



Tram-train transfrontalier Sarreguemines-Sarrebrücken

Vers un intérêt général transfrontalier ?

Projets communs de part et d'autre de la frontière franco-allemande

Philippe Hamman

Classiquement, en France, l'État est tenu pour garant de l'intérêt général. C'est là, on le sait par les travaux de Jacques Chevallier en particulier (1996, 2002), le produit d'une construction socio-historique singulière. La construction de l'État occidental constitue en effet au sortir de la féodalité un processus nécessaire et contingent, suivant la « loi du monopole » formulée par Norbert Elias (1990, p. 83 sq). Un travail de légitimation de la structure étatique apparaît dès lors nécessaire ; il repose notamment sur la distinction État/société civile au XIX^e siècle : au premier la défense de l'intérêt général, à la seconde d'être associée aux intérêts particuliers. Toutefois, cette version « historique » est contestée depuis les années 1980, « par le haut » et « par le bas », compte tenu des mouvements d'intégration européenne et de décentralisation qui marquent l'action publique contemporaine et seraient synonymes de dépassement du « modèle français », reposant jusque-là sur un État fort et moderniste, une administration centralisée et l'intégration de la représentation syndicale dans une régulation néo-corporatiste (Muller P., 1992).

Ce contexte général de double évolution peut être confronté à un certain nombre d'expériences pratiques. En ce sens, il est particulièrement intéressant de saisir ce qu'il en est des institutions et des acteurs impliqués dans des partenariats transfrontaliers, à commencer par l'intercommunalité (mais pas seulement), d'autant plus que les questions concrètes qui se posent sont nombreuses ; la problématique de la répartition des coûts et des produits de l'aéroport international Bâle-Mulhouse l'a illustré de longue date déjà (Hrbek R., 1998). Les Euro-régions Sarre-Lorraine-Luxembourg-Rhénanie/Palatinat et Rhin Supérieur (de Karlsruhe à Bâle) constituent un terrain fécond, car on y repère de multiples formules de coopération urbaine transfrontalière (Restelli E., 1992 ; Dupeyron B., 2005) dans des territoires qui sont aussi des espaces économiques – les enjeux de la reconversion industrielle en attestent, spécialement en Lorraine et en Sarre avec la fin de l'exploitation charbonnière et les crises de la sidérurgie

(Beslay C., 1998). Voit-on alors émerger un intérêt général qui soit pensé à l'échelle transfrontalière ? Quatre pistes de réflexion peuvent ici être avancées : tout un récit de mise en commun est construit par les initiateurs des institutions de coopération transfrontière, signe de ce que celles-ci sont largement insérées dans les contraintes localisées des territoires qui les composent, en particulier autour des réévaluations des échelles de pertinence des politiques publiques ; cette dimension toujours mouvante se traduit dans des partenariats impliquant une grande diversité d'acteurs et de niveaux d'intervention, ce qui, en pratique, ne permet guère de fixer aisément ce que serait susceptible de recouvrir un « intérêt général transfrontalier » partagé.

Produire une proximité transfrontalière

Tout d'abord, derrière les discours courants selon lesquels la coopération se ferait de façon « naturelle » entre voisins, c'est en fait tout un travail de production d'une proximité frontalière que l'on repère (Hamman P., 2001), consistant à fonder en évidence les formules d'intercommunalité transfrontières, travail à la fois d'« invention d'une tradition », au sens de Hobsbawm (1995), et de déconstruction de la frontière actuelle France-Allemagne, qui joue sur les ressorts de l'identité en revenant sur les délimitations de l'« autre » (Badie B., Sadoun M., 1996). L'exemple des coopérations lancées dans l'espace Sarre-Moselle l'atteste, telle *Saar Moselle Avenir*, association inscrite de droit local d'Alsace-Moselle, constituée en 1997 et comptant quelque vingt-six communes et regroupements communaux, de part et d'autre de la frontière (Sarrebuck, Völklingen, Sarreguemines, Forbach, Freyming-Merlebach...), avec un profil d'aide au montage de projets



La zone de coopération interrégionale Wallonie-Luxembourg-Rhinanie-Sarre-Lorraine

techniques, économiques et culturels, en liaison avec des aides communautaires.

Plusieurs constantes s'y dégagent, autour de l'évocation d'une unité géographique (lorsque la frontière est dite « ouverte », comme la preuve quasi physique que ces localités sont faites pour travailler ensemble), historique (Moselle et Sarre rattachées ou séparées entre Lorraine, France et Allemagne depuis le Moyen-Âge) et socio-économique (une même industrie minière et sidérurgique et aujourd'hui la problématique de la reconversion), ainsi que la convocation de partenariats anciens tels les jumelages (réactivés dans un discours de la continuité à l'heure de l'intégration européenne) (Hamman P., 2003, 2004a).

Les premiers mots du dépliant *Saar Moselle* édité par l'association en 2000 sont très significatifs : « Bienvenue dans cette région, de part et d'autre de la frontière franco-allemande, qui, dans les faits, n'en est plus vraiment une. Bienvenue en *SaarMoselle*, une région au cœur de l'Europe

dont l'histoire est typique des zones frontalières. En deux siècles, les habitants ont changé huit fois de nationalité ! Un pays minier qui depuis longtemps témoigne d'une extraordinaire capacité d'accueil, d'intégration et de tolérance. [...] Une région qui pratique l'Europe au quotidien ». Une vision commune est d'autant plus facile à élaborer que le territoire dont elle représente l'évolution a plus de consistance historique ; il s'agit ici de reconfigurer cette dernière. C'est un même discours de mise en évidence que tiennent les différents responsables politiques comme les fonctionnaires territoriaux, tel le directeur des services de Forbach : « Les industries lourdes traditionnelles connaissent un déclin inéluctable et la région est en pleine phase de diversification économique.

Le développement de la Moselle-Est est donc très étroitement lié au développement de la Sarre, et de ce fait une collaboration de plus en plus poussée et active s'avère indispensable et constructive », (entretien, 10/11/2000).

Des innovations institutionnelles encadrées dans les territoires

Il convient alors de s'interroger sur les techniques mises en œuvre. C'est la diffusion de normes professionnelles et d'un savoir-faire de gestion managériale locale qui s'opère dans et par ces réseaux d'hybridation des pratiques des responsables territoriaux que constituent les institutions transfrontalières. Elle passe notamment par les voyages d'études, qui mettent en présence les membres du réseau, si on écoute cet élu est-mosellan parler de sa récente visite à PAMINA, la zone de coopération Nord Alsace/Palatinat : « On nous a présenté un projet d'université populaire qui serait commune à Mulhouse, Strasbourg et Karlsruhe. Alors, je me méfie un peu de la présentation "papier glacé" des choses. Mais bon, c'est vrai que le projet avait l'air *bien*, puisqu'ils axaient essentiellement sur le vecteur rapprochement, connaissance de l'autre... », (entretien, 09/10/2001). On voit là comment un délégué intercommunal s'imprègne progressivement d'une dynamique, qui permet de sortir de la micro-échelle quotidienne.

Des notions nouvelles sont mobilisées par les acteurs publics, comme celle d'« agglomération transfrontalière », qui se fonde sur celle de communauté d'agglomération introduite en 1999 en France en milieu urbain¹, mais aussi de pays, apparue un peu plus tôt pour les milieux ruraux², afin de trouver un espace assez vaste pour affronter l'ensemble des problèmes d'un territoire, mais assez rapproché pour faire jouer les ressorts des solidarités locales. En pratique, l'agencement qui voit le jour avec *Saar Moselle Avenir* peut se comprendre de la sorte : un premier niveau de gestion des services publics relevant des communes ou des intercommunalités nationales, et un deuxième niveau regroupant les diverses collectivités autour d'un projet commun de développement face à la concurrence de territoires voisins (ici la vallée du Rhin et la vallée de la Moselle).

On pourrait aussi évoquer les « groupements locaux de coopération transfrontalière » (GLCT), établis sur la base des Accords de Karlsruhe³, à l'instar de l'Eurozone Forbach-Sarrebruck pour la gestion commune d'une zone industrielle transfrontalière, ou encore l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenaukreis, fondé en janvier 2003 en la présence du président J. Chirac et du chancelier G. Schröder, et censé établir une sorte de communauté urbaine transfrontière, mais dont la nature juridique et le fonctionnement concret posent toujours question, (Blanc M., Hamman P., 2005). Ainsi, ressort un certain flou des labels et de ce qu'ils recouvrent ou non ; l'Eurodistrict le traduit nettement : si ce partenariat se veut novateur, côté français il évoque une réalité du passé, le district urbain. C'est que le passage au niveau transfrontalier d'action publique suppose pour les *leaders* locaux une reconstruction des équilibres politiques et économiques : il en va de coopérations qui permettent aussi de rester « entre soi » – que l'on songe par exemple au Quattropôle Metz-Luxembourg-Sarrebrück-Trèves,

réseau associant uniquement des villes-métropoles régionales qui coopèrent spécifiquement dans le secteur des télécommunications et du multimédia. Plus largement, ce sont bien les enjeux de la compétition politique en termes d'alliances et de concurrences locales qui se traduisent dans les acquis ou les blocages des transferts de compétences aux institutions intercommunales transfrontalières.

Cet élu d'une communauté d'agglomération de Moselle-Est livre une illustration saisissante : « C'est assez "boutiquier". Pour la petite histoire, on a essayé de mettre en route un emploi-jeune à compétence gérée entre les trois chefs-lieux. On n'y est pas arrivé. Les trois devaient se mobiliser pour mettre en place un emploi-jeune, donc financé essentiellement par l'État, hein ! Donc quelque part, c'est significatif », (entretien, 09/10/2001).

Jeux d'échelles

Dès lors, c'est le jeu sur un grandissement transnational en même temps que sa maîtrise locale qui se révèle, dans une vision de type « poupées russes » couramment assumée, à l'exemple de ce maire d'une commune-centre adhérente à *Saar Moselle Avenir* : « C'est complexe sans l'être, mais c'est un jeu qui me plaît ! Moi j'ai prévu de mettre en place un projet de ville, ce projet de ville doit s'intégrer dans un projet d'agglomération, l'intercommunalité. [...]. Je vais plus loin. C'est le principe des poupées russes. Vous avez la charte de pays, dans des domaines à définir. J'y ajoute maintenant les projets transfrontaliers. Alors en fonction du projet que vous menez, vous allez au tiroir adéquat, tiroir-caisse. Vous allez à Bruxelles pour des projets Interreg⁴, tout ça, vous allez pour certains autres projets à la région, au département, ou vers l'État... », (entretien, 13/09/2001). On le saisit, les élus définissent fréquemment la coopération transfrontalière comme l'ouverture d'un niveau supplémentaire d'action, dont l'intérêt se mesure d'abord

1. Loi du 25 juin 1999 d'« orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire » et loi du 12 juillet 1999 « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ».

2. Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

3. Ce traité-cadre de droit international signé le 23 janvier 1996 concerne la coopération transfrontalière entre autorités locales des Länder du Bade-Wurtemberg, de la Sarre et de Rhénanie-Palatinat, des régions d'Alsace et de Lorraine, du Luxembourg, et des cantons suisses de Solothurn, Bâle-Ville, Bâle-Land, Aargau et Jura.

4. La Commission européenne encourage les entités infranationales à développer des relations directes avec ses services, sans nécessairement passer par l'intermédiaire de l'État. Parmi le dispositif d'intervention des autorités communautaires dans le domaine de la politique structurelle, figure une initiative destinée particulièrement aux régions frontalières internes et externes de l'Union appelée Interreg. (Tömmel I., 1998).



Communauté urbaine de Strasbourg / E. Laemmel

Le jardin des deux rives, Strasbourg-Kehl, passerelle franco-allemande

par les bénéfices attendus par chacun pour sa propre collectivité. Les concurrences autour des zones industrielles et la difficulté à établir au niveau intercommunal une Taxe Professionnelle Unique le montrent bien ; ce maire français de l'espace Moselle-Sarre ne le cache pas : « C'est vrai que la lutte des élus, c'est d'attirer à soi, mais il faut à un moment donné arriver à un consensus. Bon, il est déjà important qu'on ait créé cette TPU, parce que cela évite la surenchère dans un bassin d'emploi. Chacun y allait de sa taxe professionnelle pour dire à un futur chef d'entreprise : "Venez chez moi, c'est moins cher". Aujourd'hui, il n'y a plus forcément intérêt à se battre. Cela dit, c'est vrai aussi que demain les bassins de population rivaliseront peut-être de la même manière que les communes rivalisaient hier ! », (entretien, 13/09/2001).

De fait, les partenariats transfrontaliers ne sont en rien égalitaires, et il n'est pas rare qu'une asymétrie à la faveur des collectivités françaises (Strasbourg par rapport à Kehl) ou allemandes (Sarrebuck par rapport à Sarreguemines et Forbach) pèse dans la définition du périmètre et des compétences retenues. Ainsi a-t-on jugé utile en 2004 côté français de s'inscrire dans la construction préalable d'une « métropole » de Moselle-Est avec Sarrebuck avant d'établir un Eurodistrict, alors même que le projet avait été lancé avec force publicité à la suite de celui de Strasbourg en janvier 2003⁵. Cet épisode souligne un déséquilibre du réseau de coopération transfrontalière *Saar Moselle Avenir* entre les partenaires français et allemands : les initiatives viennent généralement des élus allemands de premier plan (le président du district et le maire de Sarrebuck), et en fonction d'un agenda lui-aussi sarrois. Par exemple, c'est spécifiquement à l'occasion du 1000^e anniversaire de la naissance de la ville de Sarrebuck que les édiles allemands ont poussé leurs collègues français pour une rapide réalisation de l'aménagement du parc naturel et historique des « Hauteurs de Spicheren », nonobstant une certaine prudence des élus mosellans qui souhaitent ménager les

compétences départementales en matière de tourisme⁶, tandis qu'en Sarre l'est mosellan est perçu comme la zone de tourisme de proximité (*Naherholungsgebiet*). Dans le même sens, entre Strasbourg et Kehl, le contenu variable de la fête du Jardin des Deux-Rives à l'été 2004 rend visibles les limites d'une définition unique de l'intérêt d'une manifestation transfrontière. Ce projet a consisté à aménager un jardin public sur les deux rives du Rhin et à les réunir par une passerelle cyclable, qui se veut un symbole de la réconciliation franco-allemande. Mais, côté allemand, on s'est inscrit dans le cadre de la tradition germanique de la *Gartenschau* (exposition d'aménagements paysagers) et, côté strasbourgeois, la municipalité a quelque peu pris ses distances, d'où au final une juxtaposition de deux festivals, plutôt qu'une fête transfrontalière (Blanc M., Hamman P., 2005). Ces exemples expliquent la nécessité de produire en permanence de la cohérence, en particulier par le recours à des personnels administratifs spécialisés au service des nouvelles structures transfrontières. La primauté au sein d'un regroupement transnational passe par cet enrôlement de personnels dans le projet, de nature à élaborer une nouvelle configuration de l'intérêt général – ce qui fait souvent défaut côté français, comme le regrette ce vice-président d'une communauté d'agglomération de Moselle-Est : « *Saar Moselle Avenir*, c'est une structure d'ingénierie. Et je pense qu'elle le serait plus encore s'il y avait dans cette structure un interlocuteur français. Y'en a pas. Donc, tant qu'on n'aura pas injecté de la cervelle dans cette structure, elle sera d'inspiration allemande, c'est clair. Le nœud, c'est les fonctionnaires permanents, et on n'en a pas vraiment, à 100 % », (entretien, 09/10/2001).

Des coopérations transfrontalières plurielles : quel intérêt général pour quel territoire ?

On observe de la sorte un processus *en train de se faire*, et non une réalité durcie. Davantage qu'une répartition des compétences, c'est l'imbrication de différents niveaux d'action publique qui frappe dans la sphère transfrontalière. Les coopérations engagées ne sont pas strictement intercommunales. Par exemple, l'espace de projet *PAMINA* (pour PALatinat – MITtlerer Oberrhein – Nord-Alsace)

5. Le statut de métropole a été accordé à la Moselle-Est par le gouvernement français le 15 mai 2005. Le président français de *SaarMoselle Avenir* s'emploie alors à justifier devant la presse la cohérence des deux démarches comme suit : « Ça n'est pas la même idée. L'Eurodistrict s'occupe plus de ce qu'il y a à l'intérieur du périmètre. Il s'agit de mettre le citoyen au cœur de nos préoccupations. La métropole a pour objectif le rayonnement de notre territoire au niveau européen, en créant une spécificité pour être efficace », *Le Républicain Lorrain*, 14/12/2004, 10/08/2005 et 23/09/2005.

6. *Saarbrücker Zeitung*, 02/04/1998, et *Le Républicain Lorrain*, 18/04/1998.

regroupe depuis 1991 pour le financement des locaux et de chargés de mission, outre des communes et intercommunalités, côté français, la région Alsace et le département du Bas-Rhin, mais aussi l'État (1/3), et côté allemand le Land Rheinland-Pfalz et la Planungsgemeinschaft Rheinpfalz (1/3), le Land Baden-Württemberg et le Regionalverband Mittlerer Oberrhein (1/3) (entretien, conseiller français, 18/06/2003). On ne peut donc parler d'une pleine autonomie d'un niveau intercommunal transfrontalier constitué en tant que tel. Les initiatives transfrontalières sont aussi et en même temps interdépartementales et/ou interrégionales, voire interétatiques : les difficultés à agencer un intérêt général pour l'ensemble de ces dimensions spatiales et institutionnelles sont nombreuses, et plus encore entre deux États dont les cadres d'organisation territoriale ne coïncident pas parfaitement, ne serait-ce qu'au niveau des communes, réorganisées en Allemagne au cours des années 1970 et non en France⁷, ou encore des régions et des Länder, entre modèles unitaire et fédéral (Ammon G., Hartmeier M., 1998). Ceci favorise un « retour » de l'État, en tant qu'arbitre à tout le moins, s'il n'est plus seul décideur, car la mise en présence de l'ensemble des structures territoriales dans les déploiements trans-

Les destinations des frontaliers lorrains depuis 1968

	Allemagne	Belgique	Luxembourg
1968	4600	0	2100
1975	12000	0	5500
1982	12000	0	6100
1990	15300	1350	14350
1991	17214	1691	17238
1992	17220	2080	20449
1993	17400	2194	23124
1994	18000	2225	24794
1995	19900	2336	27284
1996	20400	2322	29100
1997	20906	2523	31688
1998	22407	2770	35131
1999	23129	2936	38858
2000	26511	3050	43353
2001	26755	3196	48561
2004	27500	3200	56300

frontaliers complexifie les (re)distributions de compétences.

Les enjeux du développement socio-économique du territoire sont ici éclairants, spécialement quant à l'implantation d'entreprises issues du pays voisin et aux flux de travailleurs frontaliers exerçant leur emploi de l'autre côté de la frontière. En Lorraine comme en Alsace, les flux transfrontaliers de main d'œuvre frappent par leur intensité : on dénombre en juin 2004 pas moins de 95 000 frontaliers lorrains, dont 60 000 au Luxembourg, 30 000 en Allemagne et 5000 en Belgique, et quelques 75 000 Alsaciens franchissent quotidiennement la frontière pour travailler au Bade-Wurtemberg

et dans les cantons suisses voisins (Bâle, Argovie, Soleure et Berne). En regard de ces migrations de personnes, les investissements extérieurs en capitaux apparaissent aussi d'un niveau élevé : par exemple, en 2000, on compte 360 firmes étrangères en Lorraine employant 49 300 personnes (soit plus d'1/4 des emplois industriels de la région), dont 155 entreprises allemandes en particulier (plus de 16 200 emplois), et ces tendances se confirment côté alsacien : les exportations des industries alsaciennes sont d'abord concentrées vers l'Allemagne voisine, premier client, suivi de peu par la Suisse, frontalière au sud. Qui plus est, dans cinq des principaux secteurs d'activité industrielle, 35 % des effectifs employés en Alsace dépendent d'un groupe issu d'un pays limitrophe : les firmes allemandes s'illustrent surtout dans la mécanique, la construction électrique et l'électronique, et les groupes suisses dans la chimie et la pharmacie⁸.

Dès lors, le registre transfrontalier est largement perçu par les décideurs publics comme une voie de stabilisation économique, sociale et politique locale : permettre à quelqu'un de trouver un emploi dans une entreprise proche, dans l'État voisin, c'est aussi lui permettre de demeurer dans la commune, le département, la région. Mais ceci implique un aménagement de l'espace et des infrastructures qui autorisent la mobilité journalière, ainsi qu'un accompagnement des frontaliers par rapport aux conséquences des écarts de législations nationales.

Produit d'une structure du marché du travail qui ne se limite pas aux cadres étatiques, le travailleur frontalier se définit en effet par sa résidence et son activité dans deux espaces nationaux différents, contigus et délimités, entre lesquels il opère des migrations pendulaires quotidiennes ou au moins hebdomadaires. Sa posture est donc liée historiquement à des accords binationaux et aujourd'hui à la réglementation communautaire, que l'on songe à la protection sociale, aux régimes de chômage, invalidité, retraite, aux contributions sociales et fiscales, etc., qui ne coïncident pas parfaitement entre les différents États, ce qui peut aboutir à des inégalités sociales, vécues ou perçues, (Hamman P., 2005a-b-c).

La mise en place des instances Infobest (Informations- und Beratungsstelle/Centre d'information et de conseil) se comprend ainsi ; elles ont été portées dans l'espace du Rhin Supérieur dans un premier temps par les États et certaines collectivités territoriales (région, département, Länder...) dans le cadre d'un cofinancement Interreg, et sont désormais davantage liées aux communes de leur périmètre d'im-

7. Lors de la réorganisation communale de 1974, l'Allemagne a réduit par fusion le nombre de communes de 25 000 à 10 000, tandis que le gouvernement français connaissait l'échec des tentatives de regroupement, et allait alors longtemps s'abstenir de légiférer en la matière.

8. Statistiques des services européens de l'emploi EURES ; Rapport de l'Observatoire interrégional du marché de l'emploi Sarre-Lorraine-Luxembourg-Rhénanie-Palatinat, *Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région*, mai 2003 ; Creusat J., Demesy K., 1991, pp. 13-17.

plantation⁹. Si ces Infobest se présentent à première vue comme des supports d'expertise sur les questions transfrontières de façon large pour les institutions locales porteuses, leur activité concrète se concentre sur l'information des travailleurs frontaliers (Hamman P., 2004b). La mise en place de ces bureaux externalisés par rapport aux administrations nationales nous renseigne sur l'actualisation des valeurs publiques et de l'intérêt général : la genèse d'un service public transfrontalier se donne à voir dans son originalité et ses limites, pris entre la neutralité administrative « classique » et l'engagement au service des frontaliers. En particulier, les conseillers publics prennent leurs distances devant toute action contentieuse, dans la mesure où ce sont potentiellement les services des États cofinanceurs qui peuvent être visés : « Il ne faut pas parler d'« aide juridique », c'est la neutralité du service public, on n'accompagne pas quelqu'un devant le tribunal. J'insiste, c'est souvent quelque chose qui pose problème pour les personnes qui viennent, mais nous ne pouvons pas jouer le rôle d'un avocat », dit-on d'emblée à Infobest Strasbourg, (entretien, 24/06/2003). Qui plus est, la place des intercommunalités vaut ici paradoxalement comme une réinscription dans le territoire, local et national, d'initiatives soutenues dans un premier temps par des fonds européens Interreg. À l'issue de cette première phase, la nécessité de trouver de nouvelles sources de financement replace les Infobest dans un espace de proximité, par rapport au département et/ou la communauté de communes où chacune des quatre instances est directement située. Le discours du président du bureau du Sud Alsace de 1996 à 1998 est des plus significatifs : « Vivre sur les frontières, aller chez les voisins, y travailler, y commercer ou s'enrichir à leur contact culturel fait qu'ici la vie de tous les jours a un autre sens que cinquante kilomètres plus loin à l'intérieur de nos frontières. Nous sommes aux avant-postes de la construction européenne. La grande, celle voulue par les États, a un complément régional. C'est la coopération de tous les jours, des problèmes quotidiens qui sont des grands problèmes pour ceux qui les vivent. La grande politique ne peut pas se faire sans la petite. Chacun l'aura compris, c'est la dimension difficile où réside la mission des Infobest, mais c'est aussi leur noblesse »¹⁰. Ainsi, par exemple, pour l'instance de Vogelgrun-Breisach au Centre-Alsace, la structure intercommunale française rémunère une conseillère française pour conseiller les frontaliers français, et il en va de même de la commune de Breisach pour le public allemand...

Pratiques transfrontalières habitants et administratives peinent à se répondre

Au final, dans leur diversité, ces initiatives transfrontalières constituent autant de politiques territorialisées, s'inscrivant dans l'espace des luttes socio-économiques et poli-

tiques localisées, dont elles donnent à voir les évolutions en cours, notamment du point de vue des édiles qui tentent de s'approprier les bénéfices du registre de la coopération au sein du concert communautaire, (Hamman P., 2003, 2004a), alors même que les politiques locales se déclinent aujourd'hui très largement sur un mode européen (Balme R., Faure A., Mabileau A., 1999). Les intercommunalités transfrontalières sont exemplaires de l'émergence de modalités d'action publique qui ne se définissent plus uniquement par rapport à un intérêt général stato-centré, mais également vis-à-vis de la revendication (toujours pendante) d'un certain nombre de logiques propres d'intervention, se justifiant dans la relation à l'espace et au cadre d'activités transfrontalières. À l'heure actuelle, ces initiatives passent par des processus « par essais et erreurs » et des tentatives d'ajustements « à courte vue », où la hiérarchie des références se dispute entre niveaux national et transfrontière.

Une dimension demeure plus particulièrement en retrait : ces partenariats peinent à intégrer réellement une démarche participative. L'exclusion fréquente des associations de travailleurs frontaliers des instances transfrontières comme les Infobest dans le Rhin Supérieur ou plus généralement les déclinaisons des services européens de l'emploi EURES-Transfrontaliers dans les Euro-régions¹¹, l'illustre avec éclat. Malgré un nombre conséquent d'adhérents dans les espaces-frontières – 8000 membres sur 23 000 frontaliers en Sarre pour le Comité de Moselle, 7000 sur 17 000 travailleurs frontaliers alsaciens dans l'espace PAMINA, etc. –, ces collectifs ne correspondent pas aux critères de représentativité professionnelle définis au niveau national¹² et appliqués y compris en rapport à la sphère transfrontalière (Hamman P., 2005a-b-c). Des tensions s'ensuivent et des crises ouvertes peuvent même éclater. Par exemple, le Comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin est entré en conflit contre l'Infobest du Sud-Alsace, avec un épisode particulièrement vif en 2000 autour de la réforme

9. Dans les années 1990, la coopération transfrontalière dans l'espace du Rhin Supérieur se caractérise par l'existence de deux programmes INTERREG : au nord, PAMINA, et l'espace centre-sud, de Strasbourg à Bâle. Quatre bureaux Infobest sont implantés respectivement à Lauterbourg (PAMINA), Kehl, Vogelgrun et au Palmrain (Centre-Sud). (www.infobest.org).

10. André Weber, *Revue de la coopération transfrontalière*, 16, mars-avril 1999, p. 3.

11. European Employment Services. Etabli en 1994, le réseau EURES-Transfrontalier regroupe au niveau des Euro-régions les services publics de l'emploi (ANPE en France...) et des organisations patronales, sur la recherche d'emploi transfrontière, et les syndicats représentatifs, sur les conditions de travail ; la coordination est assurée par la Commission Européenne. Présentation sur le site Internet des différentes instances : www.eureslux.org, www.eures-sllr.org, www.eures-toberrhein.com, etc.

12. Lesquels privilégient les organisations syndicales, qui peuvent se prévaloir d'une structure hiérarchisée et ramifiée couvrant l'ensemble du territoire national : Andolfatto D., Labbé D., 2000, p. 96.

de l'assurance maladie des frontaliers français employés en Suisse. Chaque structure ambitionne alors de fournir rapidement l'information à la population, afin de renforcer sa position relative par rapport à son « adversaire ». Cela aboutit au mois d'avril à l'occupation *manu militari* par des associatifs de l'hôtel allemand dans lequel l'Infobest avait prévu de tenir la première une réunion publique. « Alors qu'actuellement tout le monde manque d'éléments pour répon-

dre aux frontaliers sur la question de l'assurance maladie, vouloir informer sans savoir, c'est de la désinformation ! », tempête le président du Comité de défense, tandis qu'un chargé de mission public rétorque devant la presse : « Ces méthodes de sabotage sont un véritable affront ! J'attends que nos collectivités porteuses prennent position derrière nous », en se réclamant de la légitimité « officielle » des Infobest¹³. Ces manifestations d'incompréhension révèlent les enjeux de l'institutionnalisation d'une sphère de représentation des intérêts transfrontaliers, qui ne sont à ce jour pas exempts de modes de pensée nationaux.

Philippe Hamman

13. Nombreuses mentions dans la presse régionale : Dernières Nouvelles d'Alsace (édition Haut-Rhin), 12 et 13/04/2000 ; L'Alsace, 12/04/2000 ; Dreiland Zeitung, 13/04/2000 ; Badische Zeitung, 13/04/2000, etc.

Références bibliographiques

- Ammon G., Hartmeier M., (1998), *Fédéralisme et centralisme. L'avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français*, Paris, Economica.
- Andolfatto D., Labbé D., (2000), *Sociologie des syndicats*, Paris, La Découverte.
- Badie B., Sadoun M. (dir.), (1996), *L'autre. Études réunies pour Alfred Grosser*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.), (1999), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Beslay C. et alii, (1998), *La construction des politiques locales. Reversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan.
- Blanc M., Hamman P., (2005), « Construction politique de l'agglomération de Strasbourg : coopération intercommunale et transfrontalière », in Actes du séminaire *La construction politique des agglomérations*, 16 mars 2005, PUCA et CIEU-CIRUS.
- Chevallier J., (1996), *L'État de droit*, Paris, Montchrestien, 2e éd.
- Chevallier J., (2002), *Science administrative*, Paris, PUF, 3e éd.
- Creusat J., Demesy K., (1991), *L'Alsace industrielle*, Strasbourg, INSEE Alsace.
- Dupeyron B., (2005), *Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe : les expériences du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Méditerranéenne*, thèse de science politique, Université Strasbourg III.
- Elias N., (1990), *La dynamique de l'Occident*, trad., Paris, Calmann-Lévy.
- Hamman P., (2001), « Entre voisins... Le transfrontalier. Le territoire du projet SaarLorLux », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 90, pp. 199-207.
- Hamman P., (2003), « Les jumelages de communes, miroir de la construction européenne "par le bas" », *Revue des Sciences Sociales*, n° 30, pp. 92-98.
- Hamman P., (2004a), « La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe "par le bas" ? », *Espaces et Sociétés*, n° 116-117, pp. 235-258.
- Hamman P., (2004b), « La production d'expertise, genèse d'un service public transfrontalier. Le réseau "Infobest" et l'aide aux travailleurs frontaliers », in Jacob S., Genard J.-L. (eds.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 99-112.
- Hamman P., (2005a), « Des usages sociaux de la loi au miroir des relations de travail transfrontalières en Europe », *Le Portique*, n° 15, pp. 57-74.
- Hamman P., (2005b), « Défendre les travailleurs frontaliers : les apprentissages de la légitimation dans l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, n° 55(3), pp. 445-476.
- Hamman P., (2005c), « Expert Rule vs Popular Protest in the European Context : Social Transactions about the Defence of Cross-border Workers in Europe », *Swiss Journal of Sociology*, n° 3.
- Hobsbawm E., (1995), « Inventing traditions » (trad. fr.), *Enquête*, n° 2.
- Hrbek R., (1998), « La coopération des régions », in Actes du colloque d'Aix, *La coopération franco-allemande en Europe à l'aube du XXI^e siècle*, 26-27 juin 1997, Aix-Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, pp. 59-68.
- Muller P., (1992), « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, n° 42(2), pp. 275-297.
- Restelli E., (1992), « La coopération interrégionale Saar-Lor-Lux pour une stabilisation politico-institutionnelle d'un territoire frontalier », in Charpentier J., Engel C. (dir.), *Les régions de l'espace communautaire*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, pp. 217-268.
- Tömmel I., (1998), « Transformation of Governance : The European Commission's Strategy For Creating a "Europe of the Regions" », *Regional and Federal Studies*, 8(2), pp. 52-80.

Biographie

PHILIPPE HAMMAN, docteur en science politique, est chercheur post-doctoral au CNRS, affecté au Centre d'Études et de Recherches en Sciences Sociales (CRESS) de l'Université Marc Bloch – Strasbourg II. Il est également membre associé du Groupe de Sociologie Politique Européenne (GSPE-PRISME, UMR 7012) de l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg. Il a publié de nombreux articles et collaboré à plusieurs ouvrages collectifs. Il a codirigé avec J.-M. Méon et B. Verrier, *Discours savants, discours militants. Mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002, et publié récemment *Les transformations de la notabilité entre France et Allemagne : l'industrie faïencière à Sarreguemines (1836-1918)*, Paris, L'Harmattan, 2005.

ph.hamman@wanadoo.fr