des considérations pratiques : l'hémicycle du Conseil de l'Europe, implanté à Strasbourg depuis 1949, était l'une des rares infrastructures à pouvoir accueillir autant de députés européens²⁴³. Depuis, les séances plénières du Parlement européen ont lieu à Strasbourg²⁴⁴.

L'implantation du Parlement européen à Strasbourg a contribué à créer un polycentrisme au niveau de l'UE. L'activité législative de l'UE se fait effectivement à Strasbourg, tandis que l'exécutif de l'UE, au travers de la Commission européenne, est situé à Bruxelles. Le siège de la Cour de justice de l'Union européenne est à Luxembourg. Ainsi, l'UE existe au travers de trois centres spécialisés, se trouvant chacun dans une ville différente. C'est comme s'il y avait trois sièges distincts de l'UE. C'est en ce sens que Strasbourg peut

²³⁹ Dans ses travaux sur l'internationalisation des villes, P. Soldatos a progressivement constitué une liste de caractéristiques, appelées critères d'internationalité, qui permettent d'évaluer le statut international d'une ville. L'un de ces attributs d'internationalité est la présence d'institutions reconnues à l'échelle internationale. Cf. Soldatos Panayotis, *Les nouvelles villes internationales : profil et planification stratégique*, Aix en Provence, Serdeco, 1991.

²⁴⁰ Claval Paul, Sanguin André-Louis, *Métropolisation et politique*, Paris Montréal, l'Harmattan, 1997.

²⁴¹ Ries Roland, *Faire rayonner Strasbourg en France et en Europe*, Bulletin de campagne, paru le 09.02.2008.

²⁴² Pour reprendre une expression employée par T. Livardjani concernant la question du rayonnement de la dimension européenne à l'échelle internationale. Cf. Entretien Tavana Lavardjani, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

²⁴³ <http://www.strasbourg-europe.eu/historique.127.fr.html> : Consulté le 06.06.2010.

²⁴⁴ Entre temps, l'assemblée parlementaire de la CECA et de la CEE change de nom pour devenir en 1962 le Parlement européen.

être perçue comme la Capitale parlementaire de l'UE²⁴⁵. Cependant, le statut du Parlement européen à Strasbourg ne fait pas l'unanimité. Depuis plusieurs années, la présence du siège du Parlement européen est critiquée. Cette remise en cause est l'œuvre d'une partie des députés européens qui proposent un regroupement en un siège unique à Bruxelles. Les raisons invoquées pour justifier une telle demande sont de plusieurs ordres : proximité avec la Commission européenne, dépenses foncières colossales engagées à Strasbourg, dégâts écologiques dus aux aller et venues des députés et des fonctionnaires²⁴⁶... Pour certains enquêtés, ces arguments sont peu crédibles : la vraie raison se trouve probablement ailleurs. Il est vrai que seules les séances plénières du Parlement européen se passent à Strasbourg. L'administration du Parlement se trouve à Bruxelles. De même, pour les séances exceptionnelles, les députés ne siègent pas à Strasbourg mais à Bruxelles.

Cette pression sur le Parlement européen est problématique pour la ville de Strasbourg, dans le sens où elle remet en cause la seule institution de l'UE présente dans la capitale alsacienne. De même, contrairement à d'autres institutions, le Parlement européen jouit d'une visibilité et d'une légitimité démocratique importante. Les députés sont effectivement élus au suffrage universel direct. Ainsi, les équipes dirigeantes strasbourgeoises se sont engagées depuis plusieurs années dans une défense du siège du Parlement. L'EDSO constitue l'un des instruments mis au service de cette lutte. Comme cela a été expliqué dans la première partie de ce mémoire²⁴⁷, l'Eurodistrict a progressivement été mis en relation avec l'Europe. L'objectif recherché par les acteurs strasbourgeois était de trouver, à travers l'EDSO, un soutien symbolique dépassant le cadre national pour mieux défendre le siège du Parlement européen. Afin de conforter la dimension européenne de Strasbourg, l'Eurodistrict a besoin d'être une structure transfrontalière très intégrée. Ainsi, l'adoption d'une mesure telle que le GECT s'inscrivait, selon le Maire de Strasbourg, dans une telle logique :

La seule solution pour faire de nouveau de Strasbourg la capitale parlementaire de l'Europe serait, à mon sens, de permettre l'émergence d'un territoire transfrontalier à statut spécifique, attractif à la fois pour les institutions politiques et pour les sièges sociaux de grandes entreprises européennes.

L'idée de fond serait ainsi de passer d'une logique de coopération à une logique d'intégration et de codécision, autrement dit de dépasser les barrières juridiques et mentales entre les communautés, ce qui permettrait de

²⁴⁵ Entretien Troy Davis, Strasbourg, IEP, le 19.03.2010.

²⁴⁶ Entretien Tavana Livardjani, Strasbourg, Cité Internationale, le 09.03.2010.

²⁴⁷ Pour rappel, dans la résolution de Lahr (Octobre 2008), les membres de l'EDSO ont défini de nouveaux objectifs concernant leur coopération. Ces derniers renvoient à des problématiques européennes.

créer les fondements d'une nouvelle forme de gouvernance et d'une réelle démocratie transfrontalière.

Nous sommes convaincus que seule cette ambition politique forte de création d'une entité transfrontalière à statut juridique et fiscal spécifique peut garantir aujourd'hui que la métropole Strasbourg-Kehl-Ortenau gardera son statut de capitale parlementaire de l'Europe.

Notre ambition est donc de faire, à terme, de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau un symbole au moins aussi fort pour les Européens que peut l'être Washington DC pour les Américains.

La ville de Strasbourg est consciente que l'initiative politique doit revenir d'abord aux acteurs locaux. C'est la raison pour laquelle j'engagerai personnellement de nouvelles discussions avec nos partenaires allemands, afin de relancer l'Eurodistrict avec ce nouveau cadre juridique.

Extrait de l'intervention en séance publique de R. Ries, Sénat, 03.04.2008.

Dans cette stratégie de défense du siège du Parlement européen, la nouvelle Municipalité, élue en 2008, entend encore aller plus loin²⁴⁸. L'EDSO n'est pas qu'un outil d'aide au maintien du Parlement européen à Strasbourg. L'approfondissement de cette structure doit montrer la pertinence d'un siège unique à Strasbourg.

Cette mise au service de l'EDSO dans la défense du Parlement européen se fait essentiellement par un recours massif à la communication. Il convient de montrer quelle Europe se diffuse au sein de l'EDSO, à partir d'une impulsion centrale donnée à Strasbourg. C'est en partie pour cette raison que le discours sur l'« Europe de Strasbourg » a été travaillé et développé par la Municipalité de Strasbourg. Strasbourg incarne l'image d'une Europe privilégiant les idées et des grandes valeurs telles que la démocratie et les Droits de l'Homme. Elle correspond à une construction de l'Europe au quotidien. Se faisant, c'est l'image d'une ville ayant une dimension diplomatique qui apparaît. Il faut jouer sur le symbole que représente le Parlement européen à Strasbourg. D'autres types d'action, à caractère très diplomatique, visent également à promouvoir à l'international cette image de la métropole strasbourgeoise comme la manifestation d'une Europe démocratique.

Par notre action, on veut défendre le siège de Strasbourg et l'Europe de Strasbourg. Ce n'est plus seulement dans le texte. C'est dans l'action également. La fête de l'Europe, elle existe depuis toujours. Mais le fait de recevoir Gorbatchev, de recevoir comme Mahmoud Abbas et de donner une dimension de la ville de Strasbourg, une dimension un peu européenne et internationale de Strasbourg pour favoriser le dialogue, c'est des actions

²⁴⁸ Entretien Jean-Baptiste Mathieu, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

concrètes de comment on replace Strasbourg comme une ville européenne, Capitale de la démocratie européenne.
Extrait d'entretien avec Tavana Livardjani

Cette communication, si elle donne plus de légitimité à l'implantation du Parlement européen dans Strasbourg, participe en outre à renforcer la vocation européenne de Strasbourg.

Cette mise au service de l'EDSO dans la stratégie de défense du Parlement européen est justifiée, par le Maire de Strasbourg, comme un objectif ne concernant pas seulement les décideurs politiques de Strasbourg. Ainsi, en quoi les partenaires allemands de l'EDSO peuvent-ils être intéressés par la défense du Parlement européen ?

La dimension symbolique apportée par les institutions européennes est un premier élément de réponse. Etant situé à Strasbourg et, par conséquent, sur le territoire transfrontalier de l'EDSO, la partie allemande de l'Eurodistrict bénéficie elle-aussi de la retombée médiatique et de l'image suscitées par ces institutions européennes et par le concept de l'« Europe de Strasbourg »²⁴⁹. Par ailleurs, le discours développé à Strasbourg autour de sa vocation européenne fait une place centrale aux acteurs étatiques, mais aussi aux acteurs allemands. Ces derniers sont appelés à participer au renforcement d'une telle dimension.

Aujourd'hui, la vocation européenne de Strasbourg doit être considérée par l'Etat français comme une question d'intérêt national. Dès le lendemain de notre prise de fonction, nous prendrons une initiative de grande envergure, associant l'ensemble des forces politiques, au-delà des clivages partisans, de part et d'autre du Rhin.
Extrait du bulletin de campagne de R. Ries *Faire rayonner Strasbourg en France et en Europe*

Au final, en acceptant de faire de l'EDSO un instrument de mise à l'international de la vocation européenne, l'Ortenau et ses villes profitent des retombées de l'internationalisation du territoire.

1.2 Promouvoir l'attractivité de l'EDSO

La promotion de l'attractivité du territoire vis-à-vis de l'extérieur constitue une deuxième variable pour renforcer le rayonnement international du territoire transfrontalier CUS-Ortenau.

²⁴⁹ Entretien Pascale Simon-Studer, Offenburg, Landratsamt, le 20.04.2010.

L'EDSO est un outil permettant de renforcer le potentiel économique du territoire CUS-Ortenau, afin que celui-ci soit plus attractif à l'échelle européenne et internationale. La question économique est effectivement un vecteur important dans la mise à l'international du territoire. Cette promotion de l'attractivité économique du territoire transfrontalier passe par la mise en avant d'une série d'arguments portant sur la dimension économique du territoire de l'EDSO.

Le tissu économique du territoire frontalier se caractérise par sa diversité. Si les grandes entreprises sont implantées à Strasbourg, le tissu économique de l'Ortenau se veut différent. Il se compose de petites et moyennes entreprises économiquement très dynamiques²⁵⁰. De même, alors que Strasbourg compte des activités de pointe très développées et une recherche de qualité dans de nombreux domaines, l'Ortenau se concentre plus sur des activités traditionnelles, à main d'œuvre qualifiée²⁵¹. De cette différence naît une force économique : le territoire de l'EDSO possède un tissu économique non seulement diversifié, mais surtout complémentaire. Ainsi, le territoire n'est spécialisé dans aucune forme d'activité économique. La promotion de l'attractivité économique de ce territoire transfrontalier s'adresse donc à des investisseurs multiples.

La main d'œuvre du territoire de l'Eurodistrict est un argument supplémentaire pour convaincre du potentiel économique de cette région. De nombreux établissements d'enseignement supérieur sont présents sur le territoire. Ils ne sont pas seulement situés à Strasbourg. La *Fachhochschule* de Kehl est par exemple très réputée pour la qualité de son enseignement sur les études administratives. De même, des projets tels que celui sur l'apprentissage transfrontalier ou sur le bilinguisme prouvent l'importance accordée par les acteurs de l'EDSO à la formation des habitants de ce territoire.

Enfin, un autre avantage de ce territoire transfrontalier est à chercher du côté du marché économique, formé par la CUS et l'Ortenau. Avec près de 850 000 habitants, le territoire de l'Eurodistrict constitue un marché économique de taille importante. Dans l'Ortenau, la population ne cesse de croître. De plus, globalement, le niveau de vie de ce

²⁵⁰ <http://www.ortenaukreis.de/index.phtml?mNavID=1619.8&sNavID=1619.91&La=1> : consulté en mai 2010.

²⁵¹ *Regard transfrontalier sur l'emploi*, brochure publiée par l'ANPE, l'ASSEDIC et l'agence de l'emploi d'Offenburg, n°1, juin 2008. En ligne http://www.eurodistrict.eu/medias/fichiers/Lemploi_rhenan_sur_les_1.pdf : Consulté le 06.06.2010.

territoire est assez élevé²⁵². Cela peut constituer une raison supplémentaire pour une entreprise dans son choix de s’implanter sur le territoire CUS-Ortenau.

Là encore, le renforcement du potentiel économique de l’Eurodistrict laisse une place prédominante à la communication. Il s’agit de montrer les atouts de l’Eurodistrict, afin d’attirer des investisseurs et de développer l’image d’un territoire économique performant. Le levier économique généré par l’EDSO n’est pas forcément l’aspect le plus évident²⁵³. Les acteurs politiques et économiques jouent un rôle important dans cette promotion économique du territoire. Ils sont en première ligne pour porter l’image non plus de leur ville ou de leur intercommunalité, mais celle de l’Eurodistrict. Lors de la campagne des Municipales, R. Ries a évoqué la nécessité d’attirer les sièges sociaux de grandes entreprises²⁵⁴. L’implantation de grands groupes sur le territoire de l’EDSO renforce à la fois l’attractivité du territoire et le potentiel économique.

En fait, il convient de montrer que l’Eurodistrict est un marché économique dont les ressources sont nombreuses. La coopération économique très intense entre la CUS et l’Ortenau fait, au final, émerger l’image d’un territoire qui pèse économiquement :

Là, je viens d’avoir un contact avec le responsable de la Wirtschaft Region Ortenau - qui est l’équivalent de la CCI de Strasbourg et des services de développement économique. C’est une sorte de mélange des deux. C’est une entreprise en soit qui est chargée du développement économique de l’ensemble de l’Ortenau. - Donc, qui m’a contacté en me disant : « Bon, ben, voilà, nous traditionnellement, on va au plus grand salon de l’immobilier d’Allemagne à Munich. On a notre stand. Mais si plutôt que d’avoir notre stand de la WRO, pourquoi est-ce qu’on n’aurait pas un stand unique de l’Eurodistrict pour présenter l’Eurodistrict en soi, en tant que territoire transfrontalier ? ». Evidemment, ils y voient un intérêt, parce qu’eux, au lieu de dire : « On est juste l’Ortenau, petit Kreis au sud du land du Bade-Wurtemberg », ils pourront dire : « nous, c’est l’Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, capitale européenne. On se présente mais on ne se présente pas seulement avec nos entreprises ultra performantes de l’Ortenau, mais on présente en tant qu’entité. Alors, on a nos aéroports. On n’a pas un petit port à Kehl, mais on a un des plus gros ports fluviaux sur le Rhin grâce au port de Strasbourg. On a deux parcs des expositions... » Voilà, ça permet quand même de se présenter autrement vis-à-vis de futurs investisseurs et

²⁵² Entretien Wolfgang Reinbold, Mairie d’Offenburg, le 09.04.2010.

²⁵³ J-B. Mathieu rapportait que cette caractéristique n’a d’ailleurs pas été très bien perçue par le groupe de travail sur l’Europe du PS pendant la préparation de la campagne des élections municipales de 2008. C’est seulement quelque chose qui est apparu pendant la campagne.

²⁵⁴ Ries Roland, *Faire rayonner Strasbourg en France et en Europe*, Bulletin de campagne, paru le 09.02.2008.

vis-à-vis du monde économique, et donc, ça donne une plus grosse visibilité à l'ensemble de la zone.

Extrait d'entretien avec Emmanuel Vallens

La promotion de l'attractivité du territoire s'appuie sur d'autres caractéristiques du territoire transfrontalier qui ne sont pas tant économiques, mais relèvent plus de la qualité de vie²⁵⁵. Le développement d'un ensemble de transports structurés et très bien fournis, au sein de l'EDSO, se justifie par cette logique. La mise en service du tramway entre Strasbourg et Kehl préfigure le projet de Tram-train, amené à relier l'aéroport d'Entzheim à Offenburg²⁵⁶. Il devient donc facile d'accéder à Strasbourg et au reste du territoire par avion. Ce raisonnement vaut également pour le TGV. Le lancement de la ligne à grande vitesse, reliant Strasbourg soit à Roissy ou soit à Francfort, améliore la connexion du territoire de l'EDSO à des axes de communication très grands et en relation avec le reste du monde.

La qualité de vie est aussi à considérer comme un élément renforçant l'attractivité du territoire. A Strasbourg, ce sont plutôt des aspects tels que la culture et la richesse historique de la ville qui sont mises en avant²⁵⁷. Dans l'Ortenau, la proximité avec la nature, mais simultanément avec Strasbourg, sont autant d'arguments pour rendre le territoire attractif.

2. Le cercle vertueux de l'internationalité appliqué à l'EDSO

La mise à l'international du territoire transfrontalier CUS-Ortenau s'appuie sur deux variables principales : le renforcement de la vocation européenne de Strasbourg et la promotion de l'attractivité du territoire. Cela permet à l'EDSO d'acquérir un statut international. Mais le territoire transfrontalier sort grandi de cette démarche d'internationalisation. Afin de comprendre au mieux comment le territoire se trouve renforcé par l'internationalisation, il est nécessaire de ne pas s'arrêter à une simple présentation du développement du territoire à l'international²⁵⁸.

En effet, une réflexion plus poussée concernant la politique d'internationalisation laisse apparaître un cercle vertueux à partir duquel le développement du territoire en interne et le développement vis-à-vis de l'extérieur se consolident l'un avec l'autre.

²⁵⁵ La liste des critères d'internationalité de P. Soldatos ne regroupe pas que des critères politiques ou économiques. Des caractéristiques plus qualitatives sont aussi prises en compte : moyens de transports, composition ethnique diversifiée de la population...

²⁵⁶ <http://www.eurodistrict.eu/fr/Deplacements-19.html> : consulté le 06.06.2010.

²⁵⁷ <http://www.investir-strasbourg.com/page.php/fr/112.htm> : consulté le 08.06.2010.

²⁵⁸ <http://www.ortenaukreis.de/index.phtml?mNavID=1619.9&La=1> : Consulté le 08.06.2010.

2.1 Le rôle du transfrontalier dans la mise à l'international du territoire

Le premier aspect du cercle vertueux, institué par cette politique d'internationalisation, amène à s'intéresser aux causes qui permettent l'apparition de ce développement à l'international. Si des critères d'internationalité sont nécessaires pour développer l'image internationale du territoire transfrontalier, ils ne sont pourtant pas les seuls facteurs à l'origine de l'internationalisation d'une métropole. L'organisation interne du territoire joue également un rôle important.

Concernant l'EDSO, l'organisation interne du territoire CUS-Ortenau repose sur le transfrontalier, apparaissant comme la marque de fabrique du territoire de l'EDSO. Un retour sur la manifestation et l'utilisation du transfrontalier au niveau du territoire CUS-Ortenau s'impose.

La problématique transfrontalière occupe une place centrale dans la manière de construire et d'organiser le territoire CUS-Ortenau. Pour le dire plus clairement, le transfrontalier constitue le mode d'organisation de ce territoire, se matérialisant au travers de l'Eurodistrict. Cette priorité donnée au transfrontalier ne s'explique probablement pas tant par des facteurs liés au sentiment et l'attachement franco-allemand que par des considérations très pratiques. Jouer sur le transfrontalier permet au territoire étudié de se différencier des autres régions métropolitaines engagées dans une politique d'internationalisation. On imagine mal la ville de Marseille s'appuyer sur sa dimension transfrontalière dans son processus d'internationalisation. Ainsi, le transfrontalier agit comme un avantage comparatif pour Strasbourg et sa région métropolitaine.

Cette mise en avant du transfrontalier apparaît encore plus pertinente et porteuse au regard de la paradiplomatie, phénomène en véritable développement. Dorénavant, les villes multiplient les contacts, les partenariats et les coopérations avec les institutions d'autres pays. En contribuant à renforcer le statut international des villes, cette paradiplomatie questionne aussi le type de modèle économique à développer : faut-il un développement économique pensé de manière strictement nationale ou plus transfrontalière²⁵⁹ ? Comme le soulignait T. Livardjani et J-B. Mathieu, les métropoles parvenant le mieux à s'internationaliser sont celles qui ont réussi à développer des liens avec certaines de leurs homologues étrangères.

²⁵⁹ Entretien Jean-Baptiste Mathieu, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

Si on regarde les essais concluants aujourd'hui, c'est en France par exemple, Lille-Douai-Tourcoing. C'est Lyon. Je pensais à Lyon. Ils se sont tournés vers l'Italie. Avec la Courly, ils se sont tournés vers l'Italie. La France et l'Espagne dans les Pyrénées orientales. Strasbourg et l'Eurodistrict... Je pense que... Le fait d'avoir cet avantage-là donne une dimension particulière et permet d'aller plus vite. Je n'ai pas l'impression que Nantes est une métropole comme on pourrait l'entendre. Aujourd'hui, on parle de Lille, de Strasbourg-Kehl, mais c'est Strasbourg-Ortenau. Je crois qu'il y a aussi quelque chose qui se met en place avec San Sébastian et Bordeaux, dans la région des Landes. Lyon et l'Italie. Enfin, j'ai l'impression que les régions qui marchent aujourd'hui, ou en tout cas, les tentatives qui sont en train de se réaliser avec les métropoles, c'est plutôt avec les régions transfrontalières.

Extrait d'entretien avec Tavana Livardjani

Concernant Strasbourg, sa localisation géographique rend encore plus pertinente la mise en avant du transfrontalier.

La centralité accordée au transfrontalier se matérialise concrètement par l'attention et l'engagement des acteurs locaux pour développer l'EDSO. Même si cette centralité n'est pas optimale et nécessite d'être améliorée, les équipes dirigeantes s'efforcent de développer au maximum le transfrontalier. Depuis 2003, de nombreux projets ont été progressivement mis en place à partir de l'EDSO. De nombreux domaines font désormais l'objet d'une gestion commune²⁶⁰. Cette structure transfrontalière permet finalement aux équipes dirigeantes françaises et allemandes de prendre des décisions plus facilement. L'EDSO est donc l'outil par lequel la politique transfrontalière se développe prioritairement à Strasbourg et dans l'Ortenau.

La stratégie économique *Strasbourg Eco 2020* est une bonne illustration de cet accent donné à la politique transfrontalière. Dans la première partie de ce rapport, une évaluation du potentiel métropolitain de Strasbourg liste les caractéristiques qui font de la ville une métropole.

Le développement programmé d'infrastructures de transport et les projets initiés dans le cadre de l'Eurodistrict doivent donner corps à une stratégie économique envisagée à 360° degrés, partagée de part et d'autre du Rhin.

Rapport *Strasbourg Eco 2020*, p. 2

²⁶⁰ A titre d'illustration, le site de l'EDSO possède onze entrées thématiques correspondant toutes à un domaine d'action. http://www.eurodistrict.eu/fr/Apprentissage_transfrontalier-30.html : consulté le 06.06.2010.

La référence à une stratégie envisagée à 360 degrés provient du fait que Strasbourg a besoin de se développer autant vers l'est que vers l'ouest. Par la suite, cinq axes opérationnels sont définis dans ce rapport. Deux font explicitement référence au transfrontalier²⁶¹. Une telle problématique est donc complètement intégrée et prise en compte dans cette stratégie, qui pourtant ne concerne que Strasbourg. Encore plus intéressant, cette feuille de route stratégique propose sept projets. Deux ont une dimension pleinement transfrontalière. Un grand projet urbain transfrontalier, dans le quartier ouvert sur le Rhin, peut accentuer la « visibilité de Strasbourg auprès des décideurs économiques »²⁶², tout en donnant à voir la coopération franco-allemande entre la CUS et l'Ortenau. L'autre grand projet consiste à construire une pépinière franco-allemande composée d'entreprises, voire d'hôtels. Cet espace urbain s'adresserait aux entreprises voulant s'implanter à la fois sur le marché allemand et sur le marché français. C'est donc l'économie transfrontalière qu'il s'agit ici de développer. Le rapport parle de « Zone d'activités économiques transfrontalière »²⁶³.

Enfin, le transfrontalier est également mis en avant dans la communication qui est développée autour de la mise à l'international de Strasbourg. S'ils n'étaient pas nombreux jusqu'ici, les projets urbains transfrontaliers se multiplient, notamment entre Strasbourg et Kehl de part leur positionnement de tête-à-tête. De telles initiatives ont une dimension symbolique très forte. La réalisation du Jardin des Deux Rives fut par exemple présentée comme le symbole de la réconciliation franco-allemande et du rapprochement entre Strasbourg et Kehl²⁶⁴. Les projets de Tramway vers Kehl et de schéma directeur transfrontalier des Deux Rives ont incontestablement eux-aussi une part de symbole. C. Feneck soulignait cet aspect :

Je crois que c'est avant tout un symbole politique ce projet. C'est l'Allemagne qui se raccroche à la France ou la France qui va jusqu'en Allemagne... On officialise des pratiques de vie par ce système de transports.

Extrait d'entretien avec Cyril Feneck

Le fait d'insister sur la dimension symbolique du transfrontalier renforce alors le rôle du transfrontalier dans la mise à l'international du territoire CUS-Ortenau.

²⁶¹ CUS, Rapport *Strasbourg Eco 2020*, Feuille de route stratégique, Octobre 2009, p. 17 et p. 19.

²⁶² CUS, Rapport *Strasbourg Eco 2020*, Feuille de route stratégique, Octobre 2009, p. 24.

²⁶³ CUS, Rapport *Strasbourg Eco 2020*, Feuille de route stratégique, Octobre 2009, p. 28.

²⁶⁴ Kieffer Cécilia, *L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : une nouvelle approche du quotidien franco-allemand*, sous la direction de Michel Fabrèguet, Mémoire IEP, Strasbourg 3, 2008.

Et puis, en même temps, par contre, en terme de « visibilité nationale »... Enfin, par ce que dans l'urbanisme, il y a toujours une compétition entre les villes et les projets. Il faut avoir l'urbaniste le plus connu. Les villes se font connaître par les grands projets urbains, et celui-là a l'ambition d'en être un. Donc, le côté transfrontalier, c'est un petit plus que n'ont pas forcément d'autres collectivités. Bon, les plus connus en France, il y a Euroméditerranée, Lyon Confluence à Lyon... Et alors, ça ce sont des grands projets qui sont plus connus aujourd'hui que celui de Strasbourg. Strasbourg peut se placer un peu dans cette compétition entre les villes avec cet aspect transfrontalier. Là, il y a un « coup à jouer » assez unique. Donc, ça je pense que c'est assez important. [...]Le projet Deux Rives a l'ambition, en terme de dimension, de viser un peu La Confluence. Ce n'est quand même pas tout à fait pareil. Mais l'idée, c'est que Strasbourg se fasse aussi connaître par ce projet-là, et avec cette particularité de projet transfrontalier. Régulièrement, il y a un journaliste qui m'appelle pour savoir quand est-ce qu'on pourra écrire un article sur ce schéma directeur. C'est quand même un sujet qui est intéressant et qui a cette dimension bien particulière d'aborder l'urbanisme sur deux territoires nationaux.

Extrait d'entretien avec Sébastien Bruxer

2.2 Les avantages de l'internationalité de Strasbourg

Le deuxième aspect du cercle vertueux situe la réflexion au niveau des conséquences de l'internationalisation du territoire. Lorsqu'il est porté à l'international, un territoire peut tirer parti du renforcement de son statut international. Certains effets de l'internationalisation participent effectivement à la dynamique interne du territoire. C'est en ce sens que l'internationalisation aide au développement du territoire.

Concernant le territoire transfrontalier, le renforcement du statut international de Strasbourg et du territoire de l'Eurodistrict est synonyme de retombées économiques. Ainsi, les avantages tirés de l'internationalité de l'Eurodistrict sert, avant tout, le développement économique du territoire.

La vocation internationale de Strasbourg génère, en effet, des recettes économiques. Chaque séance plénière du Parlement européen dure une semaine. Cela signifie que durant sept jours, Strasbourg voit sa population augmenter. Les députés européens ne sont pas les seuls à rendre Strasbourg. Ils sont, entre autres, suivis de fonctionnaires et de journalistes. Sur le plan économique, cela se traduit par une forte stimulation de l'activité économique de la ville, notamment des activités tertiaires telles que la restauration ou l'hôtellerie²⁶⁵.

²⁶⁵ Entretien Tavana Livardjani, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010 ; Deprieck Matthieu, « Strasbourg tien à son parlement », *l'Express*, 20.10.2008. En ligne.

Par ailleurs, l'internationalité du territoire, centrée sur la vocation européenne de Strasbourg, offre également la possibilité de développer de nouvelles formes d'activité économique. T. Livardjani expliquait que Strasbourg était parvenue à diffuser l'image de son marché de Noël. Aujourd'hui, le marché de Noël de Strasbourg est mondialement connu. De manière similaire, un tourisme en relation avec la vocation européenne de Strasbourg pourrait lui-aussi se développer. Si certaines personnes font du tourisme architectural, pourquoi le Parlement européen ou le Palais de l'Europe ne pourraient devenir l'une des destinations de ces touristes ? Le Palais de l'Europe a, par exemple, été construit par Richard Rogers²⁶⁶. Or, ce dernier est très connu. Associé à Renzo Piano, il a notamment réalisé le Centre Pompidou à Paris. De la même façon, un tourisme centré sur les Droits de l'Homme et l'« Europe de Strasbourg » est envisageable de part la présence d'institutions telles que le Conseil de l'Europe ou la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Le développement de ce genre d'activité, de part sa dimension touristique, génère des ressources financières non négligeables.

L'émergence de ce nouveau type d'activité, en provenance de l'internationalité du territoire, ne peut se matérialiser spontanément. L'apparition des effets de l'internationalité demande du temps. Un tourisme en lien avec les Droits de l'Homme n'est pas aussi facile à vendre que le tourisme du Marché de Noël. Cela pose, une nouvelle fois, la question de la communication à mettre en place autour du statut international de Strasbourg et de la vocation européenne de cette région :

Le concept de Strasbourg de « Capitale des valeurs européennes » ou « capitale de la démocratie », c'est tout nouveau. Donc voilà, ça existe depuis toujours mais le discours est en train de s'élaborer ou de s'échafauder depuis quelques temps. C'est beaucoup plus récent. [...] Faire du tourisme – le terme est mal choisi – « Droit de l'Homme », c'est beaucoup plus compliqué. Ce n'est pas du tout porteur. Ce n'est pas : on peut faire venir des gens en car et on va leur faire visiter l'institution « machin ». Ils ne rapporteront... Enfin, comment dire ? Il n'y a pas ce côté pittoresque : tourisme, voyage, « on va s'amuser ». C'est une démarche beaucoup plus élaborée pour y accéder. Il faut déjà être sensible à ces questions-là, mesurer l'importance que cela a. Ce n'est pas : « On va manger une gaufre et boire du vin chaud ». Ce n'est pas du tout la même chose.

Extrait d'entretien avec Tavana Livardjani

http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/strasbourg-tient-a-son-parlement-europeen_624003.html : consulté le 27 janvier 2010.

²⁶⁶ <http://www.strasbourg-europe.eu/historique,127,fr.html> : consulté le 06.06.2010.

Deux précautions concernant ces effets de l'internationalité du territoire transfrontalier doivent être prises. Si ces avantages sont d'abord économiques, on peut imaginer qu'il participe aussi à l'amélioration de la qualité de vie. En dynamisant l'économie de Strasbourg, cela participe à la bonne santé économique de la ville, en particulier en renforçant le secteur tertiaire. Au final, les habitants jouissent d'un niveau de vie élevé. La mise à l'internationalisation engendre un développement économique du territoire. Cette amélioration se double probablement d'une amélioration du cadre de vie.

D'autre part, les avantages décrits ci-dessus concernent avant tout Strasbourg. Grâce à sa proximité, il apparaît très probable que Kehl jouisse elle-aussi de ces retombées économiques²⁶⁷. Par contre, il est plus difficile de savoir si l'Ortenau bénéficie de ces effets de l'internationalisation. Les enquêtés allemands semblaient partagés sur cette question. Wolfgang G. Müller précisait que l'EDSO apporte une dimension symbolique et politique aux villes de l'Ortenau. Pour autant, le territoire transfrontalier ne génère aucun avantage économique. Autrement dit, l'Ortenau et ses villes ne profiteraient pas de ce dynamisme économique. P. Simon-Studer rappelait que les liens économiques entre Strasbourg et l'Ortenau étaient anciens et avaient précédé la création de l'EDSO. De la même manière, l'Ortenau profite peut-être de ce potentiel économique issu de l'internationalisation du territoire. Malgré tout, face à l'absence d'études à ce sujet, ces propos n'ont qu'une valeur de suppositions, à défaut de pouvoir être vérifiées. Ceci dit, de la même manière qu'à Strasbourg, les effets économiques de l'internationalisation peuvent se convertir en développement social. Si ce dynamisme économique mène à la construction de nouveaux équipements, ceux-ci peuvent prendre une dimension transfrontalière. Ils contribuent à enrichir le territoire transfrontalier et à l'organiser au niveau interne.

Au final, ces bénéfices résultant du statut international du territoire transfrontalier renforcent les éléments sur lesquels s'appuie la politique d'internationalisation de l'EDSO. Les effets de l'internationalisation contribuent à souligner encore plus la vocation européenne de Strasbourg, l'attractivité du territoire transfrontalier et la particularité transfrontalière du territoire. Le développement à l'international du territoire de l'EDSO s'en trouve donc renforcé et provoque, par conséquent, des effets de l'internationalité strasbourgeoise eux-mêmes plus forts.

²⁶⁷ Entretien Pascale Simon-Studer, Offenburg, Landratsamt, le 20.04.2010.

Conclusion :

La mise à l'international du territoire transfrontalier se révèle être un processus complexe dont les causes et les effets finissent par s'entremêler. L'outil privilégié pour mettre le territoire transfrontalier à l'international est l'EDSO. Il représente le cadre géographique qui est porté à l'international. Il constitue également un instrument que les dirigeants allemands et français utilisent pour mettre en œuvre cette politique d'internationalisation. Enfin, notons que certains éléments sont indispensables pour le territoire CUS-Ortenau puisse s'internationaliser. La politique d'internationalisation laisse effectivement une place centrale à l'image et à la communication.

Conclusion de la partie 3 :

Cette dernière partie avait pour but de présenter l'instrument d'action publique « EDSO ». Les acteurs locaux strasbourgeois et de l'Ortenau utilisent l'Eurodistrict en matière d'action publique locale. Celui-ci est notamment mis au service du renforcement de l'organisation interne du territoire. Il participe également à la mise à l'internationalisation de ce même territoire. En faisant usage de l'EDSO dans les politiques publiques locales, le but ultime, recherché par les acteurs locaux, est le développement du territoire. Il s'agit ici d'une nouvelle exigence d'action publique locale s'imposant à eux : les acteurs locaux doivent développer économiquement le territoire. Ils doivent également essayer d'améliorer les conditions de vie des habitants de leur territoire.

L'EDSO agit comme un instrument d'action publique de deux manières différentes. Il participe tout d'abord à la définition des politiques transfrontalières. En matérialisant administrativement les contours du territoire transfrontalier CUS-Ortenau qu'il convient de développer, l'Eurodistrict influence la prise de décisions en matière transfrontalière et son application. Simultanément, l'Eurodistrict constitue le vecteur principal par lequel des politiques publiques sont mises en œuvre. Ainsi, l'EDSO participe aussi à la réalisation de mesures d'action publiques qui n'ont pas un caractère transfrontalier à proprement parler.

Les usages de la coopération transfrontalière à Strasbourg et autour de Strasbourg

Plutôt qu'un résumé de la démonstration faite dans ce mémoire, cette conclusion se propose de revenir sur le thème sous-jacent à ce mémoire : la coopération transfrontalière à Strasbourg et autour de Strasbourg.

L'enquête de terrain, menée entre le mois de septembre 2009 et mai 2010, avait pour objet d'étude l'EDSO. L'Eurodistrict est progressivement devenu la structure transfrontalière centrale autour de laquelle Strasbourg et sa région métropolitaine ont institutionnalisé la coopération transfrontalière de proximité. L'émergence de l'EDSO ne doit pas pourtant être considérée comme le résultat d'une programmation et d'une volonté inébranlable des acteurs politiques et techniques locaux. La centralité actuelle de cette structure transfrontalière est, au contraire, plutôt liée à des enjeux contextuels et pratiques : dimension symbolique pouvant être déployée à partir de cette structure, outil de défense du Parlement européen, caractère multidimensionnel de l'objet... L'EDSO étant le vecteur central de la coopération transfrontalière de proximité, la démarche postulée avec ce travail était qu'au travers de l'Eurodistrict, il est possible de rendre compte des usages de la coopération transfrontalière, s'appliquant sur le territoire CUS-Ortenau, à la fois dans une perspective de sociologie politique mais aussi de sociologie de l'action publique.

L'apparition d'une nouvelle scène politique locale

A travers l'EDSO, il est apparu que la coopération transfrontalière de proximité participe à la création d'une nouvelle scène politique locale. Dans cette nouvelle arène, une grande place est faite au transfrontalier. Mieux, la coopération transfrontalière constitue la base de cette nouvelle scène politique. Sa légitimité repose sur l'obligation de développer la politique transfrontalière.

Cette scène politique laisse apparaître des caractéristiques nouvelles. Elle réunit des acteurs locaux français et allemands dont la nature est diverse : acteurs politiques, acteurs techniques, militants politiques, membres d'associations en provenance de la société civile (membres de groupes de pression...). Ces acteurs locaux travaillent ensemble à l'élaboration de politiques publiques transfrontalières. La nouveauté de ces politiques transfrontalières

réside à la fois dans le cadre territorial qu'elles concernent, mais aussi dans la manière dont elles sont mises en œuvre. Elles font l'objet d'une réalisation commune, entre la partie française et allemande, au travers d'une structure transfrontalière.

Une autre caractéristique de cette nouvelle scène politique locale est son caractère artificiel. Ce nouveau point d'ancrage du politique au local a été construit par les acteurs locaux strasbourgeois et de l'Ortenau. Tout au long de ce travail, des points récurrents ont été évoqués. La communication, le discours formulé autour de l'EDSO ou encore l'importance accordée à la dimension symbolique de la coopération transfrontalière sont autant d'éléments ayant servi la construction de ce nouveau lieu du politique.

L'apparition de cette nouvelle scène politique conduit au constat suivant : à Strasbourg et sur son territoire d'influence, la coopération transfrontalière est désormais le nouveau référentiel²⁶⁸ politique. Ainsi, cela tend à confirmer les hypothèses à la base de ce mémoire.

De part les usages que les acteurs en font, la coopération transfrontalière constitue un nouveau lieu de conflits et de négociations entre les acteurs. Par le recours croissant au transfrontalier dans les politiques locales, ces derniers cherchent à se construire une légitimité. La coopération transfrontalière agit comme une preuve de leur compétence et est mise au service d'enjeux politiques ou professionnels. Ainsi, à travers la coopération transfrontalière, ce sont les jeux et les stratégies des acteurs locaux strasbourgeois et de l'Ortenau qui apparaissent en filigrane. La coopération transfrontalière à Strasbourg et autour de Strasbourg aide à dessiner une nouvelle figure de l'acteur local, politique ou technique.

La coopération transfrontalière est également perçue par les acteurs locaux strasbourgeois à la fois comme l'occasion de faire émerger un territoire fort et de mettre en place de nouvelles formes d'action publique. La place du transfrontalier dans l'action publique locale à Strasbourg et dans l'Ortenau occupe une position centrale. La manière de prendre des décisions au niveau local se veut novatrice, car elle tient compte de la caractéristique transfrontalière du territoire. La définition de politiques transfrontalières à Strasbourg et dans l'Ortenau traduit le fait que les politiques publiques sont désormais de plus en plus territorialisées et, par conséquent, de plus en plus locales. C'est en ce sens que la coopération transfrontalière mise en place à Strasbourg et dans l'Ortenau illustre les changements de l'action publique locale.

²⁶⁸ La notion de « référentiel » est à comprendre au sens où l'entend Pierre Müller. Il s'agit d'une nouvelle idée faisant sens entre les acteurs et servant à la fabrication des politiques publiques.

Une nouvelle scène politique locale complexe

Une difficulté, rencontrée durant la rédaction de ce mémoire, a conduit à une réflexion d'ordre plus méthodologique. Effectivement, il a parfois été compliqué de distinguer les usages de l'EDSO faits par les acteurs et les usages de l'EDSO dans les politiques publiques locales. Il semble que ces deux dimensions soient étroitement liées et qu'il est difficile de séparer les éléments relevant plus de la représentation politique et de la notion de métier de ceux se rapportant à l'action publique. Concrètement, certains arguments pouvaient être utilisés à la fois dans la deuxième et troisième partie. Seule la conclusion changeait, allant soit vers une conclusion en lien avec la sociologie politique, soit sur une conclusion se rapportant plus à une sociologie de l'action publique.

Cette remarque semble d'autant plus intéressante, car elle traduit une dernière caractéristique de la coopération transfrontalière à Strasbourg et autour de Strasbourg. Le recours croissant au transfrontalier par les acteurs locaux strasbourgeois et de l'Ortenau ne correspond pas seulement à une ressource. Ces derniers sont aussi contraints d'investir dans la coopération transfrontalière. S'ils veulent défendre leur position dans un espace local de plus en plus dilué, ils doivent rechercher de nouvelles ressources. La coopération transfrontalière leur offre alors la possibilité de se construire une nouvelle légitimité politique ou professionnelle et d'agir dans un nouveau domaine leur permettant de prendre en compte les nouveaux impératifs locaux.

Sur un plan plus académique, cela rejoint l'injonction de nombreux chercheurs de science politique²⁶⁹ qui encouragent à ne pas distinguer la sociologie politique et la sociologie de l'action publique. Le travail des acteurs pour se construire une légitimité se trouve renforcé par l'utilisation de nouvelles formes et de nouveaux domaines de décisions. A l'inverse, les changements observés en matière d'action publique résultent pour partie de l'apparition de nouveaux acteurs locaux et de nouvelles pratiques politiques et professionnelles au niveau local.

²⁶⁹ Cf. Article : Genieys William, Smith Andy, Baraize François, Faure Alain, Négrier Emmanuel, « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », Pôle Sud, 2000, n° 13, p. 103-119.

SOURCES

Documents officiels

ADEUS, *Livre Blanc Strasbourg-Ortenau*, Strasbourg, septembre 2004, p. 6. En ligne. http://www.eurodistrict.eu/medias/fichiers/LIVRE_BLANC.pdf : Consulté en novembre 2009.

Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités territoriales*, ratifiée à Madrid, 21 mai 1980. En ligne. <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/106.htm> : Consulté en octobre 2009.

Cottin Bernard, Vetter Erwin, *Mission franco-allemande sur l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 03.02.2009. En ligne http://www.eurodistrikt.eu/medias/fichiers/Rapport_Vetter_Cottin.pdf : Consulté en novembre 2009.

CUS, *Strasbourg Eco 2020*, Feuille de route stratégique, Octobre 2009. En ligne http://www.strasbourg.eu/economie/strasbourgeco2020/feuille_route_eco2020.pdf?FileID=documentsprincipaux%2feconomie%2ffeuille_route_eco2020.pdf : Consulté en mars 2010. : Consulté en décembre 2009.

Déclaration commune de Jacques Chirac et Gerhard Schröder à l'occasion du quarantième anniversaire de l'Élysée, Paris, le 22.01.2003. En ligne <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20030122.html#Chapitre3> : Consulté le 06.11.2010.

Gouvernement de la République française, Gouvernement de la République fédérale allemande, Gouvernement du Grand Duché du Luxembourg, Conseil fédéral suisse, *Accord de Karlsruhe*, ratifié le 23 janvier 1996 à Karlsruhe. En ligne. http://www.espaces-transfrontaliers.org/document/accord_karlsruhe.pdf

Jouyet Jean-Pierre, « Lettre de mission à Monsieur Bernard Cottin du 20.05.2008 », in Cottin Bernard, Vetter Erwin, *Mission franco-allemande sur l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 03.02.2009. En ligne http://www.eurodistrikt.eu/medias/fichiers/Rapport_Vetter_Cottin.pdf : Consulté en novembre 2009.

Archives

Archives sur l'eurodistrict Strasbourg-Ortenau : consultable en ligne <http://www.eurodistrict.eu/fr/Documents-de-reference-39.html>

Dossier sur le GECT constitué pour la première séance du conseil de l'Eurodistrict du 04.02.2010. Mise à disposition par Isabelle Ullmann lors de l'entretien du 09.03.2010.

Résolution commune pour la création d'un eurodistrict entre la Communauté Urbaine de Strasbourg et l'Ortenau. Offenbourg, 23.04.2003. En ligne. http://www.eurodistrict.eu/medias/fichiers/F_ResolutionCommunePartenairesED.pdf : Consulté en novembre 2009

Ministère des Affaires Etrangères, Cabinet de la Ministre déléguée aux affaires Européennes, *Points cadre pour la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl*, Paris, 23.06.2003. En ligne http://www.eurodistrikt.eu/medias/fichiers/F_DeclarationCommuneLenoirBury.pdf : Consulté en septembre 2009.

EDSO, *Convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, 17.05.2005. En ligne http://www.eurodistrikt.eu/medias/fichiers/Convention_Creation_ED.pdf : Consulté en novembre 2009.

CUS, *Signature de la convention relative à la création de l'Eurodistrict*, Strasbourg, Communiqué de presse, Strasbourg, 17.10.2005, p. 2-3. En ligne : <http://www.eurodistrict.eu/fr/Presse-64.html> : le 27 octobre 2009.

De Crescenzo Chrystelle, *17 octobre 2006 : l'eurodistrict Strasbourg-Ortenau a un an !*, Communiqué de presse, CUS, Direction de la communication, Strasbourg, 17.10.2006.

EDSO, *Regard transfrontalier sur l'emploi*, brochure publiée par l'ANPE, l'ASSEDIC et l'agence de l'emploi d'Offenburg, n°1, juin 2008. En ligne http://www.eurodistrict.eu/medias/fichiers/Lemploi_rhenan_sur_les_1.pdf : Consulté le 06.06.2010.

EDSO, *Contrat de coopération pour le traitement des déchets ménagers*, 20 août 2008. En ligne http://www.eurodistrict.eu/medias/fichiers/Convention_environnemen.pdf : consulté en novembre 2009.

EDSO, *Protocole d'accords relatif à l'expérimentation d'un dispositif d'apprentissage transfrontalier*, 08 septembre 2008. En ligne. http://www.eurodistrict.eu/medias/fichiers/Protocole_daccord_08090.pdf : consulté en novembre 2009.

EDSO, *Déclaration de Lahr*, Strasbourg, 14.10.2008. En ligne http://www.eurodistrikt.eu/medias/fichiers/resolution_de_Lahr.doc : Consulté en novembre 2009.

EDSO, *Statuts du groupement européen de coopération territoriale « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau »*, publiés au journal officiel le 01.02.2010.

Imprimés à caractère source

Dépliants à destination du grand public et fiches décrivant les actions de l'EDSO (distribuées à l'occasion du Conseil de l'Eurodistrict du 04.02.2010) mis à disposition par I. Ullmann lors de l'entretien du 09.03.2010 : facilitation des démarches administratives des Français résidant dans l'Ortenau, projet d'apprentissage transfrontalier, projet transfrontalier sur l'épilepsie, randonnée de l'EDSO, Fête du Rhin...

Film réalisé sur l'EDSO et diffusé à l'occasion de la Foire européenne en 2008. Mis à disposition par A-C. Trunk lors de l'entretien du 12.04.2010.

Citoyenne Alsacienne, « Manifeste alsacien pour une rénovation de la Démocratie Française », tract distribué lors de la présentation du livre de l'EDSO du Forum Carolus, Strasbourg, ENA, le 12.11.2009

CUS, Extension du tram à l'est, secteurs Port du Rhin, Kehl, plaquettes créées pour la concertation publique du 8 juin au 8 juillet 2009. Mise à disposition par C. Feneck.

Ries Roland, *Faire rayonner Strasbourg en France et en Europe*, Bulletin de campagne, paru le 09.02.2008.

Ries (Roland), « Restaurer la démocratie locale », Bulletin politique de la campagne municipale de 2008, 09.01.2008. En ligne. http://www.roland-ries-2008.fr/2/assets/files/ries_01_restaurer_democratie_locale.pdf : Consulté en novembre 2009.

Documentation en ligne

<http://www.eurodistrikt.eu/fr/Donnees-relatives-a-lEurodistrict-49.html> : Consulté le 03.05.2010.

<http://www.conference-rhin-sup.org/fr/accueil> : Consulté le 03.05.2010.

http://www.espacestransfrontaliers.org/document/Guide_pratique_COE_MOT_FR.pdf : Consulté en octobre 2009.

<http://www.senat.fr/seances/s200804/s20080403/s20080403002.html#int177> : consulté en avril 2010.

<http://www.investir-strasbourg.com/page.php/fr/138.htm> : Consulté le 07.06.2010.

http://www.strasbourg-europe.eu/historique_127_fr.html : Consulté le 06.06.2010.

<http://www.ortenaukreis.de/index.phtml?mNavID=1619.8&sNavID=1619.91&La=1> : consulté en mai 2010.

<http://sites.region-alsace.fr/interreg> : consulté le 08.06.2010.

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm : Consulté le 18.05.2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:FR:PDF> : Consulté le 18 avril 2010.

<http://www.espaces-transfrontaliers.org/indexsite.php> : Consulté en octobre 2009

<http://www.forum-carolus.org/fr/index.php> : Consulté en novembre 2009

<http://www.conference-rhin-sup.org/fr/accueil> : Consulté en novembre 2009

<http://sites.region-alsace.fr/Rhenan/FR/Presentation/Presentation.htm> : Consulté en novembre 2009

Données d'enquête

➤ *Observations ethnographiques*

Table ronde « Quel avenir pour les Eurodistricts ? », organisée par le Forum Carolus, Strasbourg, ENA, 12.11.2009.

Conseil de l'Eurodistrict, Séance constitutive du GECT, Strasbourg, CUS, 04.02.2010.

Conseil de l'Eurodistrict, Kehl, Stadhalle, 06.05.2010.

➤ *Revue de presse*

Revue de presse du journal Dernières Nouvelles D'Alsace, période du 01/01/2003 au 01/03/2010 pour Roland Ries, Robert Grossmann, Fabienne Keller et Jacques Bigot.

Revue de presse de quotidiens nationaux et internationaux à l'aide de factiva, période du 01/01/2003 au 01/03/2010 pour Roland Ries, Robert Grossmann, Fabienne Keller et Jacques Bigot.

➤ *Articles de presse*

Baldeweg (Yolande), « Roland Ries propose un référendum transfrontalier », *L'Alsace*, 10.04.2008. En ligne. http://www.club-presse-strasbourg.com/images/stories/revue_presse/revue_presse_rolandR_transfrontalier.pdf : Consulté en octobre 2009.

Bécu (Elodie), « Roland Ries, l'Eurodistrict et Washington DC », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 04.04.2008. En ligne. <http://strasbourg2008.dna.fr/?Roland-Ries-l-Eurodistrict-et> : Consulté le 27 octobre 2009.

Deprieck Matthieu, « Strasbourg tient à son parlement », *l'Express*, 20.10.2008. En ligne. http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/strasbourg-tient-a-son-parlement-europeen_624003.html : consulté le 27 janvier 2010.

Gambet (Aude), « Référendum sur l'eurodistrict : une bonne idée ? », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 24.04.2008. En ligne. <http://strasbourg.dna.fr/?Titre-sondage-budget-alimentaire> : Consulté le 27 octobre 2009.

Piettre (Catherine), « L'eurodistrict sur les rails », *Le Point*, 23.04.2009. En ligne. <http://www.lepoint.fr/actualites-region/2009-04-23/strasbourg-l-eurodistrict-sur-les-rails/1556/0/337484> : Consulté le 27 octobre 2009.

Reck Reinhard, « Basis für Kooperation stärker », *Offenburger Tageblatt*, 28.12.2007. En ligne. http://stadtarchiv.baden-online.de/suche/artikel_show.php?art_id=91155&jahr=2007&suche=eurodistrikt : consulté en mars 2010.

Reck Reinhard, « Weiterer Schub für Kooperation », *Offenburger Tageblatt*, 15.01.2009. En ligne. http://stadtarchiv.baden-online.de/suche/artikel_show.php?art_id=215201&jahr=2009&suche=eurodistrikt : Consulté en mars 2010.

Entretiens

➤ *Entretiens avec les acteurs français*

Entretien n° 1 : Emmanuel Vallens, Strasbourg, Cité administrative, le 28.01.2010.

Entretien n° 2 : Marie Lizler, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

Entretien n° 3 : Isabelle Ullmann, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

Entretien n° 4 : Jean-Baptiste Mathieu, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

Entretien n° 5 : Tavana Livardjani, Strasbourg, Cité administrative, le 09.03.2010.

Entretien n° 6 : Robert Grossmann, Strasbourg, Cité administrative, le 29.03.2010.

Entretien n° 7 : Cyril Feneck, Strasbourg, Cité administrative, le 31.03.2010.

Entretien n° 8 : Sébastien Bruxer, Strasbourg, Cité administrative, le 12.04.2010.

Entretien n° 9 : Anne-Christine Trunk, Strasbourg, Cité administrative, le 12.04.2010.

Entretien n° 10 : Katia Koppel, Strasbourg, Cité administrative, le 04.05.2010.

Entretien n° 11 : Clarisse Bonjean, Strasbourg, Préfecture de la région Alsace, le 11.05.2010.

➤ ***Entretiens avec les acteurs allemands***

Entretien n° 12 : Wolfgang Reinbold, Offenburg, Mairie d'Offenburg, le 09.04.2010.

Entretien n° 13 : Günter Petry, Kehl, Mairie de Kehl, le 14.04.2010.

Entretien n° 14 : Pascale Simon-Studer, Offenburg, Landratsamt, le 20.04.2010.

Entretien n° 15 : Wolfgang G. Müller, Lahr, Mairie de Lahr, le 22.04.2010.

Entretien n° 16 : Stefan Löhr, Lahr, Mairie de Lahr, le 22.04.2010.

➤ ***Entretiens « exploratoires » ou « complémentaires »***

Entretien n° 17 : Henri De Grossouvre, Schiltigheim, Espace européen de l'entreprise, le 03.03.2010.

Entretien n° 18 : Eric Maulin, Strasbourg, IHEE, le 15.03.2010.

Entretien n° 19 : Troy Davis, Strasbourg, IHEE, le 19.03.2010.

➤ ***Autre***

Réponse de Roland Ries à des questions envoyées par e-mail, puis transmises par K. Kopel.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bibliographie générale

Blanchet Alain, Gotman Anne, *L'entretien*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 38-46.

Bongrand Philippe, Laborier Pascale, « L'entretien dans l'analyse de politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de la science politique*, Vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 73-111

Hergenhan J., *Le fédéralisme allemand et la crise européenne*, Paris, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Janvier 2000, p. 12.

Lagroye Jacques, François Bastien, Sawicki Frédéric, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, 5^{ème} édition.

Muller (Pierre), Surel (Yves), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

Pinson Gilles, Sala-Pala Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, octobre 2007, pp. 555-597.

Bibliographie sur l'objet de recherche

➤ *Références sur la coopération transfrontalière*

Anderson Malcolm, « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures et conflits*, n° 26-27, 2001. En ligne. <http://conflits.revues.org/index359.html> : Consulté le 10 mars 2010.

Donnan Hastings, Wilson Thomas, *Borders*, Oxford, Berg, 2001.

Dupeyron Bruno, « La coopération transfrontalière nivelée en Europe. L'invention de nouveaux espaces publics transfrontaliers ? », in Bitsch M-Thérèse (Dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2003, pp. 323-340.

Dupeyron Bruno, *Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences de Rhin supérieur et de l'eurorégion méditerranéenne*, Thèse de doctorat de science politique, Université Robert Schuman, 2005.

Foucher Michel, *Fronts et frontières*, Paris, Fayard, 2005, p. 38.

Hamman Philippe, « La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe "par le bas" ? », *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 1-2, n° 116-117, p. 235-258.

Lecomte Henri, Levrat Nicolas, *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, l'Harmattan, 2006.

Leresche Jean-Philippe, Saez Guy, « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », *Pole Sud*, n°7, 1997, 27-47.

Martinez Oscar, « The dynamics of border interactions » in Schofield Clive (éd.), *Global boundaries*, London, Routledge, 1994, p 1-15.

Rousset Michel, *L'action internationale des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, 1998.

➤ **Références sur l'action publique et sur le travail de représentation politique**

Le Bart Christian, *Les Maires sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003.

Le Bart Christian, « Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in Smith Andy, Sorbet Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de rennes, 2003, p. 145-161.

Collovald Annie, « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1988, vol. 73, p. 29-40.

Duran Patrick, Thoenig Jean-Claude. « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, Volume n° 46, Numéro 4, pp. 580-623.

Faure Alain, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, 1994, Vol. 44, n°3, p. 462-279.

Genieys William, Smith Andy, Baraize François, Faure Alain, Négrier Emmanuel, « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, 2000, n° 13, p. 103-119.

Genieys William, « Le leadership vu du territoire pour une sociologie de l'action publique des élus locaux », in Smith Andy, Sorbet Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de rennes, 2003, p. 205-227.

Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Février 1995, Volume 45, Numéro 1, pp. 57-95.

Pinson G., « Projet de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 2006, Volume 56, Numéro 4, pp. 619-651.

➤ **Références sur l'internationalisation et l'eupéanisation**

Baisnée Olivier, Pasquier Romain (Dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait*, Paris, CNRS Editions, 2007.

Balme Richard, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelles ? » in Balme Richard, *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996, p. 25-26.

Brenner Neil, Theodore Nik, « Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism' », *Antipode*, 2002, Vol. 34, N° 3, p 348-379.

Claval P., Sanguin A-L., *Métropolisation et politique*, Paris Montréal, l'Harmattan, 1997.

Duchachek Ivo, « Perforated Sovereignities : Toward a Typology of new actors in international relations » in Michelmann Hans, Soldatos Panayotis, *Federalism and international relations. The role of the subnational units*, Oxford, University Press of Oxford, 1990, p. 10-12.

Hamman Philippe, « Défendre les travailleurs transfrontaliers : les apprentissages de la légitimation européenne », *Revue Française de Science Politique*, 2005, vol. 55, n°3, p 445-476.

Harguindéguy Jean-Baptiste, *La frontière en Europe, un territoire ? : coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, l'Harmattan, 2007.

Lozac'h Valérie, « Les communes allemandes face à la gouvernance européenne : entre logiques de transposition et stratégies de repositionnement », in : Georgakakis Didier, De Lassalle Marine, *La « nouvelle gouvernance européenne »*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.

Martins Veronica, « L'eupéanisation de la politique étrangère et de sécurité : la complémentarité de Knill et Lehmkuhl et de Øhrgaard », Communication du séminaire doctoral European Governance, global Governance. 2006. En ligne. oxpo.politics.ox.ac.uk/projects/.../jds06_martins_paper.pdf : Consulté le 10 mars 2010.

Mazué Emeline, *Quand la cité devient internationale... Etude de la politique d'internationalisation de la ville de Lyon à travers l'exemple de la Cité internationale de Lyon*, sous la direction de Renaud Payre, Mémoire IEP, Université Lumière Lyon 2, 2009.

Michelmann Hans, « Conclusion » in Michelmann Hans, Soldatos Panayotis, *Federalism and international relations. The role of the subnational units*, Oxford, University Press of Oxford, 1990, p. 299.

Pasquier Romain, *La capacité politique des régions*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 169.

Pinson Gilles, Vion Antoine, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 2000, Volume 13, Numéro 1, pp. 85-102.

Radaelli Claudio, « Wither europeanization ? Concept stretching and substantive change », *European Integration online papers*, 2000, vol. 8. En ligne : Consulté le 11 mars 2010.

Soldatos P., *Les nouvelles villes internationales : profil et planification stratégique*, Aix en Provence, Serdeco, 1991.

Vion Antoine, « Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes. Notes sur quelques déplacements de frontières du politique », *Annuaire Français de Relations Internationales*, Année 2001, Volume II, p. 362 – 375.

Bibliographie sur la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur et sur l'EDSO

Finck Olivier, *La coopération décentralisée des collectivités locales. L'exemple alsacien*, Strasbourg, Edition Hirlé, 1996.

Forum Carolus, *Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. La construction de l'Europe réelle*, sous la direction de H. De Grossouvre et E. Maulin, Vevey, Editions de la Salde et Xenia, 2009, p. 71-77 ;

Hamman Philippe, "Vers un intérêt général transfrontalier? Projets communs de part et d'autre de la frontière franco-allemande", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 99, 2006, pp. 102-109.

Keller Fabienne, Grossmann Robert, « Bilan de la coopération transfrontalière de la ville de Strasbourg », *Revue d'Allemagne*, Tome 3, n° 2/3, Avril-Septembre 2001, p. 213-225.

Kieffer Cécilia, *L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau : une nouvelle approche du quotidien franco-allemand*, sous la direction de Michel Fabréguet, Mémoire IEP, Strasbourg 3, 2008.

Wassenberg Birte, « Bilinguisme et coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur », *Revue d'Allemagne*, Tome 33, n° 2/3, Avril-Septembre 2001, p. 257 – 301.

Wassenberg Birte, « Le management interculturel des relations transfrontalières : l'exemple du Rhin supérieur », in : Bitsch Marie-Thérèse, *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 405-430.

ANNEXES

ANNEXE 1

Quelques repères l'EDSO

Les données de cet historique provient du site internet de l'EDSO et des documents consultables en ligne (<http://www.eurodistrict.eu/fr/Accueil-2.html> : Consulté le 02.06.2010)

22 janvier 2003 : Déclaration commune de Jacques Chirac et de Gerhard Schröder à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Elysée. Appel à la création d'un eurodistrict entre Strasbourg et Kehl.

24 mai 2003 : résolution commune des responsables politiques pour la création d'un eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

30 juin 2003 : Points-cadre définis par les ministres délégués aux Affaires européennes français et allemands.

2004 : Poursuite des réflexions et des négociations sur la forme à donner à l'Eurodistrict.

07 avril 2005 : l'EDSO répond à l'appel à la coopération métropolitaine lancé par la DATAR. L'Etat français accepte la candidature de l'eurodistrict.

07 octobre 2005 : Signature de la convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

15 décembre 2005 : séance constitutive du Conseil de l'Eurodistrict.

2006 : début du travail des différents groupes d'experts.

14 juillet 2007 : projet final de l'appel à la coopération métropolitaine lancé par la Datar.

Mai et juillet 2008 : Nomination d'un expert français et d'un expert allemand. Etude sur le potentiel de développement de l'Eurodistrict.

11 octobre 2008 : résolution de Lahr. Nouvelles orientations et objectifs pour l'EDSO.

09 décembre 2008 : le Conseil de l'Eurodistrict décide de la création d'un GECT.

03 février 2009 : remise du rapport des experts Vetter et Cottin portant sur le potentiel de développement de l'Eurodistrict.

26 mars 2009 : le Conseil de l'Eurodistrict valide les statuts du GECT « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ».

Mars 2009 – janvier 2010 : adoption des statuts du GECT par l'ensemble des membres de l'Eurodistrict et par les Etats français et allemands.

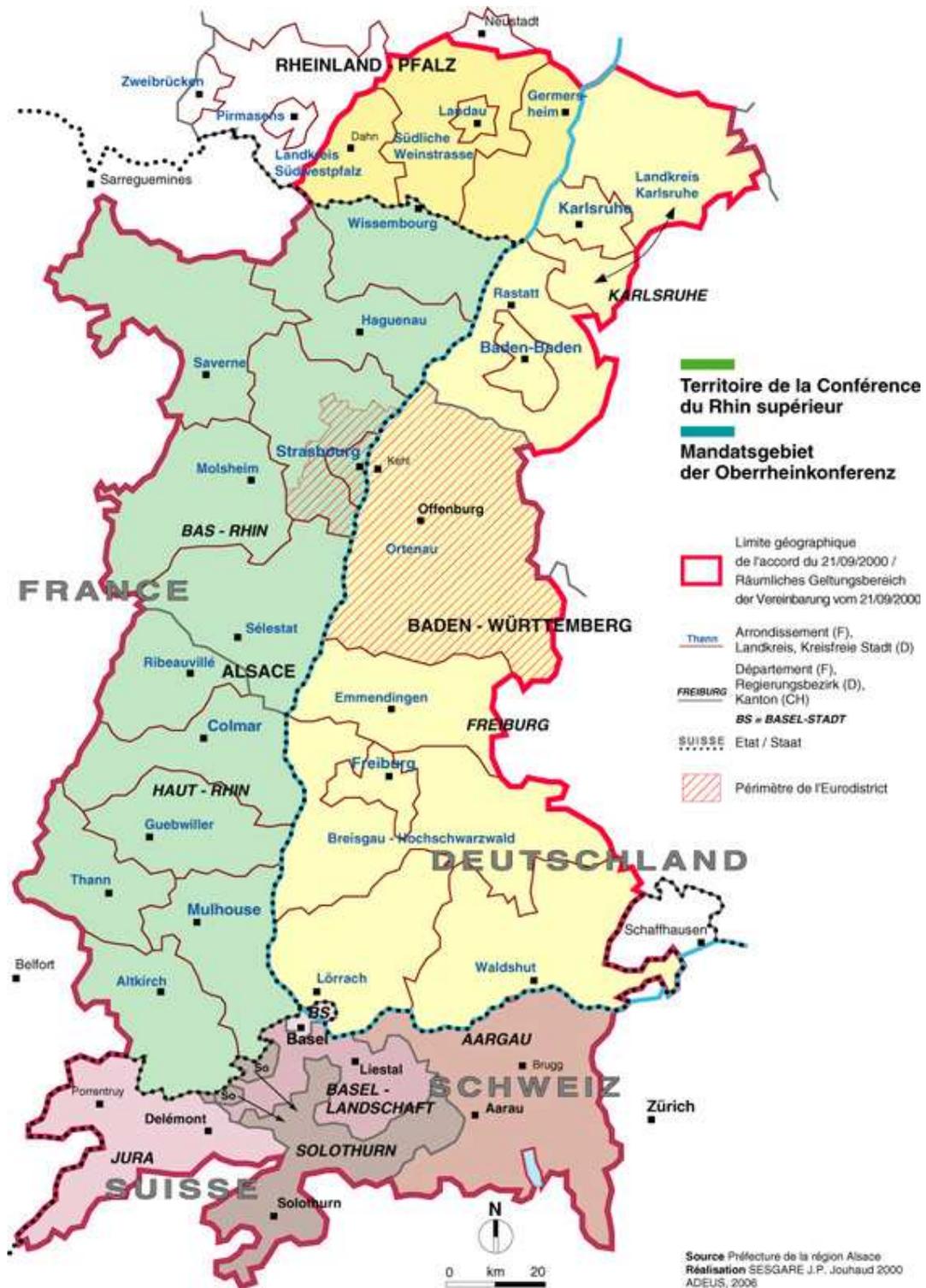
27 janvier 2010 : la préfecture du Bas-Rhin arrête la création du GECT « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ».

4 février 2010 : séance constitutive du Conseil de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, sous forme de GECT. Election du premier Président du GECT.

13 avril 2010 : Désignation du secrétaire général de l'EDSO.

6 Mai 2010 : Conseil de l'Eurodistrict à Kehl.

ANNEXE 2
Carte de l'EDSO



Source : Site internet de l'EDSO. <http://www.eurodistrict.eu/fr/Cartes-90.html> : consulté le 02.06.2010.

ANNEXE 3

Présentation des enquêtés

➤ **Les acteurs français**

Bonjean Clarisse

C. Bonjean est chargée de mission en matière de coopération transfrontalière à la préfecture de Strasbourg. Elle a permis d'appréhender l'action de l'administration déconcentrée en matière de coopération transfrontalière et d'Eurodistrict.

Bruxer Sébastien

S. Bruxer est en charge du schéma transfrontalier des Deux Rives, en partenariat avec la ville de Kehl. Il travaille au sein du service de l'urbanisme de la CUS. Bien que n'étant pas spécialiste de la coopération transfrontalière, il est tout de même confronté aux problématiques transfrontalières avec ce projet d'aménagement urbain.

Feneck Cyril

C. Feneck est en charge de la réalisation du tramway vers Kehl. Il travaille au sein du service des déplacements de la CUS. Bien que n'étant pas spécialiste de la coopération transfrontalière, il est lui-aussi confronté aux problématiques transfrontalières avec le projet de tramway, à l'instar de S. Bruxer.

Grossmann Robert

Robert Grossmann est un politique strasbourgeois, membre de l'UMP. Il était Président de la CUS en 2003, à la création de l'EDSO. Depuis 2008, il n'est plus que conseiller communautaire. Membre du conseil de l'Eurodistrict, il reste cependant encore très actif en matière de coopération transfrontalière et assume à part entière son rôle d'opposant politique.

Kopel Katia

K. Kopel est la chef de cabinet de R. Ries. Par ailleurs, elle était auparavant l'assistante parlementaire du R. Ries jusqu'à ce qu'il soit élu à la Municipalité de Strasbourg. Elle présente l'avantage de connaître R. Ries et de gérer l'agenda du Maire.

Livardjani Tavana

Membre du parti socialiste, T. Livardjani a participé au groupe de travail « Europe » au côté de JB. Mathieu et E. Vallens. Il est aujourd'hui collaborateur politique auprès du groupe Socialiste et Républicain, à la CUS.

Lizler Marie

M. Lizler travaille au service des relations internationales (SRI) de la CUS. Elle est en charge de plusieurs projets mis en œuvre par l'Eurodistrict.

Mathieu Jean-Baptiste

Membre du parti socialiste, JB. Mathieu est actuellement collaborateur politique auprès du groupe Socialiste et Républicain, à la CUS. Il a, lui-aussi, participé à la programmation socialiste sur les questions européennes, en vue des élections municipales à Strasbourg en 2008.

Trunk Anne-Christine

AC. Trunk est chargée de communication à la CUS. Elle s'occupe de la communication à destination du grand public.

Ullmann Isabelle

I. Ullmann est chargée de mission au SRI de la CUS depuis 2000. Elle s'occupe des dossiers franco-allemands. Par conséquent, elle intervient aussi bien en matière d'EDSO que de relations bilatérales franco-allemandes. Elle présente l'avantage d'avoir été présente depuis la création de l'EDSO en 2003.

Vallens Emmanuel

E. Vallens était, jusqu'en mai 2010, conseiller technique pour les questions européennes et transfrontalières, au sein du cabinet du Maire et du Président de la CUS. Membre du parti socialiste, il a également participé à la campagne des élections municipales en 2008. Il a notamment pris part au groupe de travail « Europe » qui devait proposer des idées pour le programme municipal de R. Ries.

➤ **Les acteurs allemands**

Löhr Stefan

S. Löhr travaille à la Mairie de Lahr. Ingénieur urbaniste de formation, il est en charge de l'aménagement. Il s'occupe aussi de l'autre instance de coopération transfrontalière dans laquelle Lahr est engagée (Vis-à-Vis) et de l'EDSO depuis 2003.

Müller Wolfgang G.

W.G. Müller est le Maire de Lahr (SPD). Il a été porte parole de l'Eurodistrict en 2008. Il possède une expérience intéressante en matière de coopération transfrontalière : Lahr appartient également à une autre instance transfrontalière (Vis-à-Vis) avec la région d'Erstein du côté français. D'ailleurs, c'est à ce titre qu'il souhaite l'élargissement de la partie française de l'EDSO au sud de la CUS.

Petry Günter

G. Petry est le Maire de Kehl (SPD). Il est en fonction depuis la création de l'Eurodistrict. Il a été porte-parole avec R. Ries en 2009.

Reinbold Wolfgang

W. Reinbold travaille à la Mairie d'Offenburg. Il est en charge des dossiers tels que les jumelages. Quand l'EDSO a été créé, cette thématique est venue s'ajouter à ses fonctions.

Simon-Studer Pascale

Traductrice et interprète de formation, P. Simon-Studer est en charge de l'EDSO au Landratsamt de l'Ortenau. Son poste est assez récent. Il fut créé en 2007, lorsque l'Eurodistrict devint un dossier trop volumineux à gérer pour le SRI de l'administration de l'Ortenau.

➤ **Les acteurs rencontrés au titre d'entretiens « exploratoires »**

Davis Troy

Troy Davis a fondé une association pour la défense du siège strasbourgeois du Parlement européen.

De Grossouvre Henri

H. De Grossouvre est en charge de l'administration du forum Carolus. Cet entretien a permis de revenir sur la coopération transfrontalière à Strasbourg et sur le livre sur l'EDSO, publié par ce Think tank à l'automne 2009.

Maulin Eric

E. Maulin est professeur de droit. Il est aussi le Directeur de l'IHEE à Strasbourg. Il a codirigé avec H. De Grossouvre le livre sur l'EDSO du forum Carolus.