

LES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE

VERS UNE INTEGRATION POLITICO-ADMINISTRATIVE TRANSNATIONALE ?

PAR

Martin NAGELSCHMIDT*

En dehors du cadre des relations diplomatiques traditionnelles¹, les coopérations transfrontalières entre la France et l'Allemagne, tant au niveau des entités infra-étatiques, que régionales et locales, ont toujours rempli des fonctions spécifiques. Il s'agissait en premier lieu de rapprocher les hommes vivant le long des frontières nationales et ainsi de contribuer à la réconciliation des deux peuples au terme de la Seconde Guerre mondiale. Une autre motivation fut d'apporter des solutions pratiques et stratégiques aux problèmes d'interdépendance dans les espaces transfrontaliers, qu'ils soient liés à l'aménagement du territoire, au développement économique ou aux questions sociales, écologiques et culturelles. La « territorialité » et donc les dimensions régionale et locale constituent le point commun de toutes ces interdépendances. Cette territorialité spécifique des espaces transfrontaliers engendre des formes de coopération qui vont bien au-delà des régimes sectoriels des relations internationales. C'est essentiellement le caractère territorial et donc transversal de la coopération transfrontalière qui fait la différence ; cela incite à faire preuve d'une innovation significative, non seulement en ce qui concerne le mode de fonctionnement institutionnel des coopérations transfrontalières en tant que question liée aux relations internationales, mais aussi pour l'organisation et pour la répartition des compétences infra-étatiques. C'est ainsi que les coopérations transfrontalières entre les deux pays ont, au fil du temps, servi non seulement de bases à de nouvelles formes et à de nouvelles fonctions des relations extérieures bien au-delà et en même temps bien en-deçà de la diplomatie internationale. Elles ont aussi servi de motif à plusieurs réformes des compétences infra-étatiques dans les deux pays. En tentant de relier ces deux aspects, il est possible d'observer une évolution parallèle des compétences institutionnelles infra-étatiques et des structures de coopération transfrontalière.

Afin d'embrasser au mieux la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne, il convient d'analyser son évolution dans l'Eurorégion du Rhin supérieur et dans la Grande région Sarre-Lorraine-Luxembourg-Wallonie. Une fois ainsi mis en évidence quelques aspects importants de l'émergence de systèmes de coopération transfrontalière à de multiples niveaux, il sera alors finalement possible de préciser les enjeux de ce développement.

* Chercheur, responsable de la Berlin Graduate School of Social Sciences de la Humboldt Universität (Berlin, Allemagne).

¹ Cf. Martin NAGELSCHMIDT, « Les relations internationales des *Länder* allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg. », *Etudes internationales*, vol. XXX, n° 4, numéro spécial « Les relations internationales des régions en Europe » dirigé par Jacques PALARD, déc. 1999, pp. 679-699.

L'ÉMERGENCE DE STRUCTURES DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE À NIVEAUX MULTIPLES

L'accélération de l'intégration européenne lors des vingt dernières années a contribué à une intensification significative de la coopération transfrontalière. Les facteurs décisifs de ce développement furent le Traité de Schengen, l'introduction du Marché commun et la réforme des fonds structurels et plus particulièrement la création de l'initiative communautaire INTERREG². Depuis cette période, le nombre d'acteurs et d'activités de nature transfrontalière s'est multiplié autant que le nombre des institutions et des niveaux politiques impliqués dans la coopération. La coopération intergouvernementale longtemps dominante dans les affaires transfrontalières entre les deux pays s'est vue de plus en plus complétée par de nouvelles activités aux échelons inférieurs régionaux et locaux. Dans le même temps, les interdépendances entre différents niveaux et des espaces plus ou moins étendus de la politique transfrontalière se sont accrues. En conséquence, les coopérations sont devenues plus complexes, plus denses et plus politiques à la fois. Les élus appartenant à différents niveaux institutionnels ont fait entendre leur voix pour réclamer une participation plus formelle à la coopération. En outre, les représentants des collectivités régionales et locales ont créé de nouvelles formes de coopération. L'ensemble de ces développements a engendré un processus conduisant à l'émergence de systèmes de coopération transfrontalière à niveaux multiples et aux fonctions politico-administratives différenciées³. S'agit-il d'une nouvelle forme de gouvernance politico-administrative transnationale ? Dans l'affirmative, cela constituerait un défi majeur non seulement pour les structures et les procédures en place au sein des institutions transfrontalières existantes, mais aussi pour la répartition des pouvoirs infra-étatiques dans les deux pays. Face aux jugements peu favorables portés sur l'efficacité mais aussi sur la légitimité politique de la coopération transfrontalière – même de la part des praticiens⁴ –, il s'agit d'un défi à surmonter dans une perspective essentiellement stratégique.

Les enjeux liés à ce développement suggèrent une « *approche résolument collective et organisée* »⁵ des processus de délibération et de décision, mais également la mise en œuvre de projets et d'une politique transfrontalière de nature stratégique. Les approches « *de type individualiste* »⁶ qui ont guidé le fonctionnement séparé d'un nombre croissant d'organismes de coopération transfrontalière ne répondent plus à ce nouveau défi. Une politique transfrontalière à la fois stratégique et opérationnelle sur le terrain implique une concertation sur les activités et capacités des États ainsi que des collectivités régionales et locales. C'est d'autant plus important que l'encadrement juridique de la coopération « *mettant face à face une*

² L'Initiative communautaire INTERREG I a été instituée par décision de la Commission européenne du 25 juillet 1990, *Journal officiel des Communautés européennes*, n. C 215/4, 30 août 1990.

³ Cf. Martin NAGELSCHMIDT, « Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe. Le cas du Rhin supérieur et des nouvelles coopérations à la frontière Est de la RFA », *Revue internationale de politique comparée*, vol. XII, n° 2, 1999, pp. 223-236. D'après Henri COMTE / Nicolas LEVRAT (« Perspectives transfrontalières », in Henri COMTE / Nicolas LEVRAT (dir.), *Aux Coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, L'Harmattan, Paris 2006, p. 354), « de cette multiplicité d'acteurs, de niveaux différents et agissant parfois dans des arènes distinctes, il découle que le paradigme de la multilevel governance est particulièrement approprié pour concevoir des 'projets de territoires transfrontaliers' ».

⁴ Wolfram VOGEL, « Avenir du Rhin supérieur dans l'Europe élargie. Une enquête sur les expériences et les perspectives de la coopération transfrontalière », *DFI Compact*, n° 5, « Quel avenir pour l'espace rhénan ? Les attentes des acteurs et des citoyens », Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg, 2007.

⁵ Henri COMTE, « Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers », in Henri COMTE / Nicolas LEVRAT (dir.), *op. cit.* p. 186.

⁶ *Ibid.*, p. 187.

compétence locale d'un côté de la frontière et une compétence étatique de l'autre »⁷ se heurte trop souvent à une répartition des compétences infra-étatiques bien différente de part et d'autre de la frontière. Ce changement de perspective en cours tant sur le plan analytique que sur le plan pratique introduit le problème de « *gouvernance transfrontalière* »⁸ dans la recherche sur la coopération transfrontalière. Dans une perspective analytique, les conditions d'une division de travail fonctionnelle entre les différents échelons de la coopération transfrontalière et la coordination des activités administratives et politiques seront envisagées. On peut supposer que l'efficacité d'un système de coopération transfrontalière à de multiples niveaux dépend largement d'une concertation horizontale et verticale entre les instances politico-administratives qui ont les responsabilités suivantes : encadrement diplomatique et juridique (niveau national : fonction politique), impulsion politique stratégique (niveaux national et régional : fonction politique), coordination administrative sectorielle et intersectorielle (niveaux national et régional : fonction administrative), légitimation démocratique (niveaux régional et local : fonction politique), mise en œuvre régionale et locale (niveaux régional et local : fonctions politique et administrative)⁹.

Echelons et fonctions de gouvernance des systèmes transfrontaliers de coopération

Fonction Échelon	Politique	Administrative
National	Encadrement diplomatique Impulsion politique	- Coordination (inter-) sectorielle
Régional	Impulsion politique Légitimation démocratique	Coordination (inter-) sectorielle Mise en œuvre
Local	Légitimation démocratique	Mise en œuvre

⁷ *Ibid.*, p. 189 ?

⁸ *Ibid.*, p. 208.

⁹ Le niveau supranational qui joue un rôle important d'impulsion politique stratégique et de coordination administrative ne sera pas considéré en tant que tel parce que les structures et procédures de la politique régionale européenne sont largement intégrées dans le cadre institutionnel préexistant de coopération.

C'est à l'égard des problèmes et des interdépendances concernant concrètement la coopération transfrontalière que ces différents niveaux et fonctions sont appelés à agir de concert dans le cadre d'un système de gouvernance à niveaux multiples. Et c'est par rapport au niveau d'engagement et à la répartition des tâches entre ces différents niveaux et fonctions que l'émergence des systèmes de coopération transfrontalière à niveaux multiples entre la France et l'Allemagne sera décrite et analysée.

DES STRUCTURES DE COORDINATION INTERETATIQUE A L'EMERGENCE DE SYSTEMES DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE A NIVEAUX MULTIPLES

Il convient de décrire et d'analyser à présent deux cas de coopération transfrontalière franco-allemande aussi exemplaires que traditionnels : la coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans la vallée du Rhin supérieur et la coopération transfrontalière franco-germano-luxembourgo-belge dans la Grande région Sarre-Lorraine-Luxembourg-Wallonie. Dans le premier cas, nous esquisserons plus en détail un développement institutionnel assez complexe et dynamique qui a évolué pendant plus de trente ans. Le deuxième cas, certes aussi riche en développements institutionnels, sera en revanche décrit et analysé de manière plus générale. Cette méthode permettra de mettre en relief les développements majeurs des deux coopérations en ce qui concerne l'émergence d'une structure et d'une logique de gouvernance à niveaux multiples.

Les espaces transfrontaliers entre la France et l'Allemagne ont connu une dynamique de développement économique et social considérable. La vallée du Rhin supérieur se distingue par sa productivité économique croissante et par l'attractivité de sa qualité de vie. La région jouit d'une population en augmentation des deux cotés du Rhin et d'une imbrication importante dans des secteurs aussi divers que la chimie, l'industrie pharmaceutique, la santé, la recherche dans les universités, les biotechnologies et les nanotechnologies. Le nombre des travailleurs frontaliers est d'environ 90 000. Aujourd'hui la région du Rhin supérieur cherche à devenir une « région métropolitaine » de l'UE¹⁰. Jusque dans les années 1960, la Grande région Sarre-Lorraine-Luxembourg-Wallonie se caractérisait par ses industries lourdes (acier, charbon) ; aujourd'hui, elle se situe au-dessus de la moyenne de l'UE dans le secteur secondaire (industrie automobile, construction mécanique, électronique, industrie alimentaire et chimie), ce qui a considérablement contribué à son évolution structurelle, tandis que le secteur tertiaire connaît un développement très dynamique, surtout au Luxembourg. Cependant, les disparités économiques et sociales entre les composantes de la Grande région demeurent importantes. En outre, cette dernière dispose du nombre le plus élevé de travailleurs frontaliers de toutes les régions transfrontalières de l'UE (180 000)¹¹.

La coopération franco-germano-suisse dans la vallée du Rhin supérieur

Le développement de la coopération transfrontalière germano-franco-suisse dans la vallée du Rhin supérieur permet d'identifier plusieurs étapes de l'émergence d'un système de coopération à niveaux multiples. Les premières coopérations transfrontalières institutionnalisées, comme par exemple la Communauté d'intérêts de la Moyenne Alsace et

¹⁰ Cf. BAK Basel Economics, *Das Oberrheingebiet als europäische Metropolregion*, Bâle, 2006.

¹¹ Cf. Observatoire interrégional du marché de l'emploi, *Rapport sur la situation économique et sociale de la Grande région pour le Comité économique et social de la Grande région*, Sarrebruck, 2007.

du Brisgau (CIMAB), furent fondées dans les années 1960 par les représentants des collectivités locales françaises et allemandes. Cette coopération, comme celle qui s'est développée entre la Regio Basiliensis – une association privée fondée par des cercles économiques de Bâle Ville et la région de l'Alsace du Sud – servaient à créer des liens économiques et à améliorer la situation des travailleurs transfrontaliers. A l'exception du canton de la ville de Bâle, les représentants de l'Etat au niveau régional ne jouaient aucun rôle dans ces coopérations.



Vers la fin des années 1960, l'imbrication verticale des politiques publiques territoriales avait progressé à un tel point qu'est apparue, du côté suisse, la volonté de rassembler au sein d'une même structure les représentants régionaux des Etats voisins allemands et français. C'est ainsi que la Conférence tripartite, la première structure trilatérale entre les trois régions frontalières, fut créée. Depuis 1971, les représentants des deux cantons de Bâle (Ville et Campagne), le préfet du département du Haut-Rhin et son homologue, le *Regierungspräsident* de la Bade du Sud, s'y réunissent avec des représentants des collectivités locales et des organes régionaux de l'aménagement du territoire.

La création d'un cadre institutionnel interétatique à deux niveaux

Cet engagement informel ne constituait pourtant qu'un prélude à l'officialisation de la coopération dans le cadre de l'Accord de Bonn¹² conclu entre les trois Etats en 1975. Cet accord avait pour objectif de créer une commission intergouvernementale au niveau national assistée par deux comités régionaux. Le but de cette nouvelle construction était, d'une part,

¹² « Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Bildung einer Kommission zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen vom 29. Dezember 1975 », *Bundesgesetzblatt Jahrgang 1976*, Teil II : 194-198.

de créer une structure de coopération au niveau national afin d'orienter et d'encadrer l'évolution de la coopération à travers des résolutions et, d'autre part, de préparer de futurs accords bi- ou multi-latéraux. Les comités régionaux ont servi à réunir les administrations régionales et sectorielles étatiques et les collectivités territoriales au sein des délégations nationales sous l'égide des représentants régionaux de l'Allemagne, de la France et de la Suisse. Le domaine de compétence de la coopération interétatique au niveau régional concernait tous les secteurs relevant des politiques territoriales¹³. En conséquence, des groupes de travail y furent instaurés pour réunir les responsables et les experts des administrations sectorielles concernées.

Cette nouvelle construction correspondait aux conditions constitutionnelles et institutionnelles territoriales des trois Etats à cette époque. La commission intergouvernementale satisfaisait surtout le besoin de la France, qui recherchait un vis-à-vis institutionnel officiel. Les comités régionaux, qui furent dotés d'une certaine autonomie dans le traitement des questions transfrontalières de voisinage¹⁴, répondaient aux besoins de coopération des *Länder* allemands (Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat) et des cantons suisses (Bâle Ville et Bâle Campagne). L'objectif de ce nouveau cadre était l'échange d'informations et la coordination des activités transfrontalières aussi bien dans le domaine de l'aménagement du territoire que dans celui de la protection de l'environnement ou dans celui du développement de l'économie, etc. Il constituait un réseau administratif intersectoriel de coordination à la disposition d'une politique régionale transfrontalière qui ne disposait pas des compétences et des ressources nécessaires à l'aménagement du territoire transfrontalier¹⁵. Pourtant, cette construction interétatique à deux niveaux a représenté un progrès considérable dans l'ouverture officielle¹⁶ de la France et de la RFA aux problèmes de voisinage frontaliers.

Dans le même temps, cette nouvelle structure a révélé quelques carences. Très vite elle a contribué à la diminution de l'engagement des acteurs importants de la coopération locale comme les villes et les *Landkreise*, les départements et les associations de villes des côtés allemand et français. Du côté suisse, les gouvernements des deux cantons et la Regio Basiliensis furent engagés officiellement dans ce cadre interétatique. Déjà, depuis 1970, la Regio Basiliensis avait assumé la fonction de bureau détaché des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, ainsi que des fonctions étatiques dans le domaine de la « *petite politique extérieure* »¹⁷. Or, à l'origine, la Regio Basiliensis avait pour but de promouvoir la coopération économique locale et régionale dans l'espace transfrontalier. Ainsi, tous les acteurs locaux et régionaux se retrouvaient dans les délégations étatiques régionales des trois pays. Les coopérations locales et régionales des collectivités furent par la suite négligées. Au niveau international, la Commission intergouvernementale des ministères des Affaires étrangères, éloignée des problèmes transfrontaliers concrets, joua un rôle plutôt passif. La double structure de la Commission intergouvernementale et des deux Comités régionaux engendra des problèmes de coordination entre le niveau régional et le niveau national ainsi qu'entre les

¹³ Aménagement du territoire, infrastructure des transports, environnement, économie, affaires sociales, éducation et culture.

¹⁴ Martin NAGELSCHMIDT, *Das oberrheinische Mehrebenensystem, Institutionelle Bedingungen und funktionale Herausforderungen grenzübergreifender Zusammenarbeit in Europa*, Regio Basiliensis, Bâle, 2005, pp. 155-156.

¹⁵ *Ibid.*, p. 63.

¹⁶ Wolfgang WESSELS, *Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995*, Leske/Budrich, Opladen, 2000.

¹⁷ « Portrait rapide de la Regio Basiliensis », document disponible sur le site Internet www.regbas.ch/f_infos_portraitrapide.cfm. Pour le Canton d'Argovie depuis 1996, ainsi que pour les Cantons de Soleure et du Jura depuis 2003.

deux structures régionales. De plus, la coopération au niveau régional, qui s'avérait le principal niveau d'activités, était confrontée à une prolifération difficilement maîtrisable des groupes de travail sectoriels. Les Comités régionaux, enfin, étaient des structures réservées aux représentants de l'exécutif. La coopération des élus allemands et français s'effectuait dans un cadre plutôt informel, sans être concernée par la coopération transfrontalière en tant que telle.

Des réformes incrémentales de la coopération interétatique

Depuis les années 1980, cette coopération qui intervient à deux niveaux étatiques – national et régional – a été à plusieurs reprises l'objet de réformes structurelles visant à systématiser le fonctionnement des groupes de travail sectoriels des comités régionaux. Ces réformes visaient également à renforcer les responsabilités transversales des secrétariats des délégations régionales et à clarifier les prérogatives des Comités régionaux ainsi que celles de la Commission intergouvernementale. En 1991, les Comités régionaux fusionnèrent dans le cadre de la Conférence du Rhin supérieur qui, en 1996, se dota d'un secrétariat commun trilatéral situé à Kehl, dans les environs de Strasbourg. Dans le même temps, une présidence et une programmation annuelle de la coopération furent mises en place. Grâce à ces changements, qui furent ancrés dans l'Accord intergouvernemental de Bâle du 21 septembre 2000, le fonctionnement de la coopération étatique au niveau régional se révéla bien meilleur. Cependant, les lacunes de cette construction dominée par deux niveaux de coopération étatiques persistent : faible rôle des collectivités locales et position marginalisée des élus locaux et régionaux. En conséquence, ce furent d'abord les acteurs régionaux de l'Etat qui, grâce à leur compétence et à leur expérience dans le domaine administratif, purent profiter au mieux des premiers programmes INTERREG dans la plus grande partie de l'espace transfrontalier¹⁸.

L'échelon local de la coopération transfrontalière

Ce ne fut que dans la partie nord (la plus petite) du territoire, sous mandat de la Conférence du Rhin supérieur, que les acteurs locaux ont pu, grâce à la création du réseau régional PAMINA (Palatinat, Mittlerer Oberrhein, Nord-Alsace)¹⁹, bénéficier plus favorablement d'une mise en œuvre plus décentralisée du programme INTERREG. Ainsi, le PAMINA a gagné une importance considérable en tant que modèle institutionnel d'une coopération transfrontalière plus décentralisée, intercommunale et régionale. Depuis sa création, il a développé une structure et des procédures de coopération transnationale de plus en plus affirmée²⁰. Ce réseau devint la première coopération transfrontalière à utiliser – en 1997 – les instruments de l'Accord de Karlsruhe de 1996²¹ réglant la coopération entre

¹⁸ Programme INTERREG Rhin Supérieur Centre-Sud III, Programme opérationnel, nov. 2001, adopté par la Commission européenne le 27 décembre 2001.

¹⁹ Le 12 décembre 1988, une déclaration d'intention pour un programme d'action transfrontalier, la Déclaration de Wissembourg, a été signée par les responsables des Etats et des collectivités territoriales des trois territoires concernés. Cette coopération rassemble les arrondissements de Haguenau et de Wissembourg et l'arrondissement de Saverne du département Bas-Rhin et, coté allemand, les villes de Karlsruhe, Baden-Baden et Landau et les *Landkreise* Karlsruhe, Rastatt, Gernersheim, Südliche Weinstraße, ainsi que deux communautés de communes (Hauenstein et Dahner Felsenland) dans le *Landkreis* Südwestpfalz.

²⁰ « Eurodistrict PAMINA, De l'idée à la naissance de l'Eurodistrict Regio PAMINA », document disponible sur le site Internet www.regio-pamina.eu/pamina/spip.php?rubrique275.

²¹ Accord de Karlsruhe, Accord entre le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le gouvernement de la République française, le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux, 23 janv. 1996.

les collectivités locales françaises et allemandes. Depuis 2006, le PAMINA a, dans ce même cadre juridique, pris la forme d'un groupement local de coopération transfrontalière. Doté d'un conseil de représentants locaux et régionaux des trois espaces transfrontaliers, il prend ses décisions à la majorité qualifiée de ses membres. Le conseil élit un bureau et un président qui peut avoir recours au personnel administratif délégué des trois parties ou du personnel qui lui est propre. Au vu des compétences du groupement qui s'inscrivent dans le cadre de celles des institutions qui en sont membres, le PAMINA représente une coopération politico-administrative transnationale institutionnalisée. L'élaboration de concepts transfrontaliers d'aménagement du territoire de même que le développement économique et la protection de l'environnement relèvent de ses compétences²².

Face à l'exemple du réseau PAMINA et à la faible position des échelons local et régional dans le cadre de la coopération rhénane, les représentants de l'exécutif des collectivités locales et les élus des collectivités des parties centrale et sud de l'espace transfrontalier ont demandé dans les années 1990 une participation plus forte dans la coopération interétatique et dans la mise en œuvre du programme INTERREG. En 1995, les maires des plus grandes villes et les trois associations de la « Regio »²³ du sud de l'espace transfrontalier constituèrent le Conseil de la Regio TriRhena, destiné à devenir le cadre institutionnel de l'engagement économique et social des collectivités locales à cet échelon de la coopération transfrontalière. Le Conseil de la Regio fut doté d'une assemblée d'une soixantaine de membres, d'un comité directeur et d'une présidence. Cependant, cette coopération ne disposait pas d'un statut juridique et son secrétariat fut très modestement organisé. Il ne tenait pas le rôle important que ses fondateurs avaient voulu lui attribuer. Il ne réalisa que quelques projets d'importance régionale, principalement dans les domaines des transports publics et du marché économique local et régional. Cependant, ces actions s'effectuèrent plus ou moins sous l'égide de la Conférence du Rhin supérieur et avec des cofinancements INTERREG. La plupart des autres exemples de coopération dans le cadre du Conseil de la Regio eurent lieu entre deux ou trois collectivités²⁴. Le Conseil de la Regio TriRhena n'a pas su participer à la mise en œuvre du programme INTERREG, ni à une politique commune transfrontalière des collectivités locales dans le sud de l'espace transfrontalier rhénan. Une troisième coopération transfrontalière de ce type fut engagée en 1999, la Regio Centre, qui rassemblait la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS), la région Alsace et les *Landkreise* de l'Ortenau et d'Emmendingen²⁵ du côté allemand ; les résultats de cette coopération furent encore moins probants que ceux de la Regio TriRhena.

Ce ne fut donc que dans une petite partie du nord de l'espace de coopération rhénane que l'échelon local a su – avec le PAMINA – se doter d'une structure capable de fonctionner. Pourtant, tous ces efforts révèlent une prise de conscience et une nette augmentation des activités locales dans les affaires transfrontalières. Cela a engendré un processus dans lequel les intérêts locaux furent davantage pris en considération par les acteurs étatiques régionaux de la Conférence du Rhin supérieur, instaurant ainsi une réciprocité pourtant informelle entre l'échelon local de coopération transfrontalière et le système étatique à deux niveaux.

²² Pour tous ces règlements, cf. les Statuts du Groupement local de coopération transfrontalière Region Pamina, Conseil du groupement local, séance du 11 juin 2007.

²³ La Regio Basiliensis, la Regio du Haut Rhin et l'association Regio de Fribourg.

²⁴ Dans les domaines des infrastructures communales, des pistes cyclables, du tout-à-l'égout et des stations d'épuration. Ces coopérations partielles s'étendaient aussi aux domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur, de la culture, des loisirs et du sport.

²⁵ Ortenaukreis, Landkreis Emmendingen

La création des Eurodistricts

Grâce à l'impulsion politique des gouvernements français et allemands et à l'expérience acquise par les collectivités, la situation de la coopération au niveau local a considérablement changé au cours des dernières années. A l'occasion du 40^e anniversaire du Traité de l'Elysée, le Président français et le Chancelier allemand ont recommandé, le 22 janvier 2003, non seulement d'introduire des « Eurodistricts » dans le cadre de la coopération Strasbourg-Kehl, où cela était depuis longtemps en discussion, mais aussi d'utiliser ce nouvel instrument d'une manière plus générale, afin « *de promouvoir le développement d'une coopération et d'une intercommunalité transfrontalières* »²⁶. A la suite de cette déclaration, les coopérations transfrontalières locales entre Karlsruhe et Strasbourg, Freiburg et Colmar, Bâle, Saint Louis et Lörrach ont débouché sur la création d'« Eurodistricts ».

Il est intéressant de constater que ces derniers ne sont pas tous identiques aux coopérations locales qui s'étaient développées au cours des années 1990 dans l'espace transfrontalier rhénan. Apparemment, des coopérations intercommunales avec un périmètre plus petit semblent mieux correspondre aux besoins locaux de la coopération transfrontalière. C'est ainsi que des membres des coopérations Regio Centre et Regio Trirhena se sont repartis sur trois nouveaux Eurodistricts. En 2005, la Communauté urbaine de Strasbourg, l'Ortenaukreis et ses cinq grandes villes (Achern, Kehl, Lahr, Oberkirch et Offenbourg) ont paraphé une convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. En 2006 l'Eurodistrict Région Freiburg/Centre et Sud Alsace fut créé ; il est composé de la ville de Freiburg, des *Landkreise* Breisgau-Hochschwarzwald et Emmendingen avec leurs communes, du Grand pays de Colmar, du Pays de la région Mulhousienne ainsi que du Pays Rhin-Vignoble-Grand Ballon et du pays de l'Alsace centrale²⁷. En janvier 2007, la création de l'Eurodistrict trinational de Bâle s'inscrivait dans le même mouvement ; cet Eurodistrict est composé de l'association pour le développement durable du territoire de l'Agglomération trinationale de Bâle (ATB), de la Conférence d'agglomération et de l'instance d'information ainsi que du conseil INFOBEST PALMRAIN. Avec sa dénomination en Eurodistrict Regio PAMINA²⁸, seule la Regio PAMINA est restée telle quelle, sans changement d'affiliation ou redécoupage territorial.

La création d'Eurodistricts n'a cependant pas changé les instruments juridiques de la coopération transfrontalière intercommunale²⁹. Ainsi, le cadre juridique et les compétences existants en matière de coopération au sein des collectivités locales devaient constituer la référence pour la mise en œuvre d'un Eurodistrict. Le PAMINA disposait déjà d'un statut juridique selon l'Accord de Karlsruhe : le groupement local de coopération. Les partenaires de l'Eurodistrict Région Freiburg/Centre et Sud Alsace s'étaient mis d'accord sur la création d'un groupe de travail doté d'un comité de pilotage composé de huit représentants des collectivités prenant part à la coopération, d'un groupe de travail technique et, enfin, d'un comité consultatif ouvert aux représentants étatiques des collectivités territoriales et des cercles économiques et sociaux³⁰. L'Eurodistrict Trinational de Bâle fut constitué sur la base

²⁶ Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40^e anniversaire du Traité de l'Elysée, 22 janv. 2003, alinéa 24.

²⁷ Le pays, en tant qu'instrument de coopération intercommunale, fut introduit par la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, 4 fév. 1995, modifiée par la loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, 25 juin 1999.

²⁸ « Eurodistrict PAMINA... », *op. cit.*

²⁹ Dans leur déclaration, le Président français et le Chancelier allemand avaient souligné que « *les statuts de l'Eurodistrict ne prévoient pas dans un premier temps de transferts de compétences étatiques à la nouvelle structure commune* ».

³⁰ Convention de coopération Eurodistrict Region Freiburg/Centre et Sud Alsace, 6 juil. 2006.

d'un statut d'association, selon le régime du droit local des associations du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle³¹. L'association est dotée d'une assemblée composée par des représentants de ces dernières, d'un comité de direction qui élit un président et des vice-présidents, lesquels sont assistés par l'administration de l'association. Cette dernière dispose également d'un conseil consultatif composé des personnes détentrices d'un mandat électif public.

La constitution de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se fondait sur la déclaration du 22 janvier 2003 et sur une note de cadrage des ministres délégués aux Affaires européennes français et allemand du 30 juin 2003, ainsi que sur une décision du gouvernement français de retenir l'Eurodistrict parmi les lauréats de l'appel à coopération lancé par la DATAR, le 7 avril 2005³². Le conseil de l'Eurodistrict est composé des représentants politiques des collectivités locales membres et doté de deux porte-paroles, l'un français, l'autre allemand. Ainsi, la structure de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau correspond à un autre modèle que celui d'une intercommunalité transfrontalière. Le modèle visé était celui d'un district de capitale qui pourrait être comparable à celui de Washington D.C. Un comité de suivi « *conçu comme un Conseil de l'Eurodistrict élargi* » rassemble, à côté des représentants des collectivités, les représentants étatiques des échelons régionaux et nationaux de la coopération. Ce comité de suivi, qui « *accompagne et soutient les travaux du Conseil de l'Eurodistrict* », a pour fonction d'« *aboutir à un accord avec les services étatiques* ». Le cas échéant, il peut même faire des propositions à l'Etat français et aux gouvernements du *Land* et du *Bund*. L'Eurodistrict est également doté d'un groupe de coordination composé d'agents délégués de la CUS et de l'administration de l'Ortenaukreis, qui assume le rôle de secrétariat commun³³. Les organes de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau intègrent donc tous les niveaux du système de coopération.

De manière manifeste, la création de quatre Eurodistricts dans la région transfrontalière du Rhin supérieur révèle non seulement une formalisation mais aussi un renforcement de la coopération transfrontalière au niveau local. Elle porte également en elle la chance de compléter le système à niveaux multiples transfrontalier en région rhénane dans les domaines où il comportait des lacunes importantes, notamment dans les politiques publiques économiques et d'aménagement du territoire. C'est ainsi que tous les nouveaux Eurodistricts se sont consacrés aux problèmes liés au développement économique et social des espaces transfrontaliers au niveau de la coopération transfrontalière locale³⁴. Même si les

³¹ Régi par les articles 21 et suivants du Code civil local, Eurodistrict Trinational De Bâle (ETB), p. 1.

³² Convention relative à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, pp. 1-2.

³³ *Ibid.*, pp. 8-11.

³⁴ L'Eurodistrict Trinational de Bâle considère que « *des questions majeures telles que l'aménagement et le développement durable du territoire, les développements urbains, le transport et la mobilité, la logistique, le développement économique, l'emploi, la santé* » font parties de ses prérogatives. A cet égard, il conçoit sa mission sur la base de l'élaboration « *des idées directrices d'une stratégie commune à long terme pour le développement de l'ensemble de l'agglomération Trinationale en valorisant l'effet frontière.*» Cf. Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB), Statuts de l'association, art. 3 et 4. L'Eurodistrict Freiburg/Centre et Sud Alsace s'est fixé pour objectif de « *construire un espace transfrontalier doté d'une identité territoriale commune et d'œuvrer pour un développement cohérent de cet espace dans l'intérêt premier des citoyens* », en déterminant des champs d'action comme « *l'aménagement du territoire, le développement durable, les transports, la formation, la santé, l'économie* ». Cf. Eurodistrict Region Freiburg/Centre et Sud Alsace, Convention de coopération, art. 2, 1-2. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a engagé un projet de développement métropolitain comprenant quatre axes de travail structurants : Europe, culture, formation-recherche et efficacité énergétique Cf. Projet métropolitain, Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Rapport Final, document réalisé par l'ADEUS, en coopération et sous la responsabilité de la Direction du développement urbain de la CUS, sept. 2007. Les principales activités de l'Eurodistrict PAMINA sont : « *l'animation du territoire (élaboration de concepts et projets communs, coordination et promotion de la coopération transfrontalière au quotidien), le service INFOBEST (information et conseil aux organismes publics et privés, ainsi qu'aux particuliers dans les matières relevant de la vie transfrontalière), la mise en œuvre du programme INTERREG IIIA-PAMINA (autorité de gestion – suivi du programme – et*

nouveaux Eurodistricts, le long de la frontière, ne parviennent à réaliser qu'une partie des projets engagés dans ces domaines, il sera probablement possible de constater sur le terrain que la coopération transfrontalière rhénane aura gagné une importance considérable. Ainsi, elle sera en mesure de compléter les activités des échelons plus élevés de coopération de la Conférence du Rhin supérieur, de la Commission intergouvernementale³⁵ et du Conseil rhénan (*cf. infra*). C'est notamment dans la mise en œuvre du programme INTERREG que se révélera l'effet salutaire d'une coopération transfrontalière institutionnalisée à l'échelon local dans le cadre du système transfrontalier à niveaux multiples.

Le Conseil rhénan

En 1997, le système transfrontalier à niveaux multiples fut enrichi par un complément d'importance politique avec la mise en place du Conseil rhénan³⁶. Il s'agit d'une assemblée transnationale, composée des élus des parlements et des conseils régionaux et locaux de la vallée du Rhin supérieur. Depuis le début de la coopération étatique officielle en 1976, des élus allemands et français de l'espace transfrontalier se réunissent régulièrement afin d'échanger leurs points de vue sur des problèmes transfrontaliers. Toutefois, ce ne fut qu'avec la redynamisation de la coopération, dans les années 1990, grâce au programme INTERREG, qu'un projet d'institution transnationale fut élaboré. Le Conseil rhénan est une assemblée transnationale à deux niveaux, régional et local. Dans ce cadre, 71 élus des deux échelons se réunissent au sein de quatre délégations, dont deux pour les deux *Länder* allemands, une pour l'Alsace et une pour les cantons de la Suisse du Nord-Ouest. Le Conseil se dote d'une présidence tournante et de commissions de travail, mais il n'y a pas de secrétariat propre, la fonction étant assurée par les présidences consécutives. Il a apporté un complément démocratique et délibératif aux autres modes de coopération, notamment à celle de la Conférence du Rhin supérieur. Au niveau transfrontalier, il joue également un rôle de charnière entre les parlements et les conseils qui en sont membres.

Les délibérations et les résolutions du Conseil portent pratiquement sur toutes les politiques traitées au niveau régional. Le Conseil débat aussi des problèmes dans les domaines du transport et de l'environnement aux échelons nationaux. Pourtant, l'assemblée, qui n'inclut pas les élus du niveau national, ne dispose pas de levier politique pour modifier les décisions prises et les planifications élaborées aux niveaux national et international. C'est donc surtout dans le cadre des résolutions adressées à la Conférence du Rhin supérieur et aux institutions membres de l'assemblée que le Conseil rhénan peut contribuer plus directement au bon fonctionnement du système à niveaux multiples dans la région transfrontalière. C'est précisément par ce moyen que ses appels ont pu stimuler la coopération des responsables administratifs et des responsables régionaux des Etats, de même que l'engagement et les initiatives politiques de ses institutions membres.

L'émergence d'un système transfrontalier à niveaux multiples

L'analyse du développement de la coopération transfrontalière dans la vallée du Rhin supérieur met en évidence un changement fondamental de nature de la coopération transfrontalière entre la France, l'Allemagne et la Suisse. A partir d'une démarche ponctuelle et souvent seulement sectorielle à l'échelon local des collectivités infra-étatiques, un réseau

autorité de paiement – mandatement –) ainsi qu'un service d'information touristique ». Cf. « Eurodistrict PAMINA, Activités », document disponible sur le site Internet: www.regio-pamina.eu/pamina/spip.php?rubrique19.

³⁵ Créée par l'Accord de Bonn de 1975.

³⁶ Vereinbarung zur Gründung des Oberrheinrates/Convention de création du Conseil Rhénan, Baden-Baden, 16 déc. 1997.

intersectoriel de coordination encore informel sur deux niveaux de coopération interétatique s'est développé. Sous l'influence du programme INTERREG, ce système a connu un renforcement de son organisation interne. Ce sont surtout les nouvelles tentatives de coopération à l'échelon local qui ont récemment permis d'aboutir à la création de quatre Eurodistricts, ainsi qu'à la création d'un conseil concernant tout l'espace rhénan et disposant de fonctions politiques délibérative et consultative, surtout dans les domaines relevant de la coopération interétatique. Cela pourra atténuer, à long terme, le reproche d'après lequel la coopération transfrontalière manque de légitimité politique. Une vue globale schématique des organismes de coopération transfrontalière rhénane permet d'identifier la configuration institutionnelle du système transfrontalier à niveaux multiples dans la vallée du Rhin supérieur.

Le système transfrontalier à niveaux multiples dans la vallée du Rhin supérieur

Niveau national (fonction diplomatique)			
Commission intergouvernementale			
Niveau régional (fonction administrative)			
Conférence du Rhin supérieur			
Commission et Groupe de travail INTERREG Rhin supérieur			
Niveaux régional et local (fonction politique)			
Conseil rhénan			
Regio Trirrhena			
Niveau local (fonctions politique et administrative)			
Eurodistrict PAMINA	Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	Eurodistrict Region Freiburg/Centre et Sud Alsace	Eurodistrict Tri- national de Bâle

La Grande région Sarre-Lor-Lux-Rhénanie-Palatinat-Wallonie

La coopération transfrontalière entre Etats voisins de la Grande région Sarre-Lor-Lux-Rhénanie-Palatinat-Wallonie remonte à 1969, lorsqu'un sommet franco-allemand décida la création d'une Commission intergouvernementale pour la coopération transfrontalière. En 1971, la Commission intergouvernementale créa la Commission régionale Sarre-Lorraine-Luxembourg-Trèves/Palatinat occidental, avec quatre délégations de représentants des deux Etats allemands fédérés (Sarre, Rhénanie-Palatinat), des représentants préfectoraux du côté français et des représentants du gouvernement luxembourgeois. Une fois de plus, comme dans le cas de la coopération rhénane, un système de coopération interétatique à deux niveaux fut institué. Toutefois, c'est seulement en 1980 qu'un accord a été conclu dans le cadre d'un échange de notes entre les ministres des Affaires étrangères de la République

fédérale d'Allemagne, de la France et du Luxembourg, afin de formaliser juridiquement la coopération de la commission intergouvernementale et de la commission régionale, pourtant actives depuis 1971.

Les chefs des délégations nationales sont assistés chacun d'un secrétaire qui prépare des rapports et des résolutions pour les réunions annuelles. La Commission régionale a à sa disposition des groupes de travail permanents en charge de projets concrets, qui contribuent à la préparation de résolutions. Comme dans le cas de la coopération interétatique rhénane, il s'agissait d'un réseau intersectoriel disposant d'une fonction de coordination limitée. A l'instar du cas rhénan, un secrétariat fut mis en place en 1999, le bureau commun siégeant au Luxembourg. Depuis 1998, la région wallonne ainsi que la Communauté germanophone et la Communauté française de Belgique ont obtenu le statut d'observateur aux travaux de la commission régionale. De plus, le Conseil régional de Lorraine ainsi que les départements lorrains sont également représentés en tant qu'observateurs³⁷. Jusqu'à présent, les développements des deux coopérations sont similaires.

Périmètre de la Grande région



Le Conseil parlementaire interrégional

En 1986, un Conseil parlementaire interrégional (CPI) fut déjà ajouté à cette coopération des exécutifs étatiques à deux niveaux ; il représentait un complément démocratique et politique. La mission du CPI était « *de promouvoir le rôle économique, social et culturel de la Grande région par une étroite collaboration transfrontalière entre les régions* » et, surtout, « *de contribuer à terme au développement d'une perspective de coopération transfrontalière dans les domaines qui sont de la compétence normative de chacune des régions* »³⁸. Ainsi, le CPI couvre les mêmes politiques

³⁷ Grande région, « Commission régionale Saar-Lor-Lux-Trèves/Palatinat occidental », disponible sur le site Internet www.granderegion.net/fr/coll_pol/index_25ACC799E12A424E9AA570363260C766.html.

³⁸ Convention relative à la création d'un Conseil parlementaire interrégional, Metz, 17 févr. 1986, modifiée le 17 avril 1989 à Arlon, le 14 mai 1990 à Mayence et le 30 juin 2006 à Mayence, complétée par un protocole additionnel le 3 décembre 1993, ici préambule.

publiques que la coopération interétatique, mais avec pour objectif de développer « *une perspective* » politique commune pour les régions voisines. C'est dans le cadre de ses délibérations et de ses propositions que le CPI, en tant que complément démocratique et politique, enrichit la coopération des exécutifs d'un point de vue stratégique. Ce rôle de complément politique est explicitement fixé par son règlement intérieur, qui lui permet de faire des recommandations aux exécutifs, lesquels doivent ensuite lui rendre compte des suites qu'ils leur ont données³⁹.

Le Conseil est composé des présidents des parlements et des conseils régionaux et de plusieurs autres représentants de chaque institution membre en proportion de la population des régions⁴⁰. Six commissions permanentes travaillent au sein du Conseil afin de préparer des « *missions qui leur sont assignées par le Comité permanent et de soumettre au Conseil des propositions relatives* »⁴¹. Un Comité permanent, composé d'un président et de six vice-présidents, ainsi que des présidents de commission, est institué au sein du Conseil. Les recommandations du Conseil portent sur des questions telles que les transports publics, la coopération policière et douanière, le bilinguisme, le développement économique, les écoles et les universités, ainsi que sur beaucoup d'autres, relevant de la compétence régionale dans la Grande région⁴².

La division du travail entre les exécutifs et les assemblées politiques aux niveaux régional et national caractérise sans doute d'une manière très significative la coopération Sarre-Lor-Lux-Rhénanie-Palatinat-Wallonie. Ce fut l'un des rares cas où un équilibre institutionnel entre les compétences des exécutifs et des assemblées a pu être trouvé dans le cadre de la coopération transfrontalière. Pourtant, ce modèle de coopération interétatique à deux niveaux aux fonctions administratives et politiques fut, depuis sa création dans le milieu des années 1980, encore modifié et complété à plusieurs reprises. Ces changements mettent en évidence des échelons et des domaines de coopération qui avaient apparemment été négligés dans ce modèle. Dans le même temps cela révèle l'émergence d'une structure de coopération à niveaux multiples et aux fonctions plus différenciées.

Le Sommet de la Grande région et la nouvelle architecture institutionnelle

Ainsi, en 1995, la coopération transfrontalière à deux niveaux des années 1980 fut complétée par le Sommet de la Grande région, avec pour but « *de donner de nouvelles impulsions à la coopération transfrontalière et interrégionale au sein de la Grande Région* »⁴³. Apparemment, la structure à deux niveaux de la commission intergouvernementale et de sa commission

³⁹ « *Le CPI peut adresser aux exécutifs des régions membres des recommandations ou des avis. Les exécutifs lui rendent compte des suites qu'ils ont données à ces recommandations et avis. Les exécutifs assistent aux séances plénières du CPI ou s'y font représenter. Ils ont le droit d'y prendre la parole. Le CPI est invité comme observateur aux sommets des exécutifs de la Grande région. Il peut proposer des sujets à mettre à l'ordre du jour des sommets. Les exécutifs lui font rapport sur la mise en œuvre des résolutions adoptées par eux lors de ces sommets.* » Cf. Conseil parlementaire interrégional, Règlement d'ordre intérieur, art. 13, « Relations du Conseil avec les cinq exécutifs et le Comité économique et social de la Grande région ».

⁴⁰ Désignés par les Assemblées pour chacune des régions concernées : neuf membres pour la Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg, du *Landtag* de Rhénanie-Palatinat, du *Landtag* de la Sarre et du Conseil régional de Lorraine, quatre autres membres du Parlement wallon, deux autres membres du Parlement de la Communauté française de Belgique, un autre membre du Parlement de la Communauté germanophone de Belgique.

⁴¹ « Affaires économiques », « Affaires sociales », « Transports et communications », « Environnement et agriculture », « Enseignement, formation, recherche et culture », « Sécurité intérieure, protection civile et services de secours ». Cf. Conseil parlementaire interrégional, Règlement d'ordre intérieur, art. 17.

⁴² Conseil parlementaire interrégional, « Les recommandations de 2008 », document disponible sur le site Internet www.cpi-ipr.com/fr/recommandations/default.asp?Y=2008.

⁴³ « Grande région, Sommets de la Grande région », document disponible sur le site Internet www.granderegion.net/fr/coll_pol/index_F11D41345A224C288648F3C2371D11E0.html.

régionale n'apportait pas à la coopération le *leadership* et l'impulsion politiques qu'appelait le contexte d'un processus d'intégration européenne accélérée. En vertu de sa fonction jusqu'alors trop limitée à un réseau de coordination administrative sectorielle et intersectorielle, la construction existante n'était pas en mesure de gérer une politique transfrontalière stratégique. « *Déterminés à optimiser la coopération politique à tous les niveaux dans la Grande région* »⁴⁴ et avec ses résolutions portant sur tous les secteurs et niveaux de politique transfrontalière, la tenue de sommets réguliers permit le développement d'une nouvelle stratégie de coopération transfrontalière à niveaux multiples. C'est dans cette perspective que, lors du 8^e sommet en 2005, fut introduite une nouvelle architecture institutionnelle, en rapprochant la Commission régionale « Sarre-Lorraine-Luxembourg-Trèves/Palatinat occidental » du Sommet des Exécutifs de la Grande région. Dans cette perspective, l'accord du 16 octobre 1980 fut remplacé par l'échange de courriers diplomatiques du 23 mai 2005. La nouvelle architecture se caractérise par une division de travail explicite entre un niveau de pilotage et un niveau de mise en œuvre de la coopération. Le premier est divisé entre « *le pilotage stratégique, niveau d'impulsion et de décision, [...] exercé par le Sommet des exécutifs* »⁴⁵ et le « *pilotage opérationnel, qui permet d'assurer la préparation et le suivi du Sommet* » par le « *Collège des représentant(e)s délégué(e)s des exécutifs* »⁴⁶. La responsabilité de la mise en œuvre fut attribuée aux « *secrétaires, qui sont désigné(e)s par chacune des institutions membres du Sommet* » et aux « *groupes de travail thématiques* »⁴⁷.

Cette clarification et cette systématisation des rôles au sein de la coopération des exécutifs ne mentionne pourtant ni la coopération transfrontalière politique au niveau du CPI ni celle qui intervient à l'échelon local. C'est ainsi que les solutions trouvées en 2005 pour la coopération interétatique semblent toujours négliger le potentiel que recèlerait une systématisation de la coopération à tous les niveaux prenant en compte tous les domaines concernés, qu'ils soient administratifs ou politiques.

L'EuRegio Sarre-Lor-Lux-Rhin

En 1988, une COMREGIO constituant un groupe de travail des communes fut créée par des élus communaux. En 1995, cette forme de coopération à l'échelon local fut approfondie et élargie dans le cadre de l'EuRegio Sarre-Lor-Lux-Rhin, une association à but non lucratif de droit luxembourgeois. La COMREGIO, comme l'EuRegio, ont servi d'organe de représentation des intérêts communaux dans la Grande région. La mission de cette coopération à l'échelon local est de renforcer la coopération des communes de la Grande Région avec pour objectif la représentation des intérêts des communes à travers des prises de position vis-à-vis des autres institutions transfrontalières. Il est évident que la prise en considération des questions locales et plus généralement de l'échelon local dans la coopération transfrontalière jusqu'ici dominé par les échelons régional et national constitua la première raison qui motiva l'adjonction d'une nouvelle institution au système de coopération. La mise en œuvre concrète des projets transfrontaliers relève des communes. L'EuRegio sert de plateforme pour informer les collectivités locales et promouvoir leur coopération transfrontalière en facilitant l'échange d'expériences et stimuler la formation de

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Echange de courriers diplomatiques du 23 mai 2005 entre le gouvernement du Royaume de Belgique avec la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le gouvernement de la République française et le gouvernement du Grand-duché de Luxembourg, « Grande région, Architecture institutionnelle », document disponible sur le site Internet www.granderegion.net/fr/coll_pol/index_00823F2AE67242178443998D88482974.html.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

liens entre les communes. L'EuRegio est géré par un conseil d'administration. Il prend des positions sur les questions pertinentes pour les communes, sur proposition d'un secrétariat général et de groupes de travail (aménagement du territoire, tourisme et jeunesse)⁴⁸.

Cependant l'EuRegio n'a pas encore pu trouver sa position et sa fonction optimales au sein du système transfrontalier à niveaux multiples émergent dans la Grande Région. A plusieurs reprises, ses représentants ont, sans succès, demandé une place dans la maison de la Grande région afin « *d'être véritablement présent[s] dans le réseau des différentes structures transfrontalières et être l'interlocuteur sur les programmes européens, tout particulièrement pour les territoires ruraux* ». Cette question semble toujours « *un élément fondamental pour améliorer le fonctionnement de la Grande région et un meilleur échange entre les différentes structures de coopération transfrontalière* »⁴⁹. Dans ces réflexions sur l'architecture de la Grande région on « *constate un nombre important d'organisations transfrontalières* », ce qui conduit à la conclusion que « *chacun travaille de façon sectorielle et [qu']il existe peu de coopération entre les différents niveaux institutionnels* »⁵⁰. En 2002, l'EuRégio proposa d'intégrer sa structure au CPI avec la fonction de « *chambre politique* » au niveau décisionnel de la structure à niveaux multiples de la Grande région⁵¹.

L'émergence d'un système transfrontalier à niveaux multiples dans la Grande région

Comme dans le cas de la coopération rhénane, la coopération dans la Grande région se caractérise par un développement assez logique des structures et des responsabilités administratives et politiques. L'ensemble de ces développements a conduit à un système de coopération transfrontalière à niveaux multiples. En considération de l'importance des entités étatiques de deux nations centralisées et de celle des Etats et communautés fédérés, les niveaux de coopération interétatiques nationaux et régionaux furent alors institutionnalisés en premier. La Grande région, quant à elle, a pu très tôt compter sur un engagement institutionnel des représentants des assemblées aux niveaux national et régional. La coopération administrative des exécutifs fut ainsi enrichie par un contrepoids institutionnel d'importance, rassemblant dans une perspective politique transnationale les représentants politiques élus. Les engagements politiques aux niveaux régional et national devenaient encore plus importants avec la mise en place des sommets des exécutifs politiques de la Grande région. Cependant, la coopération intercommunale qui s'est développée au sein de l'EuRegio ne semble pas avoir encore rencontré une prise en considération satisfaisante de la part des instances politiques et administratives en charge de la coopération au niveau régional. Le schéma suivant permet d'identifier la configuration institutionnelle du système transfrontalier à niveaux multiples dans la Grande région.

Le système transfrontalier à niveaux multiples dans la Grande région

Niveaux national et régional (fonction politique)
Sommets de la Grande région

⁴⁸ Cf. le site Internet www.euregio.lu/euregio.lu/html_fr/qui_sommes_nous/index.html.

⁴⁹ Euroregio Saar-Lor-Lux-Rhin, Rapport d'activités 2007, 1.1.

⁵⁰ « Euroregio Saar-Lor-Lux-Rhin, Réflexions sur l'architecture de la Grande région », document disponible sur le site Internet www.euregio.lu/euregio.lu/html_fr/reflexions/index.html.

⁵¹ *Ibid.*, Architecture institutionnelle idéale de la Grande région.

Niveaux national et régional (fonction administrative)
Collège des représentants délégués des exécutifs Secrétaires et groupes de travail thématiques
Niveau régional (fonction politique)
Conseil parlementaire interrégional
Niveau local (fonctions politique et administrative)
EuRegio Sarre-Lor-Lux-Rhin

LES ENJEUX D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DANS LES SYSTEMES DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE A NIVEAUX MULTIPLES

S'il est évident que les coopérations transfrontalières entre la France et l'Allemagne se transforment en des systèmes comprenant des niveaux et des fonctions multiples, il convient de bien identifier les enjeux majeurs de ce changement. Les exemples étudiés dans cet article soulignent plusieurs aspects à prendre en considération. Du fait que les structures de coopération transfrontalière interétatique à deux niveaux avaient constitué le point de départ des deux cas de coopération étudiés, d'autres domaines de gouvernance de la politique territoriale furent négligés. Cependant, par nécessité, elles ont dû évoluer par la suite, de façon plus ou moins rapide. La première étape fut l'institutionnalisation de la coopération des élus et des assemblées politiques dans les régions transfrontalières. La deuxième fut l'institutionnalisation de la coopération des collectivités au niveau local et en partie régional. La troisième se traduit par le rôle croissant accordé aux représentants politiques des exécutifs aux niveaux national et régional. Toutes les trois concernent des domaines indispensables à la transformation des réseaux de coordination administrative sectorielle et intersectorielle en des systèmes transfrontaliers de coopération à niveaux multiples. D'une part, elles concernent des domaines liés au *leadership* et à la légitimation politiques apportés par l'engagement des politiciens présents dans les gouvernements et dans les assemblées des entités nationales et régionales. D'autre part, c'est la fonction des instances politiques (notamment budgétaire) et administratives des collectivités territoriales qui permettent aux délibérations et aux résolutions des institutions transfrontalières d'être fondées sur des actions concrètes sur le terrain dans un grand nombre de secteurs de la politique régionale et locale.

Au-delà de l'adjonction d'organismes supplémentaires ou de l'élargissement des compétences infra-étatiques des collectivités, il apparaît alors nécessaire de systématiser les fonctions des différents niveaux de d'activité dans le but de créer un système à niveaux multiples « intégré ». Cela signifie que les tâches doivent être réparties non seulement entre les différents échelons des politiques publiques territoriales, mais aussi entre les instances administratives et les instances politiques représentatives.

Dans le Rhin supérieur, des organismes politiques comme le Conseil rhénan et de nouvelles coopérations intercommunales comme les Eurodistricts ont été créés à cette fin.

Alors que le Conseil a su faire reconnaître sa qualité de correctif politique et démocratique par les acteurs de la coopération interétatique au niveau régional, les autres niveaux de la coopération ne prennent pas encore suffisamment en compte l'intercommunalité transfrontalière des Eurodistricts. Pourtant, le remaniement encore récent des structures locales de coopération transfrontalière contribuera sans doute, comme ce fut le cas dans le groupement local PAMINA, à une meilleure prise en considération de leur caractère opérationnel dans le cadre du système transfrontalier à niveaux multiple. En résumé, la création de structures permettant une décentralisation locale et régionale de la coopération interétatique et des fonctions politiques et administratives a constitué l'enjeu majeur des modifications effectuées dans le Rhin supérieur.

En revanche, dans la Grande région la coopération demeura beaucoup plus centralisée. Le remaniement du Sommet de la Grande région et des structures de la Commission intergouvernementale et de la Commission régionale a permis de renforcer considérablement la place de l'impulsion politique stratégique dans le domaine de la coopération. En outre, le CPI a su faire reconnaître sa fonction de complément politique et démocratique dans le système transfrontalier régional. Cependant, dans cette construction, l'échelon local demeure le niveau où la coopération apparaît la plus faible. Cela n'est pas sans conséquences sur les chances de mise en œuvre concrète des politiques transfrontalières dans la Grande région.

Les deux exemples analysés confirment l'hypothèse que le bon fonctionnement de la gouvernance transfrontalière dépend avant tout d'une reconnaissance et d'un partenariat réciproques entre les différents niveaux de la coopération mais également entre les différentes fonctions politiques et administratives de cette dernière. En outre – et cela concerne le rôle de charnière de la coopération transfrontalière –, une telle division du travail et un tel partenariat sont également importants dans le cadre des politiques publiques infra-étatiques des Etats voisins. Les chances d'émergence de nouveaux systèmes de coopération transfrontalière plus efficaces sont directement liées à celles d'une gouvernance au niveau des politiques publiques territoriales infra-étatiques⁵².

⁵² Henri COMTE, « Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers », in Henri COMTE / Nicolas LEVRAT (dir.), *op. cit.*, p. 192.