

Philippe HAMMAN¹

*La coopération intercommunale transfrontalière :
vers une nouvelle gouvernance locale en Europe ?
L'exemple de l'association de communes Saar Moselle avenir*

Introduction

Les discours actuels sur la construction de l'Europe opposent de façon courante deux registres désignant l'intégration européenne « par le haut », d'une part (bureaucratie, technocratie, déficit démocratique,...), et « par le bas », d'autre part (participation, appropriation des institutions par les citoyens,...). Dans ce contexte, l'« Europe des régions » est un thème fréquemment repris (Balme, 1994). Cette formule vaut comme indice du rôle croissant tenu par les « régions » et le « fait régional » en Europe. Dans beaucoup d'Etats se sont faits jour des processus de décentralisation (France,...), de régionalisation (Espagne, Italie,...) et de fédéralisation (Belgique,...), ce qui amène les collectivités infranationales à agir avec un poids plus grand dans la vie politique, économique, etc. A cela s'ajoute le fait que les « régions » sont acteurs dans les systèmes de décision européens : que l'on songe à la création d'une conférence des collectivités locales comme organe consultatif du Conseil de l'Europe dès 1957, puis à la mise en place comme nouvelle institution autonome au sein du Conseil du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE) en mai 1994. Au niveau des Communautés puis de l'Union Européenne ont été lancés notamment les programmes LEADER et INTERREG, et un Comité des Régions mis en place en 1994,... La création en 1985 de l'Assemblée des Régions d'Europe, dont l'activité et les membres sont en expansion constante, mérite également d'être rappelée : on est passé de 47 à 296 régions participantes. La structure regroupe outre les institutions régionales (conseils régionaux de différents pays) des organisations interrégionales reconnues en tant que telles, et bénéficie du soutien à la fois de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et de l'O.S.C.E. (opérations EURODYSSÉE, PACTE ÉCHANGE, etc.) : il est bien question ici de recomposition des structures administratives et territoriales comme d'une politique volontariste forte impliquant les différentes institutions européennes. C'est tout spécialement le cas s'agissant des espaces périphériques frontaliers. Dépasser les frontières étatiques qui font obstacle à la coopération, pour mieux résoudre leurs propres problèmes, favoriser leur potentiel de développement et augmenter leurs marges de manœuvres politiques, avec des organismes de coopération interrégionale comme forums d'information, de consultation et de coordination : voilà la voie qui est proposée à ces régions frontalières, devenues aujourd'hui des zones cibles des politiques économiques communautaires (Hrbek & Weyand, 1994 ; Baker, 1996), après que des initiatives des autorités régionales et locales elles-mêmes ont vu le jour dans les années 1950, et se développent plus particulièrement depuis les années 1970, dictées par un souci de planification d'infrastructures, de prise en compte de l'apparition de marchés transfrontaliers du travail, ou encore par les campagnes anti-pollution des mouvements écologistes, comme sur la frontière du Rhin ou au niveau de l'agglomération de Bâle par exemple (Malcolm Anderson, 1983 et 1997).

¹ Groupe de Sociologie Politique Européenne (G.S.P.E.), Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg.

En cela, alors que la « montée en puissance » des villes a été balisée par de nombreux travaux² et que ces mêmes collectivités locales sont désormais étudiées comme des producteurs de politiques publiques locales (Muller, 1990 ; Grémion & Muller, 1990 ; Faure, 1994), s'intéresser à la coopération intercommunale transfrontalière en Europe, c'est aussi se situer dans une approche sociologique de la scène internationale contemporaine, en revenant sur la problématique de l'Etat face à la montée en puissance de nouveaux acteurs (Laroche, 1998 ; Badie & Smouts, 1999), organisations interétatiques (concurrence « d'en haut ») mais aussi « pouvoirs locaux » (concurrence « d'en bas »), ici tout spécialement liés, à travers l'apparition de nouvelles formes de *gouvernance*³ *locale* (Scharpf, 1994 ; Balme, 1997) situées dans un rapport singulier à la construction européenne. Les zones frontalières constituent des lieux privilégiés d'investigation pour s'intéresser aux allégeances territoriales et aux processus de recomposition des espaces de pertinence (identités *versus* optima territoriaux,...), en interrogeant les processus de construction des territoires dans une perspective comparative, offrant les contrastes nécessaires d'un secteur, d'une institution, d'une époque et d'un pays à l'autre.

L'espace frontalier franco-allemand Moselle/Sarre nous offre ici un terrain « exemplaire ». Le département de la Moselle est issu d'une histoire mouvementée faite de rattachements successifs à la France et à l'Allemagne, par les armes. Territoire de langue allemande autant que française, on peut y repérer une sensibilité particulière à l'existence et à la place du « voisin allemand », renforcée aujourd'hui du fait de l'importance économique et sociale quotidienne du travail frontalier... Quant au Land de Sarre, il a été reconnu par les autorités fédérales comme la première « euro-région » allemande, obtenant par là une capacité d'immédiateté internationale. Les initiatives bilatérales franco-allemandes ont été pionnières en matière de jumelages de municipalités, au sein de l'association des *Communes d'Europe* (Chombart-Gaudin, 1992), et sont fréquemment présentées comme emblématiques de la réconciliation après guerre et de l'engagement européen aujourd'hui (Colloque d'Aix, 1998 ; *Documents*, 2000). Moselle et Sarre sont également impliquées dans de nombreux projets trilatéraux *Saar-Lor-Lux*, cités en modèle par les institutions européennes⁴. Ainsi, l'espace Moselle/Sarre se présente en pointe et très actif dans la coopération transnationale « par le bas », au niveau communal, régional et infra-étatique ; ses acteurs peuvent du reste bénéficier de la base juridique des « Accords de Karlsruhe » conclus entre les gouvernements français, allemand, luxembourgeois et suisse le 23 janvier 1996, qui reconnaissent les « groupements locaux de coopération transfrontalière » (GLCT).⁵

² En particulier Lorrain, 1989a, pp. 6-20, 1989b, 1991, pp. 471-484, 1992, 1993 ; et aussi Biarez, 1989 ; Garraud, 1989.

³ Gouvernance que Patrick Le Galès (1998) a pu définir comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains ».

⁴ Lancée en 1970, la collaboration s'est institutionnalisée dans les années 1980 avec la création d'un Conseil parlementaire, d'un Conseil interexécutif, d'un consortium bancaire, d'un conseil interrégional syndical, des Chambres de Métiers, de Commerce et d'Industrie, etc. Particulièrement importante est la collaboration dans le domaine de la formation professionnelle et de la protection du patrimoine et de l'environnement (Restelli, 1992).

⁵ La reconnaissance juridique par les Etats des initiatives de collaboration transfrontalière est tout à fait récente. En France, c'est la loi ATR (Administration Territoriale de la République) de février 1992 qui a fondé en droit la participation des régions françaises à des organisations interrégionales ; la « loi Pasqua » de 1995 a permis ensuite aux collectivités territoriales de prendre part à des institutions de coopération ne relevant pas du droit français. En Allemagne, c'est à l'occasion de la révision de la Loi Fondamentale rendue nécessaire par la Réunification qu'une nouvelle clause a été adoptée, autorisant les Länder « avec l'approbation du gouvernement fédéral, [à] transférer des droits de souveraineté à des institutions de voisinage frontalier » (Art. 24 al.1a). Ces mesures nationales ont ensuite été renforcées sur le plan multilatéral par la Convention de Karlsruhe de 1996 : ce traité-cadre de droit international concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et

Saisissant l'apparition de nouvelles méthodes d'élaboration des politiques publiques en Europe *via* une coordination territoriale transfrontière novatrice des politiques nationales et locales, c'est le façonnage complexe des identités et des territoires en zones frontalières que l'on aborde, en examinant et en évaluant la portée des recompositions en cours à l'heure de l'intégration européenne, en même temps que la question de la redistribution des chances de pouvoir à l'intérieur du territoire et la transformation des ressources dans la compétition politique, en s'attachant à voir comment des acteurs locaux tentent de s'approprier le répertoire transnational et de s'appuyer sur des compétences acquises dans le transfrontalier⁶. Les institutions locales suscitent aujourd'hui un intérêt particulier comme catalyseur des identités locales, de nature à jouer un rôle de stabilisation de la société politique en fournissant une autre allégeance identitaire que l'Etat-nation, correspondant à ce qui serait un besoin de double espace d'appartenance, pouvant se matérialiser au travers d'une citoyenneté non exclusivement nationale⁷ – ce dont on peut tirer quelques leçons quant à la construction de nouvelles allégeances citoyennes, notamment européennes, lorsque l'on sait l'identification première des Français à leur commune (Percheron, 1993) ; et la question vaut plus encore aux limites entre deux Etats. La collaboration au sein de l'association *Saar Moselle Avenir* mérite en particulier d'être confrontée à la question des développements croissants de l'intercommunalité, en Europe en général (Mény [dir.], 1984 ; Delcamp, 1997) et en France en particulier (Caillosse [dir.], 1994 ; Le Saout [dir.], 1997 ; Gaxie [dir.], 1997), d'autant plus que certaines thèses voient dans les techniques de la coopération intercommunale autant de tentatives pour imposer en France le modèle allemand de regroupement (le Kreis) (Bourjol, 1993, pp. 13-22 ; 1994), tandis que se pose également la question de la place grandissante du recours à l'*expertise* dans le fonctionnement de ces structures – donc de leur rapport à l'exercice de la démocratie.

Précisément, l'introduction de la catégorie de la gouvernance est généralement comprise en rapport à l'élargissement du champ des acteurs impliqués dans les politiques publiques (autorités locales mais aussi entreprises et groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants de différents services de l'Etat et des collectivités territoriales « intermédiaires », consultants, organismes d'études, associations, etc. ; bref, une pluralité d'acteurs « gouvernants » qui ne sont pas tous étatiques ni même publics), et il est tout particulièrement fait usage du concept au niveau d'analyse « local » lorsqu'il est question de *gouvernance urbaine*⁸. Certains ont pu noter que les études se concentraient alors sur les partenariats privé-public⁹, tandis que c'est d'abord peut-être l'effet de « brouillage » entraîné

autorités publiques locales s'applique à l'ensemble des collectivités des Länder du Bade-Wurtemberg, de la Sarre et du Rhénanie-Palatinat, des régions d'Alsace et de Lorraine, du Luxembourg et des cantons suisses de Solothurn, Bâle-Ville, Bâle-Land, Aargau et Jura. Ces accords visent en particulier la création d'institutions de collaboration dénommées « groupements locaux de coopération transfrontalière ». Sur l'historique des aspects juridiques de la coopération transfrontalière, voir notamment P.-M. Dupuy, 1983.

⁶ On privilégiera dans ce texte la notion de « transfrontalier » à celle de « transnational » qui est plus floue, ne spécifiant pas s'il s'agit d'une relation bilatérale, transfrontalière ou diasporique par exemple : Césari, 1998.

⁷ Le point a été analysé par Amiraux, 1999.

⁸ Le concept de gouvernance a été appliqué de la sorte à la plupart des pays européens : cf. notamment les travaux de Dente *et alii*, 1990 ; Heinelt & Mayer, 1992 ; Harding, 1993 ; Lorrain & Stoker, 1995 ; Leca, 1996, pp. 339-340.

⁹ Notamment Preteceille, 1998, p. 182, qui insiste à : « Ce qui me frappe, c'est que l'élargissement que [ces travaux] opèrent met surtout en évidence certains types d'acteurs – principalement les acteurs économiques privés. Dans certains cas, on peut y voir, en regardant de plus près, l'effet d'une acception normative de la catégorie de gouvernance (gouvernance = good governance = public-private partnership). Mais c'est aussi le cas lorsque l'acception du terme est explicitement analytique. Schématiquement, on serait passé d'une configuration des réseaux de gouvernance locale centrés sur le gouvernement et les réseaux associatifs (la participation), plus

par les transformations des formes d'interaction entre acteurs des politiques publiques qui est le plus intéressant¹⁰, à partir du moment où l'on s'intéresse de façon plus large et sans exclusive aux réseaux locaux et aux groupes sociaux qui sont susceptibles de constituer une localité pour comprendre le changement social et la complexification des sociétés urbaines (notamment Borraz, 1994). Or, de ce point de vue, les réseaux de politique publique¹¹ n'associent pas de façon identique et égalitaire tous les acteurs sociaux présents dans le champ d'action¹². Dans cette perspective, c'est la sélectivité des réseaux de gouvernance que l'on souhaite relever plus spécialement ici, notamment parce qu'elle soulève la problématique de l'inégalité politique, centrale – mais par antithèse – dans les interrogations actuelles portant sur l'intégration européenne, lorsqu'il est question des efforts pour promouvoir la citoyenneté européenne¹³ – ce que l'on retrouve sur notre terrain quant à l'« invention » de l'intercommunalité transfrontalière. Insister sur la complexité des interactions entre les acteurs impliqués au sein et autour de *Saar Moselle Avenir* doit nous permettre d'interroger, dans le rapport au processus d'institutionnalisation d'une structure de gestion de politiques publiques nouvelle, les questions de hiérarchie, de pouvoir ou d'inégalité, en nous éloignant du postulat d'une égalité et d'une réciprocité supposées entre les partenaires dans les échanges qui se mettent en place, pour mieux prendre en compte les écarts sensibles des contextes locaux : taille des communes, ressources, contexte économique local et régional, ..., et les propriétés sociales et politiques des acteurs. C'est bien dans cette dimension d'analyse que le choix de partir d'une situation exemplaire se justifie. Aussi, on se propose d'aborder la coopération intercommunale transfrontalière non tant comme une modalité générique d'action publique que comme une modalité générique localement investie et interprétée, c'est-à-dire saisie par sa mise en œuvre en Moselle plutôt que par sa supposée « spécificité européenne »¹⁴.

A cet effet, nous axerons le raisonnement en quatre temps : il s'agira d'abord de suivre la production d'histoire et de territoire en train de se faire autour de la construction d'une « proximité transfrontalière » (1), qui puisse rendre évidents aux yeux des populations concernées les collaborations, engagements nouveaux et échanges de savoir-faire des élus au sein de *Saar Moselle Avenir* (2), innovation institutionnelle que l'on rapportera ensuite aux équilibres politiques locaux, afin de mieux saisir les recompositions territoriales engagées (3), et appréhender de la sorte la dimension processuelle de l'institutionnalisation à travers les registres de légitimation mobilisés pour favoriser l'adhésion citoyenne – seule garante d'un retour favorable pour les élus (4).

typique des années 70, à des réseaux décalés vers ce partenariat public-privé ». Sur ces partenariats, voir les études de Lefevre & Offner, 1990 ; Saez, 1991 ; Verpraet, 1992 ; Négrier, 1993 ; Novarina, 1993 notamment.

¹⁰ Patrick Le Galès (1998, également 1995, p. 60) le souligne lorsqu'il écrit : « On retrouve dans la gouvernance les idées de conduite, de pilotage, de direction, mais sans le primat accordé à l'Etat souverain. Poser la question de la gouvernance suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire, à la fois en termes d'intégration et sociale et en termes de capacité d'action [...]. Poser cette question revient à réexaminer les interrelations entre société civile, Etat, marché et les recompositions entre ces différentes sphères dont les frontières se brouillent ».

¹¹ Sur cette notion, cf. Le Galès & Thatcher, 1995.

¹² On renvoie ici à la piste de réflexion ouverte par Jean-Pierre Gaudin (1997, p. 115), lorsqu'il parle du « filtrage » et de la construction de « l'interlocuteur valable ».

¹³ Alors même que les institutions européennes s'efforcent de donner l'image de la gouvernance de l'avenir (Scharpf, 1994 ; Leca, 1996, p. 340 ; Marks *et alii*, 1996).

¹⁴ Ce travail repose sur une enquête par entretiens, couplée à une analyse sur archives et extraits de la presse régionale, menée d'août 2000 à octobre 2001 auprès de différents acteurs locaux, et notamment d'élus d'une cinquantaine de communes mosellanes, membres ou non de *Saar Moselle Avenir*.

Le récit des origines : construire la proximité transfrontalière

Saar Moselle Avenir a été fondée en décembre 1997, sous la forme d'une association inscrite de droit local¹⁵. Les collectivités membres sont une quinzaine de communes de l'Est mosellan, auxquelles s'ajoutent les districts de Forbach, Freyming-Merlebach et Sarreguemines, et bien sûr les partenaires allemands¹⁶. L'article 7 des statuts de l'association est d'ailleurs explicite, énonçant : « Peuvent devenir membres les villes, communes et regroupements communaux *voisins* dans le Land de Sarre et le département de la Moselle ». Sur cette base, la coopération se ferait de façon « naturelle ». En fait, c'est tout un travail consistant à fonder en évidence l'institution nouvelle, construit éminemment social et politique, que l'on peut repérer, travail à la fois d'« invention d'une tradition » (Hobsbawm, 1995) et de déconstruction de la frontière actuelle France-Allemagne – ce qui s'explique par le fait que les frontières constituent des marqueurs d'identité, fréquemment de l'identité nationale, mais une identité politique peut dépasser le cadre des frontières d'un Etat ou être plus limitée ; en ce sens, les frontières sont une partie intégrante des croyances et des mythes sur l'unité d'un territoire et d'une population¹⁷. Aussi, c'est bien un discours de l'abolition des frontières qui est en jeu dans la rhétorique transfrontalière, suivant l'argumentaire selon lequel, lorsque le nombre et l'intensité des transactions entre des individus et des autorités régionales et locales séparés par une frontière interétatique au sein de l'Union européenne approchent en volume et en qualité celui des régions d'un même Etat, on peut alors poser que ladite frontière est abolie. Les premiers mots du dépliant *Saar Moselle* édité par l'association en 2000 sont très significatifs : « Bienvenue dans cette région, entre Sarre et Blies, entre Merle et Rosselle, 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 qui depuis longtemps témoigne d'une extraordinaire capacité d'accueil, d'intégration et de tolérance. (...) Découvrez, en *SaarMoselle*, une région vivante et variée, pleine de couleurs, de contrastes et de chaleur humaine. Une région qui pratique l'Europe au quotidien »¹⁸. Déconstruire la frontière France-Allemagne, c'est en effet aussi jouer sur les ressorts de l'identité en revenant sur les délimitations de l'« autre »¹⁹. Ces formes de production et de mobilisation du territoire permettent en même temps d'« évacuer » la politique, au sens où il n'y aurait d'intervention politique que dans la mise en scène d'un rappel de l'ancrage du territoire, comme fiction partagée et activement entretenue *via* des formes de légitimation qui excluent l'expression ouverte de la rationalité politique : la géographie, l'histoire, l'économie, la démographie, etc.

¹⁵ L'association a été constituée sous le régime du droit local d'Alsace-Moselle (régime de 1908), dans la mesure où cette formule est apparue la plus simple à mettre en œuvre dans un premier temps, avant de pouvoir se transformer en groupement local de coopération transfrontalière, ce qui est l'objectif présenté dès le départ.

¹⁶ L'association regroupe précisément les collectivités françaises suivantes : Alsting, Behren-lès-Forbach, Forbach, District de Forbach, Freyming-Merlebach, District de Freyming-Merlebach, Grosbliedestroff, L'Hôpital, Morsbach, Petite-Rosselle, Rosbruck, Sarreguemines, District de Sarreguemines, Schœneck, Spicheren et Stiring-Wendel ; et les collectivités allemandes suivantes : Friedrichsthal, Großrosseln, Heusweiler, Kleinblittersdorf, Püttlingen, Quierschied, Riegelsberg, Saarbrücken, Stadtverband Saarbrücken, Sulzbach et Völklingen (23 communes et 4 districts). Les communes mosellanes soulignées sont également membres des *Communes d'Europe*, jumelées dans ce cadre avec une commune allemande voisine.

¹⁷ Sur ce constat, on peut lire : Malcolm Anderson, 1997, et *Sciences et Société*, 1996.

¹⁸ Dépliant *Bienvenue en SaarMoselle* édité par l'association en 2000, avec le soutien du Fonds européen de développement régional.

¹⁹ F. Barth (1969, introduction) a bien montré que l'identité est impossible à concevoir sans les frontières et l'« autre ». Voir aussi Badie & Sadoun, 1996.

Une frontière « ouverte » : le discours de l'unité géographique

Le point commun entre les entités membres de *Saar Moselle Avenir* serait d'abord lié à une position géographique, perçue comme analogue²⁰ : comme se plaît à le souligner le maire de Morsbach, « les communes de l'Est mosellan se jumellent naturellement avec leurs voisins sarrois. C'est la proximité, les relations anciennes, les intérêts communs... Officialiser une situation de fait de bonne entente et voir l'avenir ensemble »²¹. « L'agglomération transfrontalière Sarrebrück – Moselle-Est représente en fait la plus importante agglomération de ce type, *sans réelle frontière physique*, sur les frontières de l'Est de la France », dit encore le secrétaire général de la ville de Forbach²². La géographie apparaît ici malléable, susceptible d'usages variés ; la même proximité avec l'Allemagne qui a souvent servi de repoussoir par le passé – l'ennemi de trois guerres, la mémoire des victimes et de l'exil de 1939-1945, à quoi s'est d'ailleurs rattaché un mouvement propre de jumelages de communes non pas avec l'Allemagne mais avec la Charente qui a accueilli les Mosellans en 1939,... (Hamman, 2001a) – vaut ici liant pour donner un socle à la coopération transfrontalière. La géographie physique est opportunément mobilisée par les acteurs de *Saar Moselle Avenir*, notamment lorsque la frontière Sarrebrück-Forbach est présentée comme une frontière « ouverte », c'est-à-dire sans obstacles naturels aux contacts et aux échanges, donc comme la preuve quasi physique que ces communes sont « faites » pour travailler ensemble. Le propos du maire de Spicheren est très significatif : « Spicheren étant située sur la frontière, à 5 km du centre-ville de Sarrebrück, avec deux bassins versants donnant directement sur la Sarre, pouvait difficilement rester en dehors de cette structure [*Saar Moselle Avenir*]. Avec plus de 500 résidents allemands, avec le pôle d'attraction secondaire et tertiaire que constitue la capitale sarroise, 185 000 habitants... »²³. A nouveau, la géographie constitue un outil privilégié du discours, revendiquée, mais aussi accommodée, cette fois relativement aux logiques d'attraction urbaine et aux représentations collectives de l'espace. L'utilisation d'espèce de la frontière comme instrument d'inclusion dépasse le simple fait géographique, pour se situer dans un discours associé aux relations de pouvoir, comme marqueur d'identité.

Un passé commun : le discours de l'unité historique

A l'analyse, il apparaît que la variable temporelle est utilisée par les édiles comme une ressource particulière pour mener à bien des politiques et mettre en conformité des territoires anciens (l'incertitude des frontières si on se plonge plus loin dans le temps : la Moselle entre Lorraine, France et Allemagne depuis le Moyen-Age,...), présents (coopération transfrontalière et échanges...) et projetés (intercommunalité transfrontalière sous forme d'agglomération, intégration européenne,...). L'allocution du maire de Rosbruck le 4 juillet 1992, lors de la signature de la Charte de partenariat de sa commune avec Nassweiler et Großrosseln, est particulièrement significative de ce travail de (re)construction d'une tradition locale compatible avec l'ouverture au voisin allemand et, *par là seulement*, avec les enjeux actuels de la construction européenne :

²⁰ En termes historiques, les expériences intercommunales se sont souvent concrétisées en des institutions *sui generis* (comme les syndicats de vallées...) ayant pour origine un véritable déterminisme géographique et une logique micro-locale liée à l'éloignement de la hiérarchie administrative nationale – donc en particulier au sein des zones périphériques – et aux problématiques (pensées comme) propres aux zones frontalières (Bouscau, 1993).

²¹ Entretien, 06/11/2000.

²² Entretien, 10/11/2000.

²³ Entretien, 14/11/2000.

« Au commencement, il y a bien longtemps, était Rosbruck, un petit bourg situé aux confins du Duché de Lorraine. Et puis un jour de 1608, par la bonne grâce du prince de Nassau et les mains travailleuses de quatorze Lorrains des communes environnantes, naquit Nassweiler. Dans ce qui allait devenir, pas mal d'années plus tard, l'Allemagne d'aujourd'hui.

Autant dire que depuis toujours, les habitants de Rosbruck et de Nassweiler ont partagé des réalités communes. Au gré des hauts et des bas d'une histoire franco-allemande qu'ils ont souvent subie, plus que maîtrisée. Tantôt Lorrains, tantôt Sarrois ; un jour Français, le lendemain Allemands ; les habitants de ces deux villages ont néanmoins toujours réussi à surmonter leurs différences. Y compris aux heures les plus sombres de l'histoire... En 1935 par exemple, peu après le plébiscite du III^e Reich, en pleine période de gloire du nazisme et à la veille de la Seconde Guerre mondiale, alors qu'il apparaît soudain une frontière matérialisée par une clôture barbelée de 2,50 m ! La veille, on buvait un coup ensemble, le lendemain, on s'est retrouvé avec des casques et des uniformes différents à se battre les uns contre les autres sans trop savoir pourquoi...

A quoi tient cette véritable complicité ? au fait sans doute que géographiquement les deux communes n'en forment qu'une seule. Vu d'en haut en effet, bien malin celui qui au premier coup d'œil distingue la France de l'Allemagne. Et Nassweiler de Rosbruck. Tant les imbrications sont flagrantes. C'est clair pourtant : la réalité est ainsi faite que seule la RN3, sorte de grand boulevard à cet endroit, fait office de frontière.

Echanges tous azimuts incessants, fraternité sous-jacente : Français et Allemands de cette enclave savent bien au fond qu'ils proviennent de la même souche. Et qu'au delà des nationalités différentes, il est bien difficile de se défaire d'autant de racines imbriquées. Ici depuis bien longtemps, la notion de frontière a totalement disparu du vocabulaire des habitants. Chez les gens d'ici, la notion de frontière, ça sonne faux et dur. D'ailleurs, elle n'existe pas !

Ce jumelage entre Rosbruck et Nassweiler, c'est comme si un vieux couple vivant ensemble depuis des années décidait un beau jour de régulariser sa situation... Après avoir connu des bornes-frontières, des barrières et même des clôtures, je suis heureux aujourd'hui de connaître une frontière sans bornes. Je suis heureux du fonds de mes racines, car les pierres que nous scellerons ensemble, les arbres que nous planterons seront les symboles de cette Europe des hommes enfin débarrassée de leurs vieilles divisions politiques et de leurs antagonismes économiques dévastateurs, qui ont enfin compris qu'un pointillé sur une carte n'est pas un mur »²⁴.

En creux, ces propos nous permettent de saisir que pour les habitants des régions frontalières le terme de frontière est imprégné par un symbolisme dialectique basé sur la perception double de la barrière et de la jonction ; d'où des discours – politiques, populaires, académiques,... – qui se chevauchent largement mais ne coïncident que rarement. Les images mentales divergentes des frontières, en tant que processus, font partie des frontières – et c'est cet enjeu de mise en cohérence que l'on peut voir ici, sachant que les frontières, et ce qu'elles représentent, sont constamment reconstituées par des acteurs, tels les élus que l'on observe ici, qui sont eux-mêmes influencés et limités par ces mêmes frontières, mais aussi sensibles aux changements politiques (Strassoldo, 1970 ; Malcolm Anderson, 1997).

Tout aussi significatif est le projet lancé en 1998 d'un « espace culturel et naturel franco-allemand » à Spicheren, petite localité frontalière toute proche de Sarrebrück, la capitale sarroise. Le discours des responsables allemands traduit bien un jeu sur diverses temporalités, permettant d'inscrire la coopération transfrontalière du présent dans une « tradition » capable de surmonter les souvenirs des conflits – pas seulement militaires :

« L'espace autour du *Spicheren Berg* a été déjà très prisé il y a environ 2000 ans, et ce en raison de son climat, de sa situation géographique ainsi que de la composition de son paysage naturel. Les Celtes s'y sont établis, les Romains y ont construit leurs forts et routes militaires à la croisée des voies reliant la foule à l'Europe Centrale ainsi que les Alpes à la Mer du Nord. Ouvertement y apparaissent les vestiges d'une région au cœur de l'Europe, qui, des siècles durant, fut le jouet d'intérêts politiques. Jusqu'à une époque récente, Allemands et Français s'y disputèrent la

²⁴ Discours rapporté dans *Le Républicain Lorrain*, du 4 juillet 1992, et la *Saarbrücker Zeitung* du 6 juillet 1992.

possession du pays. Une frontière a été tirée à travers l'ensemble de la zone, avec pour conséquence la mise à l'écart des deux entités par rapport à leur territoire national respectif. Ses habitants ont souffert de cette mise à l'écart, et ce d'autant plus qu'au-delà des langues nationales ils parlaient effectivement la même langue. Les rapports de famille, les relations économiques, les routes, les chemins, les réseaux d'assainissement, les propriétés foncières, les équipements de loisirs, etc., y sont étroitement enchevêtrés, et ce, par delà la frontière. La métropole de Sarrebrück représente, à de nombreux niveaux, également une ville-centre pour les petites communes situées au sud du plateau. En effet, bon nombre d'habitants de ces communes françaises trouvent un emploi à Sarrebrück, y font leurs achats ou encore fréquentent ses établissements gastronomiques, culturels ou ses établissements sportifs. Il y a des siècles déjà, les paysans de ces villages disposaient de privilèges pour vendre leurs produits sur les marchés de Sarrebrück. D'un autre côté, la métropole s'étend vers le Sud en direction des communes françaises. (...) Certes, il y transparait cette vieille communauté d'identité séculaire décrite plus avant, mais le nombre dix fois plus important de migrants issus de la conurbation allemande crée un certain malaise dans la région frontalière voisine. Le malaise s'accroît encore lorsque, en transitant par ce paysage naturel, on se moque des intérêts des propriétaires fonciers, de la réglementation communale voire de la législation nationale. C'est dans ce contexte que se situe le point de départ et la chance pour le développement de la partie centrale de notre espace de projet (...) »²⁵.

Nulle trace ici de la bataille de Spicheren qui opposa en 1870 sur ces mêmes hauteurs les troupes de Napoléon III aux prussiens, et fut l'une des plus sanglantes de ce conflit, restant dans l'historiographie comme le « petit Waterloo ». S'il y est fait allusion dans la brochure bilingue *SaarMoselle* éditée par l'association en 2000 à destination du grand public, on souligne : « Ancien champ de bataille de la guerre de 1870, c'est en ce lieu verdoyant qu'une infirmière du nom de Schultze Kathrin soignait les blessés des deux camps »...²⁶ Ce discours pour le moins sélectif se comprend d'autant mieux que la coopération entre communes est très généralement d'autant plus viable et durable qu'elle a localement une « tradition » plus longue et plus diversifiée d'« intercommunalité avant la lettre » (Coyaud, 1993). Or, l'on sait que les « communautés politiques imaginées » (Benedict Anderson, 1991) peuvent transcender les limites de l'Etat, mais, de la même façon, les mythes de l'unité régionale connaissent aussi des limites précises entre « ami » et « ennemi », et celles-ci se fondent tout particulièrement lors des guerres (Connor, 1984), qu'il s'agit dès lors de masquer pour faire vivre le projet transfrontalier.

L'emprise du *temps long* des réseaux de pouvoir concerne aussi bien les perceptions populaires que la trajectoire et la mémoire des élites locales, comme le suggère le discours précédent. D'autres élus, qui ne peuvent pas aussi facilement développer des initiatives transfrontalières fondées sur l'histoire, insistent à leur tour sur l'importance qu'ils voient dans ce facteur de rapprochement : « Je dirai, le côté échanges est le mieux illustré sur Forbach, Sarrebrück et Stiring, avec la fête à la Brême d'Or²⁷ ou à Spicheren, où là on a cette biculturalité, cette possibilité d'échanges, qui n'exclut pas les déséquilibres au niveau de la manifestation entre Allemands et Français, mais bon, il y a un côté festif plus partageux qui existe. C'est aussi lié à des lieux historiques, hein. Spicheren et la Brême sont des lieux marqués par l'histoire, et donc où la valeur de la fête a une importance plus grande que par exemple ici », nous dit le vice-président du district de Sarreguemines délégué aux affaires transfrontalières.²⁸ Ces références au temps long sont accolées à l'attrait du *temps projeté* pour énoncer un nouveau niveau d'intervention, celui de l'intercommunalité transfrontalière, et pour affirmer un *leadership* territorial ; en effet, parmi la vingtaine de collectivités membres

²⁵ Rapport du chef de projet à la ville de Sarrebrück, juin 1998 (Amt für Energie und Umwelt).

²⁶ Brochure *Bienvenue en SaarMoselle*, Sarreguemines, 2000, p. 4.

²⁷ Ancien important poste frontière des douanes entre la France et l'Allemagne.

²⁸ Entretien, 09/10/2001.

de l'association se dégagent les titulaires du pouvoir de direction du projet, et ce n'est pas la petite commune de Spicheren, première intéressée pourtant, mais les deux collectivités les plus importantes en taille de part et d'autre de la frontière, Sarrebrück et le district de Forbach. « La direction du projet devra être située à l'intérieur de l'espace concerné par le projet. La ville de Sarrebrück a fait sienne cette mission et le district de Forbach sera son partenaire côté français », déclare sans détour le responsable du programme.²⁹

Dans ce processus d'institutionnalisation d'un nouveau territoire intercommunal, s'expérimente une gouvernance visant à modifier les rapports de l'espace au temps et du public au privé, en recherchant des capacités de mobilisation et des modalités d'intervention nouvelles pour les autorités locales parties prenantes. C'est dans ce cadre de tentatives pour conjuguer l'intégration territoriale et la résolution de problèmes d'action publique que le travail de recomposition ou de réarticulation entre les territoires institués entraîne les acteurs publics impliqués dans un exercice d'« invocation insistante du futur » (Abélès, 1993). Les propos du maire de Sarreguemines sont significatifs :

« J'ai toujours eu cette attitude d'ouverture vers l'Allemagne, vers le transfrontalier... sachant que je n'aime pas beaucoup ce terme "transfrontalier", hein ! Je le répète de temps à autre dans mes interventions, car le "transfrontalier" inclut nécessairement la notion de frontière. Or, j'estime que dans notre région il n'y a plus de frontière. Même si elles existent encore dans l'esprit de certains, en ce qui me concerne elles n'existent plus, ni au niveau géographie, ni au niveau culture, ni au niveau collaborations. Parce que si aujourd'hui il y a peut-être encore dans certains esprits la notion de frontière, je crois que dans les décennies à venir ça n'existera plus, en tout cas je le souhaite. [...] Vous avez au niveau des transports... je prends le tram [qui relie Sarreguemines à Sarrebrück] que nous devons, demain, peut-être envisager de prolonger. Parce que le tram en est encore aux balbutiements aujourd'hui dans notre région, mais je crois, pour prendre l'expérience de nos pays voisins, que le tram est amené à se développer, et pourquoi n'imaginerait-on pas demain un tram à destination de la vallée de la Sarre, de la vallée de la Blies ou vers le Pays de Bitche ? Parce que si les voies de chemin de fer aujourd'hui sont désertes, c'est qu'on a pas voulu mettre la proximité. [...] Aujourd'hui le tram, là où il fonctionne bien, il a une spécificité, c'est qu'il passe au cœur de l'habitat, et donc pourquoi pas reprendre certains réseaux de la SNCF mais en les accommodant pour les faire passer au plus près de l'habitat... C'est un exemple... Ce que je dis peut paraître futuriste, ça l'est en fait pas tellement, et vous verrez, dans vingt ans, le tram... parce qu'on est obligé, en termes de communications, en termes de transports, d'évoluer, parce que sinon demain le "tout automobile" va nous étouffer ! ».

Et de revendiquer cette propension des élus à se réclamer du futur dans l'action municipale :

« Tous les grands projets partent d'une utopie... et les décisions, à un moment donné, elles se prennent, elles se prennent à un autre niveau, mais pour que ces décisions se prennent, il faut que nous aussi nous y prenions part au départ. L'Europôle de Hambach et MCC³⁰ [zone industrielle du district], H.R. [alors président du district], il faut quand même laisser à chacun son mérite, je crois qu'il a eu le courage d'une démarche qui pouvait peut-être paraître fantaisiste au départ, mais quelquefois, l'utopie débouche sur la réalité. [...] Aujourd'hui on fait tout pour aligner une image d'économie prospère ou de région industrielle, à une région verte et touristique ! Ça peut paraître un pari impossible, mais aujourd'hui Sarreguemines a démontré qu'elle pouvait être une ville touristique. Ne serait-ce que le tourisme fluvial, ce qui était encore impossible il y a 20-25 ans ! Hein, si on avait dit il y a 25 ans qu'il y aurait un port de plaisance et que le tourisme fluvial prendrait un essor tel qu'on le voit aujourd'hui, on aurait ri au nez ! »

Pareil discours renvoie très généralement à la construction européenne. Ainsi, le maire de Sarreguemines poursuit :

²⁹ Chef de projet à la ville de Sarrebrück, juin 1998.

³⁰ Usine à capitaux allemands (Mercedes,...) produisant la célèbre petite voiture « urbaine » SMART.

« Le transfrontalier, c'est un préalable. La construction européenne, j'y crois. Dire que je suis un européen dans l'âme, c'est une banalité, dans le sens où tout le monde le dit, mais peu le pratiquent. Moi je suis frontalier d'abord, dans le sens géographique du terme : je suis originaire de la vallée de la Blies. Mes relations avec l'Allemagne ont toujours été des relations naturelles. Cette ouverture-là va au delà de l'ouverture simplement vers l'Allemagne, c'est une relation plus générale... On est naturellement plus proche ici de l'Allemagne que de l'Italie, de l'Espagne ou de l'Angleterre. Donc forcément on ne voit dans notre quotidien que des relations franco-allemandes, mais la relation, elle doit être européenne, dans le sens que nos pays ont vocation à s'unir demain, de manière à avoir une coopération face à d'autres blocs, et cette coopération elle est économique, elle est culturelle, etc. »³¹

On le voit, l'intégration de l'Europe s'impose comme le nouvel horizon temporel des gouvernements locaux, avec l'énoncé d'arguments d'efficacité, de solidarité et de compétitivité, faisant en apparence abstraction du *temps compté* des échéances électorales³².

Autre exemple : l'énergie du maire de Morsbach se déploie spécialement en faveur d'un projet d'aménagement du territoire transfrontalier au lieu-dit Guensbach, qui fait le lien entre les deux communes de Morsbach (F) et Emmersweiler (D), par-delà l'actuelle frontière, que l'élu met en perspective historique de long terme pour l'annihiler, expliquant très précisément depuis le 12^e siècle les vicissitudes connues par les deux communes, qui n'en faisaient qu'une au 17^e siècle au niveau de Guensbach, puis ont été disputées entre les souverainetés lorraine, française et allemande, etc. La conclusion est claire : « L'annexe de Guensbach a, de par son passé historique et sa situation géographique, vocation à tisser et maintenir le lien entre les populations vivant de part et d'autre de la frontière. Celle-ci d'ailleurs, à l'exception de quelques périodes de notre passé récent, n'a jamais empêché les contacts humains entre ces populations, qui parlent une même langue ». Les historiens locaux sont sollicités dans le cadre du projet d'aménagement transfrontalier pour justifier le choix du lieu, à travers la publication d'un opuscule d'histoire de la localité³³. Ils sont au premier rang des invités lors de la cérémonie du 22 juin 2000 qui célèbre l'inauguration de l'« espace transfrontalier »³⁴. Les territoires de l'histoire et de l'ethnologie sont ici mobilisés : la mise en évidence de traditions historiques et culturelles locales constituent une modalité privilégiée de justification du territoire transfrontalier en construction.

A l'interminable réinvention du territoire historique autour d'une frontière disputée comme l'a été celle de Moselle au cours des siècles entre la France et l'Allemagne s'ajoute bien un argument *ethnologique* dont mes interlocuteurs m'ont souvent fait part : on parle le même dialecte en Moselle-Est comme en Sarre. Les frontières linguistiques sont mobilisées comme les limites réelles d'une communauté *une* quoique implantée sur deux territoires étatiques – ce qui sous-entend une définition des frontières comme limites d'aires présentant un certain nombre de caractéristiques culturelles majoritaires auprès de la population dudit espace (Malcolm Anderson, 1997). La municipalité de Sarreguemines est ici allée plus loin

³¹ Entretien, 13/09/2001.

³² Sur la distinction entre temps long, temps compté et temps projeté dans l'action publique locale, nous suivons Balme, Faure & Mabileau, 1999, notamment l'introduction « Les politiques locales changent-elles la politique ? », pp. 15-35.

³³ *Morsbach : trois siècles de familles. Aperçu historique : Guensbach*, Mairie de Morsbach.

³⁴ Concrètement, cela consiste en un parc équipé de jeux pour enfants et d'une place de rencontre, avec une table d'orientation ouvrant sur des chemins pédestres et cyclistes, côté français, la réhabilitation d'un vieux moulin (censé être la meilleure preuve d'une histoire commune à travers les siècles) en maison d'histoire locale, côté allemand.

que d'autres en faisant de l'apprentissage paritaire de la langue allemande son cheval de bataille :

« Je pense aussi avoir contribué à cette relation entre la Moselle et la Sarre au niveau des langues. J'ai mis en place en 1997 [comme adjoint à l'enseignement] les classes bilingues français/allemand. Ces classes bilingues paritaires, donc 13h d'Allemand, 13h de Français, nécessitent forcément un partenariat avec l'Allemagne puisque nous souhaitons, dans cette parité, que s'exercent les compétences des *native speakers*... ça veut dire que l'élève soit en face d'un maître allemand pendant 13h et d'un maître français pendant 13h. L'Education nationale, qui s'est longtemps braquée contre notre projet, aujourd'hui a évolué, dans le cadre de la Voie Spécifique Mosellane, et a mis en place un échange d'enseignants français. Donc on donne à la Sarre des emplois-jeunes, il y en avait 19 l'année dernière, cette année ça s'est un peu renforcé, et en échange la Sarre a mis à disposition de nos écoles maternelles des *Kindererzieherin*, parce que le statut est différent [...]. Ça pose justement le problème de cet échange, puisque quand vous sortez de l'IUFM, vous êtes habilité à enseigner tout aussi bien en maternelle qu'au CM2, ce qui n'est pas le cas en Allemagne : vous avez des diplômes différents, et de 3 à 6 ans, vous avez affaire à des *Kindererzieherin*, avec un diplôme qui n'est pas l'équivalent de nos professeurs des écoles. [...] Et un des premiers arguments économiques, c'est la qualité de notre main d'œuvre et son avantage linguistique, hein, qui est important : le bilinguisme, voire le trilinguisme... Je me plais quand même à répéter une vérité : notre situation géographique au sein d'une région où il y a 100 millions de locuteurs allemands. 100 millions ! C'est quand même important »³⁵.

Le cas de Grosbliedersdorff (F), membre de *Saar Moselle Avenir* et jumelée avec Kleinblittersdorf (D), est de ce point de vue également très significatif ; c'est de « proximité », dans les différentes acceptions du terme, dont parle le maire :

« C'est la commune de Kleinblittersdorf qui nous a sollicités. Les deux communes voisines portent presque le même nom. Elles sont toutes deux communes frontalières situées l'une sur la rive droite, l'autre sur la rive gauche de la rivière Sarre, avec un patois local identique. Depuis fort longtemps la population des deux communes entretient de bonnes relations et possède des attaches familiales de part et d'autre de la frontière. Il y a un contact permanent du fait de la proximité, et nous organisons des manifestations communes, manifestations culturelles et sportives, diverses réceptions, rencontres entre élus, festival de chants, concert de la musique municipale,... Il n'y a aucun budget particulier du fait de la proximité. C'est [un principe] de bonne coopération et de bonnes relations de voisinage entre les deux communes »³⁶.

Pour que ces registres valent arguments de légitimation du territoire transfrontalier émergeant au sein de *Saar Moselle Avenir*, cela suppose que des acteurs s'en saisissent au niveau des communes concernées pour proposer une actualisation. Tout un travail de mise en évidence est nécessaire ; il apparaît clairement à travers la contribution des érudits locaux à définir et codifier les territoires en jeu, et à diffuser le résultat de leurs études dans des ouvrages pointus pour un public micro-local à convaincre notamment par le canal des chroniques villageoises, comme celle publiée par la municipalité de Morsbach. De la même façon, la mise en place de ces institutions spécialisées que sont les musées montre en quoi le travail sur le passé, sur le patrimoine, se fait localement outil de justification des causes actuelles liées au développement de la coopération transfrontalière. Le complexe culturel sarrois de la *Völklinger Hütte*, inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, en est un exemple : les anciennes aciéries du centre-ville de Völklingen, totalement conservées (hauts fourneaux, cokerie, salle des soufflantes,...), ont été restaurées pour accueillir des expositions, représentations de théâtre et concerts. C'est aussi le cas du projet en cours d'un Musée de la Mine et du Bassin Houiller à Petite-Rosselle, sur le « carreau Wendel », un ancien site

³⁵ Entretien avec le maire de Sarreguemines, 13/09/2001.

³⁶ Entretien, 11/12/2000.

d'exploitation aujourd'hui classé aux monuments historiques, là même où se sont tenues du 1^{er} juin au 1^{er} novembre 2000 une exposition et des conférences intitulées « EXPO 2000. L'aventure du travail », en collaboration notamment avec les municipalités de Forbach et Völklingen, et où se met en place un « parcours du mineur » (lavoir, lampisterie, salle des pendus, etc.) destiné au grand public. Là, le musée devient un élément de construction et de mise en visibilité d'une « légitimité managériale » des équipes municipales qui soit un « management de proximité »³⁷. Des 50 000 visiteurs ayant parcouru l'exposition, son responsable retient : « Je suis convaincu qu'avant que nous n'ouvrions cette exposition, le site du carreau Wendel n'existait pas. Aujourd'hui, il a acquis une notoriété internationale. Si le site avait été reconnu touristiquement avant, nous aurions eu encore plus de visiteurs. Mais aujourd'hui, les tours opérateurs le connaissent. Le travail fait durant cette exposition paie donc aujourd'hui et paiera demain. La salle de spectacle reste en place, et dans un avenir proche, on peut imaginer l'installation d'expositions dans le lavoir, et l'élargissement des collections ». Le maire de Forbach ajoute dans le même sens : « Aujourd'hui, personne ne peut encore mesurer les répercussions que le succès de cette exposition va avoir. Je suis certain qu'elle va permettre de combler le retard dans la prise de conscience de l'importance du patrimoine industriel [par rapport à l'Allemagne]. Cette exposition était organisée en partenariat avec Völklingen. Les deux expositions confondues, nous avons attiré 100 000 visiteurs. Le premier dossier que je soumettrai au Conseil régional, au Conseil général et à l'Etat, c'est le projet du parcours du mineur qui doit être renforcé, relooké, et qui sera reconduit pour la prochaine saison touristique »³⁸. En cela, ces initiatives muséales de prise en charge de l'histoire locale peuvent être tenues pour exemplaires de la gestion concrète du rapport tradition/dynamisme modernisateur, ouverture territoriale/passé spécifique local, où l'on approche la bataille que représente l'offre concurrentielle de produits symboliques, de représentations cartographiques et discursives du territoire. La reconstruction d'espaces disparus consolide le territoire contemporain, précisément peut-être parce qu'il ne s'organise plus en fait sur les mêmes bases que celles qui sont exhumées pour en fonder la cohérence, l'exploitation minière charbon-fer de part et d'autre de la frontière en particulier. Lorsqu'il est question de favoriser le bilinguisme, les échanges avec l'Allemagne créatrice et pourvoyeuse d'emplois de frontaliers, pouvant du coup demeurer dans la commune, ou de dynamiser la vie locale en impulsant des manifestations, en soutenant les associations, pour faire parler de sa commune et la rendre attractive face à la désertification rurale ou à l'enclavement de l'Est mosellan, on porte aussi un regard sur le « métier » d' élu local et ses transformations dans les villes moyennes et également les plus petites communes.

Une industrie commune : le discours de l'unité socio-économique

Pour une « petite » commune de l'ancien bassin minier, l'adhésion repose sur un constat économique sans ambiguïté au plan local, bien plus que sur l'inscription large dans des projets européens. Le raisonnement dont nous fait part le maire de Spicheren (3335 habitants) le montre bien : « Spicheren est une commune plutôt rurale... bien qu'il n'y ait plus qu'une très faible proportion d'agriculteurs : il reste trois agriculteurs cultivant plus de 20 ha, et il subsiste quelques « ouvriers-paysans » à moins de 20 ha. Mais par ailleurs, vu la faible représentation commerciale, la commune n'a rien d'urbaine. Il y a 90 mineurs des H.B.L.

³⁷ Ce n'est pas tant la *substitution* de l' élu « moderne », s'appuyant sur sa capacité à mettre en œuvre des politiques, au « notable », fondant sa légitimité sur son élection et son enracinement social (Alliès, 1991), que l'*intrication progressive* des deux figures de la proximité et du management que l'on repère de la sorte. Cette apparition d'un « localisme managérial et compétitif » n'est du reste pas propre au cas français ; l'évolution a aussi pu être repérée en Grande-Bretagne par exemple (Stewart, 1994, pp. 133-145).

³⁸ Voir notamment *Le Républicain Lorrain* des 25 et 31 octobre 2000.

[Houillères du Bassin de Lorraine], travaillant donc à Freyming-Merlebach... et plus de 150 personnes dans les industries métallurgiques allemandes ! Donc une ancienne commune minière tombée dans l'attraction de Sarrebrück »³⁹.

L'environnement de l'action publique est de plus en plus fluide et mouvant, mettant en présence des acteurs aux statuts divers qui remettent en question la frontière public/privé au sens classique⁴⁰. A une autre échelle, le maire de Sarreguemines (25000 habitants) est plus concret encore :

« Vous savez, j'ai rendez-vous cet après midi avec trois chefs d'entreprise qui viennent prospecter... qui viennent écouter ce qu'on met à leur disposition, voir quelles sont les possibilités de terrains, voir quelles sont les facilitations qu'on pourrait leur accorder. Ces chefs d'entreprise, il ne faut pas se voiler la face, ils vont faire la même démarche à Forbach, ils vont faire la même démarche en Sarre. Alors il s'agit de bien se vendre ! [...] Si vous regardez notre zone industrielle, il y a une dominante d'entreprises allemandes, et les premières à s'être implantées, les grosses entreprises, ce sont des entreprises allemandes, qui ont créé la ZI. Alors, moi je pense que la situation économique de notre bassin englobe celle de l'Allemagne et je crois qu'il ne faut pas se situer en concurrent avec l'Allemagne. Moi je n'ai pas peur d'être limitrophe avec l'Allemagne, avec Sarrebrück, je n'ai pas peur d'entendre dire qu'on est la banlieue... on n'est pas la banlieue, c'est une synergie entre deux régions. [...] Il y a aussi la dépendance par rapport aux ouvriers transfrontaliers : je crois qu'il y a actuellement à Sarreguemines à peu près 1700 ouvriers qui vont travailler tous les jours en Sarre... C'est vrai que nous sommes aussi dépendants de l'économie allemande, de la santé des entreprises allemandes... Mais on sera plus forts si on s'unit »⁴¹.

Le secrétaire général de la ville de Forbach (23300 habitants) tient du reste un discours similaire : « Les industries lourdes traditionnelles, comme les activités charbonnières, connaissent un déclin inéluctable et la région est en pleine phase de reconversion et 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. C'est la raison pour laquelle Forbach s'implique pleinement dans cette politique transfrontalière, notamment, mais pas uniquement, au travers de cette association »⁴².

L'« avance » prise par les collectivités sarroises dans tout ce qui touche aux politiques transfrontières viendrait précisément d'une intégration à la fois plus précoce et plus aboutie des réalités économiques frontalières : « Je pense que sincèrement [les élus allemands] ont envie de développer ce côté transfrontalier des choses, sur base de réciprocité. Ils ont pris plus conscience que nous du fait que, en fin de compte, les flux migratoires liés à l'emploi, liés à la culture, liés au tourisme, étaient intenses, et qu'on pouvait agir sur ces flux, et pas seulement les prendre uniquement passivement, faire un constat et en faire de ces flux, au moins sur le plan touristique, un véhicule de coopération »⁴³. D'où un discours côté français qui se veut désormais davantage volontariste sur le volet économique :

« La question c'est "est-ce qu'on fait du transfrontalier par fatalisme, et par atavisme séculaire, et par nécessité en quelque sorte"... euh... du moins, puisque j'ai accepté ces fonctions-là [vice-président du district de Sarreguemines délégué aux affaires transfrontalières], je pense pouvoir dire que c'est pas le cas. Moi, je suis d'origine allemande, hein, donc quelque part dans mes gènes c'est

³⁹ Entretien, 14/11/2000.

⁴⁰ Le pouvoir structurel du patronat et des intérêts privés dans un système démocratique capitaliste a été souligné depuis les travaux de Lindblom, 1976.

⁴¹ Entretien, 13/09/2001.

⁴² Entretien, 10/11/2000.

⁴³ Entretien, élu districale, 09/10/2001.

un peu inscrit. Je pense qu'il faut dépasser ce stade-là. Mais je conviens que c'est plus facile à dire qu'à faire, puisqu'il y a un ancrage quand même... Il est vrai que par convention ou par coutume, le transfrontalier, c'est un peu une référence obligatoire. On sacrifie au transfrontalier, mais ça n'a pas toujours un contenu bien précis. Moi j'ai la faiblesse de croire, avec l'équipe à laquelle j'appartiens, que cette période doit être révolue. On ne peut pas se projeter dans le 21^e siècle, avec une conurbation de 200 000 habitants à 20 km d'ici [Sarrebriick], sans intégrer dans la réflexion globale de l'agglomération, du pays, le développement et la réflexion qu'a cette conurbation sur elle-même. Et, de même, un certain nombre de projets qui vont avoir lieu ici vont avoir des résultantes. Je pense par exemple, est-ce que l'opportunité de construire un abattoir à Sarreguemines serait seulement un projet local, ou est-ce qu'il n'y a pas place à un projet transfrontalier en matière de construction d'abattoir ? C'est un exemple actuel. Je ne réponds pas là à la question de la pertinence d'un abattoir dans un rayon entre Mannheim et Metz, je ne sais pas. Mais, par contre, l'équipe pense que si on répond oui à cette question, peut-être qu'il faut y réfléchir en mode transfrontalier : essayer de répondre à des aspirations et allemandes et françaises, et pratiquer l'étude sous l'approche des besoins en France et en Allemagne, et pas uniquement sous l'angle "j'ai besoin d'un financement"... »⁴⁴.

On peut notamment comprendre cette insistance nouvelle comme une tentative pour conjurer la montée de certains antagonismes entre les populations mosellane et sarroise, lesquels tendent à présent à être appréhendés non plus seulement ou directement par rapport aux séquelles des guerres (Hamman, 2001a et b), mais aussi en relation aux écarts de situation socio-économique très contemporains entre les habitants de part et d'autre de la frontière, pour le coup confirmée, et cela se répercute au niveau des élus ; l'un d'eux nous confie :

« Le transfrontalier, c'est consensuel... lorsque ça ne coûte pas un sou ! Et c'est consensuel tant qu'on en reste aux velléités. Après, quand on doit arriver vraiment à du transfrontalier, du moins c'est le sentiment que j'en ai, et qu'on doit cultiver le compromis, ça devient conflictuel ! Mais il y a encore... qu'on le veuille ou non, la frontière n'est pas morte. Dans l'approche, il y a toujours encore "l'autre", que ce soient les Français pour les Allemands ou les Allemands pour les Français. Il y a encore, inconsciemment ou de façon mal exprimée, cette appréhension, ce refus ou ces difficultés à appréhender l'autre. Par exemple, l'intégration des immigrants allemands dans nos villages, elle ne se passe pas toujours d'égale façon ! Mais je ne pense pas que cet antagonisme se conjugue sur le mode moderne. Je pense que cette difficulté à accepter l'autre s'enracine plus dans l'histoire de l'après 1945. Aujourd'hui, c'est plutôt l'antagonisme économique, c'est-à-dire les écarts de revenus, d'imposition, de l'immobilier, ces choses-là, et la difficulté corrélative des gens d'ici à acquérir un bien immobilier. C'est vrai que globalement il y a un cercle que je qualifierai ni de vicieux ou pervers ni de positif : il y a un effet de chaîne, de logique, qui fait qu'il y a, mathématiquement, compte tenu des écarts de revenus, une montée des antagonismes pour laquelle il faut faire des efforts de pédagogie, mais ça nous mène dans des discussions un peu... sordides »⁴⁵.

Ces controverses concernant l'accès aux biens publics comme aux propriétés privées situés au-delà d'une frontière sont exemplaires des conflits d'intérêts créés par les frontières, mais en même temps aussi par leur remise en cause, dans la mesure où le problème des externalités économiques induites par les frontières intérieures des Etats membres de l'Union Européenne n'a à ce jour pas pleinement disparu avec le Marché Unique⁴⁶. Or, pareils éléments (prix des terrains et immeubles,...) dépendent clairement du secteur privé, ce qui engendre de la part des élus une diversification de l'appréhension des acteurs en jeu (Harvey, 1989).

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Entretien, 09/10/2001.

⁴⁶ C'est bien en ce sens que le gouvernement danois a choisi d'empêcher les non-résidents (les Allemands en l'espèce) d'acquérir des résidences secondaires sur son territoire, nonobstant les dispositions du Traité sur l'Union européenne, qui veut que toutes les marchandises soient accessibles partout dans les mêmes conditions. Cf. notamment M. Anderson, 1997.

La mise en cohérence de partenariats anciens : le discours de la continuité pratique

L'initiative *Saar Moselle Avenir* ne résulte pas d'une seule coalition *ad hoc* ; elle réactive aussi des collaborations organisées au préalable autour d'intérêts déjà mis en forme, ce qui permet de tirer avantage et de se fonder sur des relations déjà régulières, sur lesquelles les intérêts communaux se rattachent, établis et affermis par une histoire et une pratique politique, transportés et traduits sur la scène de la coopération intercommunale transfrontière et ses réseaux. Plus que de l'invention *ex nihilo* de liens nouveaux, il est d'abord question du « recadrage » des « anciens » jumelages et partenariats. Des interactions et des effets d'impulsion entre communes de la zone géographique de Moselle-Est jouent dans le sens d'un développement conjoint de ces différents types de partenariats, plus ou moins (in)formels. Lorsqu'il évoque l'adhésion de sa commune à *Saar Moselle Avenir*, le maire de Schœneck souligne de suite : « Il faut noter que notre commune faisait déjà de la coopération transfrontalière dans les années 1950 avec la commune de Gersweiler »⁴⁷. On touche là au rôle de l'expérience de collaboration transfrontière : ce n'est pas tant un effet du temps en soi que la familiarité entre les hommes et avec les dispositifs réglementaires et pratiques qui favorise une meilleure acceptation des nouvelles structures, lorsque l' élu possède déjà une certaine maîtrise des outils, des ressorts, des obligations, ..., par une pratique antérieure « sur le tas ».

Pour autant, on ne doit pas y voir trop rapidement un schéma évolutif en deux étapes que seraient (1) la conclusion d'un jumelage bilatéral *puis* (2) l'investissement dans une structure d'intercommunalité transfrontalière, comme processus d'institutionnalisation de la collaboration (Hamman, 2001b). Le maire de Sarreguemines demeure ainsi circonspect :

« Les jumelages... De manière générale, je m'interroge. Je me suis toujours posé la question d'ailleurs. Si le jumelage c'est du folklore, je ne suis pas sûr qu'il faille le faire ! Maintenant, je suis quand même souvent sollicité pour des jumelages, avec des thématiques... On me sollicite pour des jumelages avec des villes faïencières, par exemple, que ce soit avec l'Allemagne ou l'Italie, des villes connues pour la faïence aussi. Une autre thématique, plus passéiste, c'est l'exemple avec la Charente. Beaucoup de Sarregueminois ont été en Charente pendant la guerre, et là il y a une commune qui demande qu'on fasse un jumelage avec eux. Il y a des jumelages qui me sont proposés dans le cadre de villes qui ont des similitudes, les *Gemünder*, c'est-à-dire les villes dans lesquelles on trouve dans le nom la notion de "confluence"... Alors est-ce que ces jumelages vont se faire ? Je n'en sais rien à l'heure qu'il est. Disons que sur le principe, je répète ce que j'ai dit d'entrée, si ça doit se limiter à du folklore, je ne suis pas sûr de l'utilité, si c'est pour développer des relations plus efficaces, pourquoi pas ».

Quant au maire de Petite-Rosselle, commune jumelée avec sa voisine allemande Großrosseln, il reconnaît : « Il n'y a pas vraiment de lien, puisque l'association s'occupe plutôt de l'harmonisation de l'aménagement du territoire et du développement économique »⁴⁸. Un élu districale opère aussi un distinguo : « Ici dans la région, il y a un interlocuteur : le Stadtverband [district] de Sarrebrück, je veux dire un interlocuteur *structurel*. Ce qui ne doit pas faire oublier qu'il y a des relations de voisinage : les maires des villes qui longent la Blies voient évidemment le maire de Mundelbachthal, de Reinheim ou Bliesranchbach [en Allemagne]. Donc il y a des relations de voisinage. Mais pour le moment notre interlocuteur, c'est essentiellement le Stadtverband : c'est eux avec l'ancienne municipalité de Sarreguemines qui ont eu l'idée de la création de *Saar Moselle Avenir* »⁴⁹.

⁴⁷ Entretien, 16/11/2000.

⁴⁸ Entretien, 09/11/2000.

⁴⁹ Entretien, 09/10/2001.

Le discours des responsables de la ville de Forbach, qui se veulent en pointe dans la coopération transfrontalière, est un peu différent. Selon ces derniers, *Saar Moselle Avenir* constitue un *prolongement* au jumelage avec Völklingen, conclu de longue date, prolongement du coup de cette position « à l'avant-garde » : « La Moselle-Est est une zone frontalière. Forbach développe depuis de longues années une collaboration avec des collectivités sarroises voisines. Elle est jumelée avec la commune de Völklingen, 43 000 habitants, également membre de l'association. Au travers du district [lui aussi prend part à *Saar Moselle Avenir*], elle développe de multiples activités très concrètes. Compte tenu des excellentes conditions de desserte, avec en plus l'arrivée du TGV à Forbach et à Sarrebrück en 2006, cette région, située au cœur de l'Europe, sur l'axe Est-Ouest mais aussi Nord-Sud, escompte un développement particulièrement dynamique dans les années à venir ». C'est la production *a posteriori* d'un sens unique des initiatives menées par la commune qui se joue là, en fonction des objectifs du présent : le jumelage de 1969 avec Völklingen, qui prend place dans le mouvement des jumelages de réconciliation franco-allemande de l'époque, est réinscrit dans des projets revendiqués pour leur dimension européenne, pour se positionner sur la base locale de l'« après-mine » « entre la vallée de la Moselle – l'axe Luxembourg-Thionville-Metz-Nancy – et la vallée du Rhin », insiste le secrétaire général de la ville de Forbach.⁵⁰ Ce réinvestissement de sens est rendu possible par la localisation de Völklingen, ville « proche », « comparable », « homologue de l'autre côté de la frontière », ce qui facilite la mise au point de projets d'intérêt commun, dans une dimension intégrative renforcée : conseils municipaux communs, relations régulières entre les chefs de service des deux communes pour avancer sur des dossiers relativement coûteux montés ensemble ; ce sont aussi des contraintes techniques qui poussent à la coopération, étendant le contenu de ce que recouvre le jumelage vers des projets à forts investissements mieux rentabilisés à deux. C'est également un appel au mythe d'une communauté dérivée de la matérialité du territoire, qui se fonde sur l'inversion symbolique d'un territoire précisément défini et imposé par l'homme, à une communauté prétendument dictée à l'homme par sa terre. Les différents projets en cours de réalisation avec Völklingen peuvent se comprendre de la sorte, tels l'Université populaire franco-allemande, la mise en place d'une desserte de bus transfrontalière commune *City Express*, la coopération dans l'exploitation du centre des Congrès de Forbach, l'édition réciproque de brochures de présentation de la ville partenaire comme « initiation à la vie publique de part et d'autre de la frontière », etc. L'ouverture par les deux municipalités de chemins de randonnée transfrontaliers est un exemple particulièrement intéressant, dans la mesure où elle a été réalisée avec des crédits européens et traduit bien les nouvelles orientations souhaitées par la DG X de la Commission Européenne en rapport à la place importante du sport dans les actions de jumelage des *Communes d'Europe* qui sollicitent ses subsides : ouvrir davantage ces manifestations censées concrétiser la « citoyenneté européenne » au plus près de la population des Etats membres de l'Union *via* « l'organisation de courses ou de rallyes entre villes jumelées, que ce soit à pied, à bicyclette ou autrement », qui sont de nature à « constituer un événement populaire à grand effet médiatique, dépassant le simple cadre de la commune » (Commission Européenne, 1996, p. 24). En même temps, cela correspond localement aux fonctions intercommunales du maire de Forbach, qui préside notamment les Syndicats de la culture, de l'aménagement forestier et des rivières : on semble ici à la fois dans l'innovation institutionnelle et dans la *continuation* par l'Europe et la dimension transfrontalière de la politique de coopération intercommunale entre communes françaises du bassin de Forbach.

⁵⁰ Entretien, 10/11/2000.

C'est en effet un lien entre initiatives transfrontalières France-Allemagne et construction européenne, certes confus, mais produisant des effets, qui prévaut parmi les élus interrogés :

« Le transfrontalier, je vais vous dire, pour moi personnellement, c'est européen, parce que je n'arrive pas à faire la différence, et donc que ça s'insère dans l'ensemble le plus large. Mais, c'est comme par rapport à l'Euro, je ne sais pas si nos contemporains ont une claire prise de conscience de ce qui nous arrive. Mais je pense que le stade de la réconciliation franco-allemande, il va être dépassé. Le stade de la main donnée Adenauer - De Gaulle et Mitterrand - Kohl, maintenant quand même... avec des générations, hein. Moi j'ai encore souvenir de camions de l'armée américaine qui passaient, mais après 55-60 plus personne n'a connu ça. Donc ce recul par rapport à l'histoire fait que ça n'a plus la même dimension. Enfin... ceux qui sont jumelés avec la Charente, c'est l'œuvre des générations anciennes, et il y a un étiolement. Je prends Bliesbrück, j'habite Bliesbrück, je vois... ce jumelage, cette culture du souvenir avec la Charente s'étiole vu l'âge grandissant de ceux qui l'ont vécu. Et vu l'Europe, la nouvelle intégration, je pense. Ou alors justement un certain nombre de villages ont su donner une autre dimension : aussi la dimension du partage, de coopérations et d'échanges »⁵¹.

A tout le moins, on le voit, l'Europe devient *le lieu du débat*⁵², fixant un certain nombre de cadres intellectuels et normatifs qui déterminent les grandes orientations des politiques publiques⁵³, et notamment les politiques de développement local (Smith, 1996). La remise en cause des frontières n'en est pas moins aussi liée au degré d'intégration des entités qu'elles parcourent (M. Anderson, 1996, p. 178) ; le « déplacement » de la frontière France-Allemagne qu'implique l'initiative *Saar Moselle Avenir* dépend de l'intensité des pratiques administratives, politiques, économiques, sociales et culturelles *communes* à l'intérieur de l'espace Moselle-Sarre.

Innovation institutionnelle et recomposition territoriale

Dans le cadre de *Saar Moselle Avenir*, les élus souhaitent ouvertement dépasser l'aspect « rencontres associatives et festives » des jumelages de communes franco-allemands pour se situer au niveau de la coopération entre collectivités locales, alors même que les variantes de collaboration intercommunale se sont nettement développées en France depuis l'adoption de la loi ATR de 1992, et que l'Est mosellan figure parmi les zones les plus « avancées » sur ce point (Le Saout, 1998 ; Bernard-Gélabert, 1999). Le maire actuel de Sarreguemines voit dans l'intercommunalité au niveau national et la pratique de réseaux qu'elle implique un lien, sinon une condition, au développement de partenariats transfrontaliers : « Il y a de grands espaces et de petits espaces, et quelquefois on dit que l'espace *SaarLorLux* est trop grand. Vous savez que plus l'espace est grand, plus on a du mal à réaliser un projet. Autant certains projets doivent se réaliser au niveau d'un espace important, notamment en termes de voies de communication, autant une coopération est efficace quand d'abord elle est concrète et si elle se réalise dans la proximité. Donc que des communes voisines s'allient pour mener des projets, ça me semble un préalable. Parce que c'est cette coopération qui demain détermine les coopérations dans un espace plus important »⁵⁴. Sur cette base, c'est bien l'intérêt local à

⁵¹ Entretien, élu districale, 09/10/2001.

⁵² Au sens de Muller & Surel, 1998, p. 99, c'est-à-dire « le lieu où sont formulées et où s'affrontent les différentes qualifications des problèmes et où est définie la palette des solutions sur lesquelles les différents acteurs vont entrer en conflit ou en négociation ».

⁵³ Ceci a été assez largement montré par Jobert, 1994, et Muller, 1994b ; et confirmé au niveau de politiques sectorielles comme la concurrence (Dumez & Jeunemaître, 1995), l'industrie (Cohen, 1992) ou la recherche (Jourdain, 1995).

⁵⁴ Entretien, 13/09/2001.

bénéficiaire d'une nouvelle formule institutionnelle qui ressort du discours de la maire-adjointe au tourisme de la ville de Sarreguemines de 1995 à 2001 : « En tant que collectivité fondatrice, notre motivation, c'était de bénéficier d'un cadre juridique et d'une personnalité commune susceptible de faciliter la mise en œuvre des projets transfrontaliers nécessaires au développement local »⁵⁵. « *Saar Moselle Avenir* favorise la coopération intercommunale transfrontalière dans tous les domaines. L'innovation est que cette coopération est organisée dans une seule association, composée de membres allemands et français », précise une responsable de l'association⁵⁶. Le maire de Petite-Rosselle souligne les mêmes motivations : « Le développement et l'approfondissement de la coopération entre les communes voisines dans le Land de Sarre et le département de la Moselle, pour la formation d'un véritable réseau européen »⁵⁷. A ce niveau, c'est l'apprentissage par les élus de modalités nouvelles de gestion communale qui se joue, lié à la mobilisation d'un concept novateur, l'« agglomération transfrontalière », qui peut s'analyser comme une convocation du territoire sur un registre de légitimation.

L'apprentissage d'un savoir-faire nouveau

Parmi les réalisations engagées par les membres de *Saar Moselle Avenir*, le projet de l'« espace culturel et naturel frontalier des hauteurs de Spicheren » est tout spécialement présenté par la municipalité de Sarrebrück comme exemplaire du rôle dévolu à l'association de communes : modifier par la collaboration transfrontalière l'image de la zone Sarre/Moselle-Est pour la dynamiser, grâce à des crédits européens. Le directeur du projet est très clair :

« Pendant environ 200 années, tant du côté sarrois que du côté lorrain, le paysage régional a été façonné par la mine et les usines sidérurgiques. En liaison avec cette notion de charbon et d'acier s'est souvent développée, à l'extérieur de cette région, l'image d'un paysage correspondant au cliché classique des corons. (...) Certes, fumées et poussières ont existé et existent encore dans notre région, mais les visiteurs qui la parcourent pour la première fois se souviennent de manière étonnante des éléments verdoyants d'un paysage. Faire découvrir cette face cachée de l'espace sarro-lorrain et la faire entrer dans la conscience du grand public en association avec ses acquis économiques est une volonté farouche. Les richesses culturelles et naturelles de la région qui étaient passées au second plan au moment de l'expansion de l'industrie lourde devraient constituer le fondement de la restructuration économique ou encore constituer des éléments pour attirer les clients et les investisseurs potentiels. Avec la création de l'association *Saar Moselle Avenir*, la possibilité vient de nous être donnée de coordonner et de promouvoir ce type de projets transfrontaliers en faisant abstraction des réglementations nationales et communales souvent difficilement surmontables : le projet remplit les critères pour être éligible au programme INTERREG IIA de l'Union européenne »⁵⁸.

Concrètement, les réalisations de l'association *Saar Moselle Avenir* suivent les priorités de financement fixées par l'Union européenne, ce qui montre bien que la maîtrise de la formulation et de la codification des problèmes, naguère monopole de l'Etat, s'est à présent partiellement déplacée au niveau européen (Balme, Le Galès, 1995). Ne serait-ce que par le biais des aides publiques communautaires, c'est de plus en plus fréquemment dans le contexte de la gouvernance européenne que sont formulés les termes et les conditions de l'action publique, ainsi que les mobilisations des ressortissants concernés (Richardson, 1996 ;

⁵⁵ Entretien, 11/01/2001.

⁵⁶ Secrétaire du Bureau de coopération de *Saar Moselle Avenir* à Sarrebrück, 02/11/2000.

⁵⁷ Entretien, 09/11/2000.

⁵⁸ Document interne ayant servi de base de discussion aux élus impliqués dans le projet, juin 1998, Bureau de coopération.

Wallace, 1996). Les premiers dossiers le montrent : en décembre 1995, le projet TEMSIS (système transfrontalier d'informations sur l'environnement) subventionné dans le cadre du programme Telematics de l'Union européenne, qui aboutit fin 1998 à la mise en fonctionnement d'un réseau de bornes interactives de mesure en temps réel des pollutions de l'espace Moselle-Sarre et de diffusion en ligne de ces données ; en janvier 1996, le projet *Réseau de coopération dans le domaine des communications et de la mise en place de réseaux* subventionné au titre du programme INTERREG II ; en 1997, le projet d'une carte numérique régionale transfrontalière présentée comme un outil d'aide à la décision en matière d'aménagement du territoire et de planification, également financé par des crédits européens INTERREG II, à hauteur de quelques 800 000 €, etc. Les statuts de l'association (art. 3) soulignent aussi que « sont prioritaires les projets et initiatives pour lesquels la coopération entre les partenaires sont une condition d'éligibilité aux financements européens ». Il est vrai que le regroupement intercommunal *Saar Moselle Avenir* a été dès l'origine pensé, soutenu et rendu possible par l'octroi de crédits européens : lors de la réunion fondatrice du projet, en 1993, la coopération, proposée par les élus de Sarreguemines et Saarbrücken, était explicitement axée sur l'élaboration de dossiers pour le programme INTERREG II de l'Union Européenne ; une demande de subvention est faite en septembre 1994, et un Bureau de coopération voit le jour en 1995 grâce aux fonds obtenus⁵⁹. « Une collaboration non institutionnalisée existait déjà avant 1997. En fait, la volonté de développer des projets communs s'est accentuée avec la mise en place de financements européens incitatifs comme les programmes INTERREG », confirme le secrétaire général de la ville de Forbach⁶⁰. C'est dans ce cadre de financement que le regroupement a pu se faire connaître d'un certain nombre d'acteurs locaux, à la fois publics et privés, en participant au *Saarlandtag 1996* (fête du Land de Sarre) avec un stand et des animations sur le thème « Nous construisons l'Europe », puis par l'organisation d'un congrès en novembre 1996 à Forbach, intitulé « Avec nos voisins, construisons l'Europe », qui a réuni environ 400 participants des milieux politiques, économiques et administratifs de la région, un voyage d'information à Lille en mars 1997, des congrès annuels associant des responsables des entreprises régionales, sur « La coopération transfrontalière en France et en Allemagne » (1997), « Tourisme » (1998), « Transports et télécommunications » [notamment sur l'arrivée du TGV-Est] et « Entreprendre en *Saar Moselle* » [notamment autour de l'implantation de la *Smart*] (1999), etc. Ces initiatives concernent d'abord des éléments techniques, ce qui ne doit pas faire oublier que les définitions d'intérêts peuvent varier : le « technique » peut devenir polémique, et plus particulièrement peut-être lorsqu'il est question d'aménagement du territoire. Autant de dossiers toujours rapportés aux possibilités de financements européens ; l'exemple du projet des « Hauteurs de Spicheren » l'atteste particulièrement : le coût global est de 3,5 MF, dont la moitié provient de subventions européennes. La réussite du montage est avérée : la part financière du district de Forbach est alors limitée à 130 000 F répartis sur les deux exercices budgétaires 1999 et 2000⁶¹. « Par le bureau de coopération, l'association aidera ses membres à monter des dossiers et à réaliser des projets au titre du programme INTERREG III. En vigueur de 2000 à 2006, ce programme représente l'instrument financier le plus important des activités de l'association et de la coopération entre ses collectivités membres », est-il d'ailleurs rappelé au Rapport d'activités 1999 de *Saar Moselle Avenir*, à un moment où, avec la fin d'INTERREG II, les moyens financiers dont dispose l'association se sont précisément

⁵⁹ Documents du Bureau de coopération.

⁶⁰ Entretien, 10/11/2000. Le maire de Petite-Rosselle le précise également : « L'assemblée constitutive de l'association *Saar Moselle Avenir* a eu lieu le 25 novembre 1997 à Sarrebrück. *Pour la mise en œuvre de projets transfrontaliers permettant d'obtenir des subventions européennes : pistes cyclables et chemins de randonnée transfrontaliers, fêtes transfrontalières, concerts Open Air,...* » (09/11/2000).

⁶¹ Extrait du Registre des délibérations du Conseil de District de Forbach, séance du 28 septembre 1998.

réduits. L'élaboration des politiques sectorielles parmi les communes membres se ressent de ce canal de financement européen : elle est fréquemment la mise en œuvre d'une politique de rang territorial plus large, d'où une assez faible spécificité des agendas locaux de la coopération intercommunale. La multiplication des chemins de randonnée transfrontaliers en Moselle-Est (Forbach, Petite-Rosselle, etc.) en est un exemple, que l'on peut rattacher directement aux incitations européennes en raison du projet même de *Saar Moselle Avenir*. L'« espace transfrontalier » Morsbach-Emmersweiler l'illustre de façon significative. Pour le maire de Morsbach, cette réalisation prend place au sein de projets locaux et régionaux de coopération « européenne », dont la conformité d'espèce est appuyée – signe parmi d'autres de l'intériorisation chez cet élu d'une commune modeste d'un savoir-faire en matière de recherche de soutiens financiers et techniques, laquelle passe par un appel au réseau de coopération *Saar Moselle Avenir* comme intermédiaire en vue de l'obtention de fonds communautaires ; pour preuve le discours qu'il prononce lors de l'inauguration du parcours :

« Cette manifestation représente beaucoup pour Emmersweiler et Morsbach. En effet, après une phase active de relations associatives et des échanges fréquents, il nous apparaissait nécessaire d'aller plus loin et de réaliser quelque chose ensemble, qui puisse être utile à nos habitants et qui serait le symbole de l'amitié transfrontalière et franco-allemande. (...) Le concept met en avant la reconquête, la mise en valeur et la préservation d'un milieu naturel très attractif au profit des habitants de chaque côté de l'ancienne frontière. (...) J'ai beaucoup parlé d'aménagement du territoire. Il est un fait que le projet répond d'assez près aux conclusions de l'étude du groupe de travail "Aménagement du territoire" de la commission régionale Saar-Lor-Lux-Trèves/Palatinat occidental réalisée sous l'autorité conjointe de la préfecture de région Lorraine et du ministère de l'environnement du Land de Sarre. D'autre part, nous nous insérons parfaitement dans les objectifs de *Saar Moselle Avenir* et ses grands axes de coopération pour les six années à venir. Aussi, Monsieur le président de *Saar Moselle Avenir*, nous comptons sur votre soutien pour nous aider à affiner notre projet et à l'insérer dans les projets pouvant bénéficier des crédits européens INTERREG III (...) ». ⁶²

En creux, c'est la question des territoires de circonstances qui se laisse approcher : il est toujours possible de formuler et reformuler une proposition pour entrer dans un créneau ⁶³. Qu'en est-il ici ? On peut mesurer de la sorte les effets d'impulsion et de codification entre communes au sein du regroupement transfrontalier, quand on sait que le maire de Morsbach n'a auparavant jamais sollicité de subventions pour le jumelage. L'adjointe au tourisme de Sarreguemines en place de 1995 à 2001 résume assez bien l'apport de l'association : « [Elle] a d'abord contribué à mettre sur pied d'importants projets avec le concours de fonds européens INTERREG. Comme ça, elle a permis d'approfondir les connaissances réciproques des collectivités membres de part et d'autre de la frontière, et de faciliter le travail en réseau ». ⁶⁴ Un « savoir-faire » de gestion « managériale » locale se diffuse au sein de ce lieu d'hybridation des pratiques que constitue *Saar Moselle Avenir*.

C'est précisément cet aspect que soulignent les élus rassemblés à Großrosseln le 29 septembre 1997 dans leur déclaration finale : « Par la multiplication de projets communs à l'échelle communale, nous souhaitons favoriser le développement économique et améliorer la qualité de vie dans notre région. Ainsi, il nous sera plus facile de faire face à la concurrence des autres régions européennes » ⁶⁵. Nos différents interlocuteurs ont mis cet élément en avant,

⁶² Discours du maire de Morsbach à Guensbach le 22 juin 2000. Mairie de Morsbach.

⁶³ Une analogie avec le cas britannique en convainc également : la réorganisation des autorités locales britanniques dans les années 1990 dans le sens de la gestion de projets peut en effet être tenue pour explicative de leur succès dans l'obtention de crédits européens (Goldsmith, 1993).

⁶⁴ Entretien, 11/01/2001.

⁶⁵ Document du Bureau de coopération.

quelle que soit la taille de la commune ; c'est là le point le plus concret qu'ils déclarent retirer de leur récente pratique collective transfrontalière : « Pour moi, le bilan est plutôt positif. L'association a conduit en premier à des rencontres plus fréquentes entre élus sarrois et mosellans, d'où à la fois de meilleures relations personnelles et une meilleure connaissance des dossiers d'autrui. Ces relations plus conviviales ont également conduit à favoriser une volonté plus ferme de travailler ensemble et donc d'élaborer des projets. Au niveau des fonctionnaires, le phénomène est exactement le même. Les relations sont devenues quasi quotidiennes », souligne le secrétaire général de la ville de Forbach⁶⁶. Le maire de Petite-Rosselle, commune de 6850 habitants (par rapport aux 23300 de Forbach), y voit aussi un apport dans l'exercice pratique de ses fonctions : « Une meilleure connaissance des problématiques qui se posent dans les communes frontalières. C'est ça »⁶⁷. Le maire de Schœneck (2800 habitants) tient exactement le même discours : « Les premières manifestations ont été suivies avec beaucoup d'intérêt par les élus. Le potentiel existe, ce sera très certainement intéressant et productif »⁶⁸. Ou encore celui de Spicheren (3400 habitants) : « Il est important que des élus de part et d'autre de la frontière se rencontrent pour faire part de leurs projets et de leurs problèmes. Ceci ne peut qu'aider à faciliter certaines réalisations comme l'extension du tramway Sarrebrück-Sarreguemines, comme l'aménagement touristique du cours d'eau Sarre, ou comme la gestion réciproque des eaux usées : celles de Spicheren vont dans une station d'épuration sarroise... »⁶⁹. Sans rompre avec une logique d'individualisation des enjeux socio-économiques, les maires des localités de faible taille peuvent sortir du seul « bricolage économique » à une micro-échelle⁷⁰. En cela, *Saar Moselle Avenir* est bien d'abord un laboratoire de nouveaux outils et de nouvelles conceptions de gouvernement local, y compris dans des petites communes. Ce sont notamment les contacts nouveaux favorisés par l'association dont le maire de Sarreguemines explique l'intérêt :

« La coopération culturelle, pour l'instant elle n'est pas très forte. Elle existe de manière plus dense dans d'autres régions limitrophes : nous avons visité il y a une dizaine de jours PAMINA, Palatinat/Nord-Alsace, c'est la région du Rhin Supérieur, Karlsruhe, Wissembourg, Lauterbourg... Il y a une relation transfrontalière très forte : ils ont créé des musées ensemble, il y a des relations qui se sont faites. Nous avons été visiter ces deux régions parce que c'est intéressant de voir ce que font les autres. Je crois que demain nous devons aussi avoir cette relation, cette dimension culturelle entre la Moselle et la Sarre. Mais on peut envisager aussi demain des partenariats dans les domaines par exemple de l'énergie. Je sais que, pour avoir rencontré M. Hajo Hoffmann [maire de Sarrebrück] récemment deux fois, puisque lorsque nous sommes partis à Karlsruhe il était également de la partie, mais je l'ai également rencontré de façon plus formelle ensuite, et nous avons évoqué les possibilités de projets transfrontaliers, et il y a notamment l'eau, l'électricité. On peut très bien imaginer que demain on ait là une source commune par exemple. [...] Mais on peut ajouter d'autres [occasions d'échanges] : je suis constamment invité à des manifestations, culturelles..., à Sarrebrück, à Deux-Ponts, à Blieskastel,... et ici sur Sarreguemines, quand nous organisons quelque chose, on essaie aussi d'associer nos voisins allemands, en les invitant »⁷¹.

A travers ces rencontres et ces voyages d'études, ce sont les réseaux de la coopération transfrontalière que l'on voit se tisser. De la même visite à PAMINA, un autre élu nous fait part de ses doutes, en même temps qu'il intègre progressivement des projets nouveaux :

« On était à PAMINA et donc on était voir sur Wissembourg le projet d'alimentation en eau potable des deux côtés de la frontière, et, d'autre part, on nous a présenté un projet d'Université

⁶⁶ Entretien, 10/11/2000

⁶⁷ Entretiens, 27/09/2000 et 09/11/2000.

⁶⁸ Entretien, 16/11/2000.

⁶⁹ Entretien, 14/11/2000.

⁷⁰ « Bricolage » qui guiderait largement l'action concrète du « petit » maire entrepreneur, selon Faure, 1992.

⁷¹ Entretien, 13/09/2001.

populaire qui serait commune à la région, qui mettrait en œuvre et Mulhouse et Strasbourg et Karlsruhe. Alors, en tant qu'homme politique je me méfie un peu de la présentation "papier glacé" des choses. Parce que, bon, on connaît bien tous des projets qui sont tout beaux à l'inauguration, qui font bien dans un rapport, ou qui sont le prétexte à saisir des subventions européennes, mais qui ensuite s'avèrent tout de même être relativement creux. Bon, c'est vrai que le projet de l'Université populaire avait l'air... *bien*, puisqu'ils axaient essentiellement sur le vecteur rapprochement, connaissance de l'autre... »⁷².

Cela témoigne du changement de nature de l'association qui s'est opéré : on est passé d'une intercommunalité *d'étude et de concertation*, rassemblement informel de maires qui réfléchissent à l'avenir du territoire frontalier, à une intercommunalité *de projets*, autour d'un réseau de villes ayant acquis une existence juridique (association inscrite) et devant promouvoir une solidarité non pas fonctionnelle et ponctuelle (ce serait le modèle de l'intercommunalité *de service public* type syndicats de communes en France), mais davantage globale et plurielle, à plus long terme⁷³. De sa visite à PAMINA, notre dernier interlocuteur souligne ainsi : « Ah, oui. C'est clair qu'ils ont *une vision*. En plus, ils sont en train de structurer un... syndicat, dans le cadre des Accords de Karlsruhe [un GLCT en fait], pour l'Université populaire ou pour l'alimentation en eau. A ma connaissance, dans la région, c'est le seul établissement de coopération intercommunale transfrontalier, pleinement. En plus, il est quasiment de droit français, puisque les personnels sont de droit français ! »⁷⁴. On voit là un nouvel espace de réflexion s'ouvrir pour cet élu d'un district est-mosellan.

Dans ce cadre, l'équilibre entre dimension « institutionnelle » et « populaire » des projets de *Saar Moselle Avenir* est distordu au profit de la première composante. L'article 2 des statuts souligne d'ailleurs : « L'association a pour objet le développement et l'approfondissement de la coopération entre les villes, communes et établissements de coopération intercommunale voisins dans le Land de Sarre et le département de la Moselle, par la formation d'un véritable réseau européen de villes et de communes entre la France et l'Allemagne », et c'est bien à ce niveau des rapports entre collectivités que se situent les élus membres. Le propos du maire de Morsbach est significatif de la priorité donnée aux rapports entre communes : il associe en pratique le jumelage de sa localité avec Emmersweiler à « des rencontres, des concertations, des invitations officielles... des réunions associatives aussi. Les fêtes sont d'ordre associatif », tandis que « nous [*Saar Moselle Avenir*], c'est surtout une base pour des projets transfrontaliers, de la concertation au bénéfice des communes ». Au final, c'est bien parce que le jumelage « évolue du simple échange associatif vers un projet entre les deux collectivités » que le maire y voit un succès. La question de l'appropriation par les citoyens, et, par là, celle d'une « citoyenneté européenne » incarnée au plus près de la population par des actions transfrontières, demeure largement en suspend. Du coup, les mouvements associatifs, souvent au premier plan des jumelages, sont ici quelque peu mis à l'écart au sein du réseau de gouvernance de *Saar Moselle Avenir*⁷⁵. La collaboration entre collectivités est mise en exergue, même si une relative faiblesse de l'implication des citoyens peut s'expliquer de cette façon. On l'aura compris, ce n'est pas en pratique l'objectif premier et *direct* des élus locaux, même ceux qui s'inscrivent dans la construction européenne, en sollicitent les subsides et s'en réclament – que l'on songe à l'alinéa 2 de l'Article 2 des statuts

⁷² Entretien, 09/10/2001.

⁷³ On s'inspire ici librement de la typologie proposée par Petit, 1995, pp. 53-56.

⁷⁴ Entretien, 09/10/2001.

⁷⁵ Alors même qu'en soi le développement de l'association de collectivités *Saar Moselle Avenir* est significatif de l'essor d'un secteur para-municipal et de différents types d'associations (Balme, 1987 ; Mabileau & Sorbets, 1989) s'intéressant aux liens transfrontaliers et à la culture allemande – ou les critiquant (telles les associations pour la promotion du dialecte mosellan, les Anciens Combattants, etc.).

de *Saar Moselle Avenir*, qui stipule : « Par cette coopération, les membres de l'association souhaitent contribuer activement à l'édification d'une Europe des citoyens ».

Saar Moselle Avenir apparaît être un lieu de réformisme par la marge, où se mêlent attitude « technocratique »⁷⁶ et projet politique : combler un retard et se positionner en bonne place dans la construction européenne ; rendre les jumelages de communes plus efficaces. Il y a là une tendance perceptible à économiciser les débats pour en clarifier les enjeux, et les rendre de façon pédagogique : l'union vient du défi, sa qualité reflète une ambition... Cela peut aussi se comprendre par le fait que certains maires, notamment dans les communes de petite taille, ne disposent pas de l'appareil institutionnel suffisant pour maîtriser pleinement la gestion des politiques publiques. D'où l'intérêt pour ces élus des partenariats au sein de *Saar Moselle Avenir*, en tant que contractualisation des enjeux politiques locaux, faisant notamment appel à des professionnels et des *experts*, alors que la densité technique et la complexité de l'action publique s'accroissent aujourd'hui. Et c'est bien là que l'association trouve sa place, selon un vice-président du district de Sarreguemines : « *Saar Moselle Avenir*, je le définirais plutôt comme étant un fournisseur d'*ingeniering*. Bon, vous avez un projet de ticket musées : il faut coordonner un certain nombre de choses, *Saar Moselle Avenir* a été choisie comme étant le support pour le montage. [...] Voilà, et donc elle nous apporte l'aide, c'est une structure de facilitation, essentiellement »⁷⁷. L'association entend en effet jouer au niveau des collectivités locales, et au-delà, un rôle d'aiguillon dans des domaines variés : « L'association travaille avec différents partenaires en fonction des dossiers : Land de Sarre, Conseil Général de la Moselle, associations diverses, Chambres consulaires, préfecture, etc. »⁷⁸, autour de deux directions : « *élaboration et mise en œuvre de projets et d'initiatives d'intérêt commun, concernant notamment les domaines de l'économie et des infrastructures, du tourisme, de la culture et de la formation, de l'environnement, de la planification communale et de l'urbanisme ; **organisation de rencontres culturelles et sociales et de manifestations concernant la coopération transfrontalière »⁷⁹. Dans ce discours, peu de place est réservée à l'Etat comme interlocuteur : ces régulations territoriales nouvelles semblent répondre à un recul du contrôle étatique sous le double effet de l'intégration politique européenne et de l'internationalisation économique (Muller, 1992 ; et Leca, 1996, pp. 350-360, sur ce qu'il nomme l'« évidemment » de l'Etat) – ce qui n'empêche pas un certain nombre d'initiatives étatiques à propos des réseaux transfrontières⁸⁰, mais euphémisées, sous un mode partenarial ou contractuel désormais (Gaudin, 1993, 1999) : « L'Etat impulse ou essaie de mettre en place un schéma. Ça relève d'un type de schéma directeur, transfrontalier donc. L'Etat essaie de coordonner et arrive pour la première fois à réunir les différents partenaires autour de ça, à susciter une réunion en sous-préfecture de Forbach. Mais je pense que c'est tout. Ça a le mérite d'exister. D'autre part, c'est un peu dans la même logique que les contrats de pays, ces choses-là », me dit un élu⁸¹. Reste que, localement, certains maires de communes frontalières semblent relativement à l'écart de la filière politico-administrative traditionnelle, ce qui peut expliquer que l'espace de régulation du développement local court-circuite en partie les structures administratives territoriales classiques : par exemple, les maires de Spicheren et de Petite-Rosselle ne détiennent pas de mandat de conseiller général, alors qu'il

⁷⁶ Pour une réflexion d'ensemble sur cette catégorie floue et disqualifiante, voir Dubois & Dulong, 1999.

⁷⁷ Entretien, 09/10/2001.

⁷⁸ Entretien, secrétaire général de la ville de Forbach, 10/11/2000.

⁷⁹ Art. 3, al. 1 des statuts de *Saar Moselle Avenir*.

⁸⁰ Thomas Risse (1995, p. 3) souligne ainsi le caractère largement non-étatique des réseaux transnationaux et transfrontaliers en développement de façon contemporaine, en prenant soin de rappeler que cela ne signifie pas pour autant la disparition pure et simple de l'Etat comme acteur ni comme variable déterminante dans la constitution de réseaux d'acteurs transfrontières.

⁸¹ Entretien, 09/10/2001.

s'agit de localités de 3330 et 6850 habitants, ce qui n'est pas négligeable au niveau des cantons. Un projet innovant trouve là un terrain favorable.

La mobilisation d'un concept novateur : l'« agglomération transfrontalière »

L'intercommunalité transfrontalière participe du référentiel global du « développement local » pour les maires de l'association, qui promeuvent une notion de micro-région pour défendre l'unité de leur action, tout en puisant dans une argumentation sur les nécessaires labels de qualité et de visibilité aujourd'hui au plan national et européen. Le concept central mis en avant est celui d'« agglomération transfrontalière », ce qui n'est pas sans rappeler la notion de « communauté d'agglomération » introduite en France par les récentes lois sur l'aménagement du territoire et l'intercommunalité en milieu urbain⁸², mais aussi la notion de « pays », apparue un peu plus tôt notamment pour les milieux ruraux⁸³, dispositions dont la philosophie est bien de trouver un espace dynamique assez vaste pour affronter l'ensemble des problèmes d'un territoire, mais assez rapproché pour faire jouer les ressorts de l'appartenance, des solidarités locales et de la démocratie participative. Le maire de Sarreguemines expose le lien qu'il y voit :

« Je crois qu'on est une région qui a une cohérence. Aujourd'hui, quand on raisonne sur un bassin de population, qu'on parle du Pays de Bitche, qu'on parle du Pays de Forbach ou du Pays de Sarralbe, je crois qu'il est absolument nécessaire d'y inclure aussi la proche Sarre, et pour affirmer cela de manière encore plus forte, quand on parle aujourd'hui des SCOT [Schémas de Cohérence Territoriale], il ne serait *pas cohérent*, je le dis comme ça, d'oublier la région Sarre »⁸⁴.

Le passage vers une intercommunalité renforcée en Moselle-Est constitue en quelque sorte un préalable nécessaire avant l'extension pleine de la démarche au niveau des relations transfrontalières, une fois les compétences et les acteurs clarifiés côté français. C'est ce processus en train de se faire dont nous parle le vice-président du district de Sarreguemines en charge des affaires transfrontalières :

« J'ai un peu de mal à concrétiser quelque chose, parce qu'on est encore dans la maïeutique ou la dialectique de la constitution de la communauté d'agglomération. Donc on n'a pas encore tout à fait figé, ou tout à fait réfléchi, ou délibéré – vous apprécierez la nuance – sur l'intérêt communautaire : qu'est-ce qu'on met dans cette communauté d'agglomération. Il est évident que dans une communauté d'agglomération, la compétence économique y est, mais encore faut-il lui donner du contenu réel. Théoriquement, le vecteur économique, le vecteur implantation d'entreprises sera mis en œuvre par la communauté d'agglomération. Mais sous quelle forme... Si on met dedans, on se donne les moyens d'agir : on constitue une pépinière transfrontalière où on vise de façon déterminante à accueillir des entreprises allemandes. Avant de répondre à cette question-là, il faut qu'on ait un peu réfléchi, au moins qu'on se soit prononcé. Il est clair que pour moi, et pour la municipalité de Sarreguemines, c'est un des intérêts majeurs de la communauté d'agglomération de prendre en compte l'aménagement du territoire, la notion d'accueil d'entreprises. Et que là-dedans, compte tenu des spécificités de la région, il y ait un volet propre aux entreprises allemandes, c'est clair. Mais bon, je suis un peu... léger pour vous répondre puisqu'on n'a pas défini clairement le cadre global. Puisque l'intégration de Grosblie[derstroff] dans la communauté d'agglomération pose encore problème. Elle n'est pas résolue : Grosblie va sans doute intégrer sur la base des compétences du préfet, comme l'a prévu la loi Chevènement,

⁸² Sur la « loi Voynet » du 25 juin 1999 d'« orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire » et la « loi Chevènement » du 12 juillet 1999 « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », cf. Le Saout, 1998 ; Bernard-Gélabert, 1999.

⁸³ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Sur la polysémie de la notion de « pays », voir Balligand & Maquart, 1990 ; Leurquin, 1997, pp. 248-258.

⁸⁴ Entretien, 13/09/2001.

pour la cohérence territoriale de l'ensemble. Donc c'est pas forcément un facteur de sérénité, qui contribue à une élaboration saine d'une politique globale communautaire. [...] C'est d'autant plus important que pour le moment, la dynamique de projets n'a pas été vraiment suivie. Il n'y a pas tellement de spontanéisme chez les [patrons] allemands pour venir, et pourtant il y a beaucoup de relations, et du spontanéisme de ce côté-ci ou de ce côté-là de la frontière, autant il n'y a pas ce même spontanéisme "faisons quelque chose ensemble"... ».

La poursuite de la démarche novatrice transfrontalière apparaît du coup conditionnée au succès de la dynamique intercommunale française. Les propos précédents montrent bien *in situ* que la gouvernance urbaine transfrontière participe du mouvement d'émergence d'un *pouvoir d'agglomération* (Biarez, 1989, 2^e partie) au niveau national, que l'on peut faire remonter dans le cas français aux lois de décentralisation, qui ont permis le développement d'outils de gestion spécifiques comme les districts, dont *Saar Moselle Avenir* peut sembler à bien des titres être une déclinaison « modernisée », et qui passe de ce fait par l'acceptation de l'agglomération en Moselle d'abord. Notre interlocuteur le souligne, en évoquant les limites du recours à l'expertise engagé avec *Saar Moselle Avenir* :

« Bon, il y a un prof de Strasbourg⁸⁵ qui participe à un groupe de réflexion sur l'évolution des structures de *Saar Moselle Avenir*. Mais bon, c'est un point précis. C'est vrai, il a contribué au titre de l'expertise. Mais le projet... ça foisonne pas autour. Pour tout vous dire, les gens en ont pris bonne note, et puis... En plus, il est intervenu dans la période mai-juin [2001] où tout le monde digérait encore les changements de municipalités, et plus encore les changements de responsabilités avec la communauté d'agglomération, donc ça a pas eu un écho très très grand. Je pense que tant qu'on aura pas crevé l'abcès ou passé le stade de la communauté d'agglomération, il ne se passera rien, puisque il y a un problème de croissance énorme : on va passer en l'espace de trois ans de 50 salariés à 80 ou 90, avec une compétence transports, une compétence logement, une compétence d'aménagement du territoire, etc. »⁸⁶.

A travers une opération de mise en forme basée sur la notion d'« agglomération transfrontalière », la désignation du territoire de la coopération au sein de *Saar Moselle Avenir* vise à la fois à délimiter une aire géographique et à la faire apparaître et reconnaître comme ensemble social : la construction de ce territoire singulier est aussi une construction communautaire⁸⁷, qui vise à renforcer la cohérence interne d'un territoire qui, du côté français à tout le moins, est pour l'heure encore largement morcelé, mais où des projets de regroupement de type communautés d'agglomération sont en cours, et peuvent recevoir alors une légitimité supplémentaire au moment décisif de leur mise en place *via* un discours qui produit de la cohésion par l'appel au registre transfrontalier et européen. En pratique, l'agencement à deux niveaux 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 et/ou des EPCI, et un deuxième niveau, associatif, regroupant les diverses collectivités autour d'un pôle (actuellement Forbach-Sarrebrück, après avoir été Sarreguemines-Sarrebrück, ce qui montre que, s'agissant de territoires disputés, ce sont les acteurs dominants selon les périodes qui « territorialisent ») et d'un projet de développement global et d'aménagement du territoire qui « soudent » une zone en la faisant vivre par rapport à des espaces voisins davantage matérialisés à ce jour – ce qui peut s'analyser comme une réponse à un risque, celui de voir le

⁸⁵ Il s'agit de P. Eckly, maître de conférences de Finances publiques à la Faculté de Droit de l'Université Robert Schuman, et président d'une association intitulée « Académie de la coopération transfrontalière », qui édite régulièrement un bulletin sur le sujet, la *Revue de la coopération transfrontalière*, essentiellement dans une perspective juridique.

⁸⁶ Entretien, 09/10/2001.

⁸⁷ Cette assimilation du territoire à la communauté reflète « la façon dont les sociétés articulent, à travers des représentations collectives, leurs espaces à des traits déterminants de leur réalité sociale, en organisant l'inscription des groupes qui les composent en des lieux », selon les termes de P. Pellegrino, 1987, p. 157.

réseau dense de relations existant entre les villes de ces régions hautement développées (c'est clair pour l'Alsace, comme l'a souligné Rudolf Hrbek, Colloque d'Aix, 1998) marginaliser leurs proches voisins, comme l'Est mosellan⁸⁸. Le secrétaire général de la mairie de Forbach insiste :

« Forbach est convaincue de la nécessité de développer à terme la notion d'agglomération transfrontalière. Entre la vallée de la Moselle – l'axe Luxembourg-Thionville-Metz-Nancy – et la vallée du Rhin, l'espace *SaarMoselle* représente un bassin d'un million d'habitants. Le développement de la coopération transfrontalière constitue par conséquent un enjeu essentiel pour l'avenir de cet espace tant au plan économique que social. (...) L'association a été le creuset d'initiatives transfrontalières intéressantes et utiles qui positionnent également plus clairement l'agglomération transfrontalière. Cette notion d'agglomération transfrontalière Sarrebrück-Forbach est elle-même le produit des réflexions menées au sein de l'association. Les dirigeants ont la volonté de promouvoir ce concept très novateur et de le faire partager par les différents partenaires institutionnels et le grand public. Cet objectif est déjà partiellement atteint puisque l'Etat a intégré dans le Contrat de plan et dans le dossier spécifique de l'Après mine la notion d'agglomération transfrontalière ».⁸⁹

C'est que les territoires, et sans doute plus encore en zone frontalière, sont l'objet d'un travail dialectique de construction sociale permanent, mu par des jeux de représentation et d'influence ; en effet, la vision du territoire autorise l'action, dans le même temps que l'action intercommunale suppose et suscite son territoire (Ledrut, 1987). *Saar Moselle Avenir* montre que la coopération entre les collectivités membres prend place *dans* un territoire, mais elle est aussi toujours suggérée *en référence* à un territoire.

Innovation institutionnelle et équilibres locaux

Ce territoire symbolique de fondement de la coopération, l'ambiguïté en est la règle, et il prend des significations différentes selon les interlocuteurs (l'Europe, la zone minière Moselle-Sarre, l'agglomération transfrontalière Forbach-Sarrebrück,...). Le territoire concret d'intervention s'écarte toujours plus ou moins de ce territoire de référence. La nouveauté est aussi confirmative. C'est la multiplicité des réseaux – nationaux, partisans, territoriaux,... – (Lefevre, 1993) qui traversent cette structure locale nouvelle qu'est *Saar Moselle Avenir* que l'on aborde ici.

Une association « paritaire »

« Le comité de direction de *Saar Moselle Avenir* a une composition paritaire, la présidence change en alternance chaque année entre le côté allemand et français. Le siège de l'association est à Sarreguemines, son bureau de coopération à Saarbrücken », nous précise d'emblée la responsable de ce bureau⁹⁰. Cet « équilibre » affiché mérite d'être interrogé. Le paritarisme dans la composition du comité de direction de *Saar Moselle Avenir* traduit la nécessaire conciliation entre deux exigences, qui se comprennent à deux niveaux différents, et, par là, illustrent bien les ressorts de la coopération intercommunale transfrontalière et les contraintes qui pèsent sur son développement. La première exigence se conçoit sans peine : respecter les équilibres nationaux entre élus français et allemands. La symbolique du choix de Sarreguemines pour le siège de l'association le rappelle, qui prend place dans la « Maison franco-allemande pour la jeunesse » réalisée en commun par les communes de

⁸⁸ On peut ici penser aux réflexions plus vastes développées par Kenachie Ohmae, 1994 et 1995.

⁸⁹ Entretien, 10/11/2000.

⁹⁰ Entretien, 02/11/2000.

Kleinblittersdorf (D) et Sarreguemines (F) dans le cadre d'INTERREG I, l'exemple à suivre en quelque sorte... Cela peut rassurer : on ne tombe pas sous la coupe du voisin – ce qui est précisément la critique adressée par le maire de Cocheren à *Saar Moselle Avenir* : cet élu d'une petite localité frontalière, située au beau milieu de l'espace de coopération Sarre/Moselle-Est dessiné au sein de l'association de communes, nous explique avoir toujours refusé d'y adhérer, dans la mesure où, selon lui, « la taille disproportionnée des membres sarrois par rapport aux membres français n'augure pas une coopération égalitaire. Les différences sont telles entre la gestion communale française et sarroise que vouloir coopérer ne pourrait être qu'une source de problèmes et de conflits juridiques ». Cette position repose le problème du découpage communal français dans un espace rural fortement morcelé. Face à des communes sarroises réorganisées depuis 1974, les communes mosellanes apparaissent souvent comme des partenaires de niveau très « inférieur », qui craignent, en s'associant aux premières, de perdre une partie de leur identité (Ramm, 2000). Un élu districial s'en fait l'écho : « Les élus des plus petites communes, ils ont peur. Je ne vais pas vous raconter l'histoire des 36600 communes françaises, et que la montée en charge des EPCI suite à la loi Chevènement est due essentiellement à un intéressement financier. Sans cet intéressement, on en serait encore à ce qu'était la loi de 1971 sur le rapprochement des communes : on n'aurait rien fait. Mais bon, quelque part, les préventions françaises sont renforcées dans leur analyse par le fait que nos amis allemands raisonnent à rebours. C'est-à-dire que eux voient maintenant que la taille des communes, par rapport à la dimension du quartier, n'est plus tout à fait bonne et qu'il faut revenir un peu en arrière, donner des responsabilités à des entités plus petites que la commune. Donc c'est clair qu'il y a de ça ! »⁹¹. Le maire de Sarreguemines, chef-lieu d'arrondissement de 25000 habitants pourtant, reconnaît du reste la réalité de la question lorsqu'il propose localement de confier la compétence transfrontalière à la future communauté d'agglomération : « Nous serions aussi un interlocuteur plus fort, puisque, représentant plus de 50000 habitants, on serait un interlocuteur plus fort par rapport à Sarrebrück, dont la population est quasiment le quadruple de celle de notre district : 50000 / 200000... »⁹². Sous ce rapport, la composition paritaire de *Saar Moselle Avenir* sur une base nationale semble être une précaution élémentaire. En même temps, ce souci peut aussi s'analyser comme le signe d'une démarche volontariste partenariale, qui ne se préoccupe pas de proportionnaliser le pouvoir en fonction du poids (démographique, économique, financier, etc.) des deux espaces engagés de part et d'autre de la frontière.

C'est que la rationalité est autre ; elle est davantage régionale que nationale, et l'on touche là à la deuxième exigence, qui nuance le caractère proprement innovant de la structure, pour l'ancrer sous certains aspects dans le prolongement des luttes notabiliaires d'influence au plan local⁹³. La structure de coopération formalise les arrangements intercommunaux en termes de répartition du pouvoir, c'est-à-dire d'accès à des ressources et à des retombées symboliques espérées. L'analyse précise de la composition du comité de direction le corrobore. A première vue, on repère dix membres, cinq de Moselle pour cinq du Land de Sarre ; en 2000, le président est français, le vice-président allemand ; le trésorier français, le secrétaire général allemand – et en 2001, c'est l'inverse (exigence 1, pour laquelle on renvoie aussi aux statuts, qui disposent : « La coopération doit être au minimum d'un intérêt commun pour un partenaire français et un partenaire allemand. (...) L'association veillera à développer ses activités de manière équilibrée sur l'espace Sarre-Moselle » [art.3, 15 et 18]). Mais là n'est pas tout : ce sont les élus des collectivités les plus importantes (en termes de population,

⁹¹ Entretien, 09/10/2001.

⁹² Entretien, 13/09/2001.

⁹³ Albert Mabileau (1994) fournit une présentation synthétique de cette notabilisation du système local en France.

de ressources économiques, de positionnement géographique,...) des deux côtés de la frontière qui monopolisent le bureau de l'association, suivant une nette préférence à la représentation, sinon à la représentativité d'un sous-territoire au sein du regroupement, et c'est entre eux que le pouvoir décisionnel circule d'une année à l'autre. Sont ainsi représentés côté allemand le « premier maire » (Oberbürgermeister) et le président du district (Stadtverband) de Saarbrücken, la capitale du Land de Sarre, le maire de Völklingen, « ville moyenne » (Mittelstadt) dans le droit communal allemand, et les maires de Heusweiler et Großrosseln, respectivement aux limites Nord et Sud de la zone géographique de coopération. Côté français, on trouve les maires des trois principales villes engagées dans l'association (Forbach, Sarreguemines et Freyming-Merlebach), et ce avec leurs districts au surplus, ce qui augmente leur poids respectif, compte tenu des mandats exercés par ces maires au niveau des districts – président ou premier vice-président. A cela s'ajoutent deux maires de communes jouxtant les deux pôles géographiques et administratifs (chefs-lieux d'arrondissement) que sont Forbach et Sarreguemines, respectivement Behren-lès-Forbach et Grosbliederstroff (exigence 2). Ainsi, après le tour des édiles de Sarreguemines et Forbach, les élus rencontrés ne font généralement pas mystère du nom du futur président français de *Saar Moselle Avenir* pour 2002 : « Il faut savoir que la présidence est une présidence tournante. Actuellement, c'est Hajo Hoffmann [maire de Sarrebrück], et le prochain ce sera sûrement M. Lang, maire de Freyming-Merlebach »⁹⁴. Les conceptions *locales* de l'équité et du poids respectif des différentes collectivités membres délimitent le champ des possibles et définissent les marges de manœuvre des responsables de la structure de coopération.

Mais il y a plus. La « primauté » au sein du regroupement passe en particulier, côté allemand, par l'enrôlement de fonctionnaires permanents dans le projet – ce qui fait souvent défaut côté français, comme le regrette cet élu :

« *Saar Moselle Avenir*, c'est une structure d'*ingeniering*. 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 aura pas injecté de la cervelle, de l'intellect dans cette structure, elle sera d'inspiration allemande, c'est clair. Et elle servira essentiellement ou aura une coloration essentiellement allemande. Et les élus... Ah ! L'association a aussi du mal à fonctionner puisque on a décidé dans son principe de faire une rotation alternative des responsabilités. Donc ça n'a jamais donné une contribution bien importante à des impulsions majeures. Ça obère un peu le fonctionnement. Mais le nœud, en toute innocence et brut de décoffrage de ma part, le nœud c'est les fonctionnaires permanents. Etant entendu que là encore, c'est une analyse un peu de ma part, il y a une vision politique plus claire en Allemagne, à savoir que les fonctionnaires allemands vont auprès de leurs élus, qui sont à un niveau plus élevé : le Stadtverbandspräsident [président du district], c'est 200 000 habitants ; il délivre un message sur le transfrontalier, et les fonctionnaires l'appliquent. Alors que nous, dans notre mode d'organisation, on a parfois l' élu qui se substitue aux fonctionnaires, puisqu'on n'a pas de fonctionnaires. Et ce n'est pas bon, puisque l' élu n'a pas la permanence, n'a pas le temps, alors que le fonctionnaire l'a. Et ça contribue à l'image un peu chaotique, un peu informelle et un peu... velléitaire de la politique transfrontalière. Essentiellement, c'est le Stadtverband qui a mis à disposition des locaux, des moyens,... Et ça a une raison : je pense qu'il a une sensibilité plus tonique concernant les questions transfrontalières. A Sarrebrück, il y a une secrétaire et également 2 ou 3 personnes, des cadres administratifs, qui œuvrent en ce sens, même s'ils ne sont pas à 100% là-dessus »⁹⁵.

Le secrétaire général de la ville de Forbach ne dit pas autre chose : « Les premiers partenaires sont les collectivités membres elles-mêmes et en particulier les plus importantes, celles qui sont également représentées au sein de la Commission permanente composée de

⁹⁴ Entretien, 13/09/2001.

⁹⁵ Entretien, 09/10/2001.

collaborateurs des administrations des élus, avec des groupes de travail thématiques »⁹⁶. Et précisément, le vice-président du district de Sarreguemines doit ici reconnaître l'avancée prise par le district de Forbach : « Bon, à Forbach, il y a des coopérations au niveau des transports, il y a la création d'une Eurozone industrielle, mais chez nous ici il y a peu de choses, du point de vue permanent. Faut dire, il n'y a pas d'équipe transfrontalière, il y a un vice-président du district [sourire] et puis c'est tout. *Saar Moselle Avenir* a la coloration "bassin houiller", parce que son centre de gravité, urbain et politique, jusqu'à maintenant était là. Peut-être aussi, bon c'est pas à moi de régler les comptes avec les prédécesseurs, c'est peut-être aussi le manque de volonté déterminée de faire de la politique transfrontalière qui fait que ce centre de gravité a glissé vers Forbach ou Merlebach, c'est indubitable »⁹⁷. C'est une transformation importante des formes de représentation dans les sociétés complexes qui apparaît avalisée, à savoir la tendance au « *découplage* entre la sphère des politiques publiques (c'est-à-dire la production d'expertise légitime) et la sphère de la représentation politique (c'est-à-dire de la constitution d'un lien social d'appartenance entre l'individu et la société) » (Muller & Surel, 1998, p. 100), que l'on peut d'autant mieux saisir que *Saar Moselle Avenir* participe d'un objectif de renforcement d'un pouvoir d'agglomération – transfrontière en l'espèce – qui s'accompagne assez généralement de l'émergence et du développement d'une nouvelle « technocratie métropolitaine », si on en croit Biarez (1989) et Lefevre (1994). Le fonctionnement concret de l'association est donc aux mains des responsables des communes les plus importantes *et de leurs fonctionnaires*, suivant en tendance l'équation subventions budgétaires les plus élevées = compétence décisionnelle⁹⁸. D'où une asymétrie dans la configuration du réseau de gouvernance impulsé par *Saar Moselle Avenir*, qui instaure en son sein, sur un principe d'emboîtement, un « réseau dans le réseau », plus étroit que le premier : celui qui lie les « grands élus » appuyés par leurs fonctionnaires.

Du coup, l'innovation institutionnelle est limitée dans son fonctionnement pratique, dans la mesure où l'association reflète assez directement les rapports de force existant au niveau des arrondissements et des cantons, traduisant le poids des villes-centres sur les communes avoisinantes, et représentant en quelque sorte un niveau *supplémentaire* d'administration locale. Le rôle d'impulsion des villes de taille moyenne dans le mouvement intercommunal en France a du reste été largement vérifié (Noyé, 1992, p. 9). Cette confiscation relative des approches transfrontalières innovantes par les « notables » intermédiaires des lieux, qui dialoguent et participent activement aux processus de rapprochement, montre que c'est la restructuration des canaux de la décision locale qui est ici en jeu⁹⁹. Contre une vision exclusivement économique de la coopération transfrontalière, on voit ici émerger des rationalités *politiques*. L'association s'insère dans le jeu de la concurrence entre « grands élus locaux » : les projets et les actions menées sont impulsés par des notables d'arrondissement ou de département (pas seulement élus « locaux ») qui accumulent du même coup des ressources imposant leur implantation face à des concurrents : par le passage aux rapports multilatéraux, ces édiles accèdent à de nouveaux réseaux, tout en préservant d'une certaine façon les spécificités de chacun. Or, en monopolisant de la sorte le

⁹⁶ Entretien, 10/11/2000.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ L'association fonctionne à partir des cotisations annuelles versées par les collectivités membres, suivant un système de tranches : 200 € pour les communes jusqu'à 5000 habitants, 1000 € pour celles de plus de 5000 habitants, 1500 € pour le Stadtverband et les districts français. Les disparités entre communes qui s'ensuivent en termes de pouvoir décisionnel rappellent les débats français entre « villes riches » et « pauvres » au sein des EPCI à fiscalité propre (Guimbretière, Pourcher, 1997, notamment pp. 55-56).

⁹⁹ On retrouve du coup une attitude largement repérée dans les années 1970 à propos de la loi sur les fusions de communes (Dupuy & Thoenig, 1983, chap. 8 : Les stratégies politiques : le cas de la loi sur la fusion des communes, pp. 143-154).

territoire pour le « neutraliser » face à des adversaires, c'est aussi d'isolement d'entités territoriales qu'il s'agit, fussent-elles plus larges que la commune (Massardier, 1997). La coopération intercommunale transfrontalière peut être tenue pour un moyen de la compétition politique entre élus par un « découpage » des territoires qui permet de rester « entre soi », avec un choix de partenaires qui suit des logiques de « proximité ». On assiste à une recomposition de la figure du notable local, dont Jacques Rondin (1985) a pu établir le « sacre » dans la France en décentralisation des années 1980 : le projet d'agglomération transfrontalière porté par *Saar Moselle Avenir* engendre un redécoupage territorial qui fournit des possibilités de promotion de nouvelles ressources pour les édiles comme leurs challengers. En l'état, cette redistribution des capitaux efficaces dans la compétition électorale opérée par la dimension transfrontalière en voie d'institutionnalisation ne peut toutefois véritablement être assimilée à une transformation du recrutement politique des maires dans un espace frontalier : ce que l'on voit, ce sont des élus en place, plus que des *homines novi*, qui s'adaptent par tout un ensemble de modalités, redessinant un territoire où ils peuvent se poser comme des « nouveaux » leaders.

L'expérience engagée de l'association de communes *Saar Moselle Avenir* nous permet de saisir, à travers l'émergence simultanée, quoique partiellement concurrente, de trois figures de leadership intercommunal¹⁰⁰, en quoi la coopération entre ces localités sarroises et mosellanes joue comme un révélateur de rapports de force et de relations de pouvoir. À côté des *maires-leaders* – celui de Forbach côté français et Sarrebrück côté allemand actuellement – dont la capacité de direction découle largement de leur position dans la hiérarchie des élus territoriaux¹⁰¹, apparaît de façon significative un *groupe-leader*, incluant les élus de communes de plus petite taille, qui prennent précisément part à l'association parce que, dans une certaine mesure, c'est le groupe tout entier qui dispose d'un pouvoir d'orientation par un jeu métonymique sur la communauté ; le caractère collectif permet la légitimation des actions engagées, tant en ce qui concerne les élus-membres entre eux que vis-à-vis de l'extérieur, en ancrant symboliquement le collectif des communes partenaires dans la dynamique qui l'a forgé. Ceci fonctionne dans la mesure où chaque maire et/ou président de district contribue à hauteur de sa propre légitimité locale et sectorielle, tout en s'accordant pour jouer ensemble sur le registre de l'existence d'une autorité morale indivisible régissant l'institution intercommunale, même si on a vu que sa composition répond en fait à un principe de prudence. Qui plus est, l'agencement du groupe-leader a varié au fil du temps : le maire de Sarreguemines a été remplacé par celui de Forbach comme « chef de file » des communes françaises de l'association, des communes impliquées au départ ont quitté le processus, à l'exemple de Saint-Avold,... Ce sont les conditions politiques de la négociation intercommunale que l'on aperçoit ici : l'avantage qui va aux initiateurs en termes de pouvoir d'élaboration du cadre d'action semble se tarir assez vite en rapport aux ressources des « leaders locaux », qui peuvent faire valoir dans les négociations une autorité qui préexiste aux questions de coopération transfrontalière, et qui se veut englobante, ce qui leur permet d'exiger des gains ou des contreparties à hauteur de leur position, et *in fine* d'exercer le pouvoir de direction dans l'association de communes, quitte à écarter certains des premiers partenaires. De façon significative, ce groupe accueille en son sein des *experts-leaders*, fonctionnaires territoriaux des municipalités et districts engagés dans *Saar Moselle Avenir* et hommes des cabinets des élus en question, auxquels est reconnue une autorité spécifique à

¹⁰⁰ On s'inspire librement des catégories relatives au leadership intercommunal en France proposées par Patrick Moquay, 1998, pp. 160-164.

¹⁰¹ Le maire-leader se voit reconnaître par la collectivité l'autorité sur la conduite des opérations intercommunales, comme prolongement de son statut d'élu, ce qui renvoie à une hiérarchie des mandats bien mise en évidence dans ses effets pratiques par Albert Mabileau, 1989, et Paul Alliès, 1991.

participer en bon rang aux actions de l'association en raison de leur maîtrise de savoirs et savoir-faire spécifiques, financiers, techniques, etc., indispensables dans la mesure où ces compétences n'existent pas en propre au niveau de l'association intercommunale, les élus ayant fait le choix de conserver leurs prérogatives quant à l'application des projets impulsés en commun pour en permettre d'abord le financement européen : du coup, la partie réalisation concrète est renvoyée aux services des collectivités concernées, qui ont donc intérêt à être associés aussi en amont que possible au processus décisionnel. La place de ces « experts », salariés par les seules municipalités les plus importantes, renforce du même coup la position des maires-leaders sans susciter une opposition directe des élus des communes plus modestes, qui voient davantage en ces personnes des « auxiliaires techniques » nécessaires et légitimés par leurs ressources personnelles liées au savoir institutionnel. Révélatrice de relations de pouvoir, *Saar Moselle Avenir* l'est aussi de l'opportunité qu'offre la coopération intercommunale transfrontalière pour des tentatives de modification de ces rapports entre les différents acteurs impliqués, c'est-à-dire de restructuration du système local de pouvoir.

Un réseau de proximité partisane

L'initiative *Saar Moselle Avenir* apparaît en particulier liée à une même appartenance politique des maires des communes françaises, à l'UDF. Ce facteur joue favorablement ou défavorablement selon l'identité partisane ; des camps s'institutionnalisent, sans toutefois s'assumer ouvertement dans les discours recueillis. C'est en particulier le cas pour les communes de taille « moyenne » : Forbach, Freyming-Merlebach, Sarreguemines, Petite-Rosselle, ... En particulier, Charles Stirnweiss, maire de Forbach depuis 1995, président du district et de différents syndicats intercommunaux (eau, assainissement, culture, aménagement de rivières, aménagement forestier, ...), conseiller général de la Moselle, est également le président départemental de l'UDF, et son directeur de cabinet, Jacques Kœnig, qui est directement en charge des initiatives *Saar Moselle Avenir* à la mairie, est lui aussi membre du Conseil départemental de l'UDF¹⁰². Ces affiliations valent également pour des communes plus petites. Cela est d'autant plus net que ces élus occupent des positions de premier plan au niveau de la structure départementale et militante du parti, voire au sein du Conseil national. La trajectoire du maire de Morsbach (2500 habitants) le montre bien : Gilbert Schuh, avant d'avoir été élu maire en 1995, a déjà occupé depuis 1985 les fonctions de membre des Conseils national et départemental du CDS puis de l'UDF ; il en est le secrétaire pour la 6^e circonscription de la Moselle. L'effet d'entraînement joue alors par ce canal entre communes voisines dont les élus se côtoient dans une même formation politique et dans l'association transfrontalière ; le maire de Morsbach insiste d'ailleurs sur le rôle de l'association à l'initiative du jumelage conclu en 1993 par sa commune avec la localité allemande la plus proche : Emmersweiler¹⁰³.

Les effets de la collaboration franco-allemande sur la structuration locale du pouvoir doivent être pris en compte : *Saar Moselle Avenir* a pu susciter l'opposition de certains élus craignant de perdre de leurs ressources, alors que d'autres y voient une opportunité d'améliorer leur position, ce qui réinscrit le projet transfrontalier dans une certaine conformité à une hiérarchie formelle et établie des mandats électoraux nationaux. Les changements importants de partenaires qu'a connus l'association depuis ses balbutiements de 1993 confirment une analyse en termes d'acquisition et de renforcement local de capital politique au profit escompté de ses dirigeants et autour d'élus UDF. La rupture avec les SIVOM du Val

¹⁰² Données au 16/11/2000.

¹⁰³ Entretien, 06/11/2000.

de Blies et du Val de Sarre est ici exemplaire. Impliqués dans le projet originel de 1993, les représentants de ces structures ont quitté le projet en estimant qu'il favorisait trop la ville voisine de Sarreguemines, et son maire, qui était aussi président du district de Sarreguemines, structure intercommunale perçue comme concurrente aux deux SIVOM. On peut penser aussi au départ de la ville et du SIVOM de Saint-Avold, dirigés par un élu responsable local du RPR, membre du premier groupe de travail en juillet 1993, et absent de la concrétisation de l'association en 1997. Devant des divergences du même ordre, les maires d'autres communes ont fait le choix inverse : celui de l'adhésion de la municipalité en nom propre, hors des districts de Sarreguemines, Forbach et Merlebach, c'est-à-dire d'investir l'association de l'intérieur ; ce qui ne facilite pas la prise de décision collective : « Grosblie[derstroff] y est à *Saar Moselle Avenir*. Mais c'est à voir dans un autre cadre : Grosblie ne voulant pas adhérer à la communauté d'agglomération [de Sarreguemines], ayant un lien privilégié avec la ville sœur en Allemagne, Kleinblittersdorf, et bon, marquant sa volonté d'exister, d'autonomie, a adhéré, comme d'autres patelins du côté de Carling, ou de même que sur le district de Forbach ont adhéré en personne Schœneck, Spicheren, toutes les villes-frontières ont adhéré... C'est sûr que le fait de multiplier, de ne pas rationaliser les représentations ne clarifie pas le débat, ne permet pas d'articuler rapidement une vision claire des choses »¹⁰⁴. Ainsi, les modalités de contractualisation engagées au sein de *Saar Moselle Avenir* peuvent buter sur la mobilité des frontières partenariales qui ne recouvrent pas forcément les espaces sectoriels projetés, si des déphasages apparaissent en termes de respect des équilibres politiques notamment. La course à la monopolisation de la domination territoriale¹⁰⁵ est ici visible : l'enjeu consiste pour les élus UDF à majorer leurs « chances » de diriger l'entreprise politique dominante localement par la direction de nouvelles structures transfrontalières, à partir des jumelages notamment, qui mobilisent déjà les réseaux associatifs, économiques, sociaux, etc. (Hamman, 2001b). Ce jeu sur l'éligibilité (Abélès, 1989) induit des partages de territoires, qui ne sont toutefois en rien immuables : les modalités de coopération entre communes connaissent des soubresauts en fonction de la réactualisation des rapports de force électoraux et des stratégies de pérennisation des élus. Par exemple, on peut actuellement s'interroger sur l'avenir des relations entre les maires de Forbach et Freyming-Merlebach au sein de l'association, après que la rivalité personnelle entre les deux hommes s'est publiquement affichée dans tout le département de la Moselle à l'occasion des élections sénatoriales du 23 septembre 2001, avec pour résultat l'échec des deux compétiteurs du bassin houiller compte tenu du partage des voix des grands électeurs de sensibilité UDF et, au final, la perte de tout siège sénatorial dans l'Est mosellan. Les propos du maire de Forbach scellent la rupture :

« La division, c'est ça l'échec ! Nous avons un contrat. J'ai soutenu Pierre Lang deux fois en 1993 et 1997 aux élections législatives. Il me soutenait aux sénatoriales, je le soutenais aux législatives de l'année prochaine. J'ai tenté de faire l'union jusqu'au bout. Je lui ai écrit. Je n'ai jamais eu de réponse. L'engagement pris n'a pas été respecté. Voyant cela, les grands électeurs se sont naturellement détournés et sont allés ailleurs. C'est le résultat des ambitions d'homme qui ont sacrifié ce qu'on a construit tous ensemble. Et aujourd'hui il y a cinq sénateurs, ils sont tous dans le sillon mosellan. Dans le grand Est mosellan, il y en a aucun. Merci M. Lang ! La confiance est cassée entre lui et moi. Il s'appelle M. Lang, point ».

Les effets de cet échec dans la quête d'un mandat politique national se font sentir au niveau du partenariat transfrontalier *Saar Moselle Avenir*, Charles Stirnweiss poursuivant :

¹⁰⁴ Entretien, élu districale, 09/10/2001.

¹⁰⁵ On s'inspire des logiques repérées par Norbert Elias, 1975, p. 31.

« Tout ceci n'est qu'un épisode, cette petite guéguerre entre nous, c'est stupide. Il faut donner un avenir à cette région. Nous devons utiliser le moyen de la coopération intercommunale, mais sans forcer les choses, en le faisant sereinement. Nous irons vers ceux qui veulent œuvrer avec nous. Freyming-Merlebach devra bien choisir : travailler avec nous ou aller vers Saint-Avold [commune qui s'est écartée du projet *Saar Moselle Avenir* avant 1997] »¹⁰⁶.

Tout cela renvoie à un savoir qui définit le cumulatif, lequel fonctionne dans un horizon d'action double, pour renforcer sa position de maire, mais aussi des postes au niveau cantonal, départemental, régional ou national ; les actions « locales » dans le cadre de la coopération transfrontalière ont des effets par rapport à la position de tels élus dans les relations qui s'inscrivent dans un ensemble plus large et permettent d'obtenir de nouvelles ressources ; d'où l'émergence d'une compétence particulière, au sens de Giddens (1987, p. 74), chez des élus comme Ch. Stirnweiss, maire et président du district de Forbach, conseiller général, qui occupent l'avant-scène au sein de *Saar Moselle Avenir*, et l'on peut aussi penser à René Ludwig, maire de Sarreguemines de 1995 à 2001, conseiller régional et longtemps président (puis vice-président) du district de Sarreguemines – avant d'être battu aux dernières élections municipales par l'un de ses anciens adjoints, Céleste Lett, candidat sous l'étiquette UDF, aujourd'hui maire et 1^{er} vice-président du district, lequel entend bien reprendre à son compte une position « dominante » au niveau *Saar Moselle*.

Innovation institutionnelle et rapports aux collectivités nationales

On le sait, la problématique de la gouvernance renvoie aux interactions entre l'Etat et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique (Kooiman, 1993). S'agissant d'examiner l'émergence d'une nouvelle structure d'action publique locale, d'ordre transfrontalier, poser le problème de la gouvernance conduit alors à cerner les conditions qui renvoient à la coordination des différentes collectivités territoriales, et cela d'abord au niveau national. Le développement de savoir-faire nouveaux de gestion locale ne veut pas dire rupture avec les niveaux de subventionnement « traditionnels », d'ordre national ; la nature même de *Saar Moselle Avenir* – une association – l'explique, comme nous le fait remarquer un élu :

« *Saar Moselle Avenir*, là-dessus je pense qu'il y a un grand malentendu puisque en tant qu'association, donc pas personne publique, et sans compétences bien particulières, on peut difficilement être porteur de projets qui mettent en œuvre des prérogatives de la personne publique, donc l'exercice a ses limites. Cependant il a le mérite d'exister. Mais comme *Saar Moselle Avenir* n'a pas un budget très développé, les organisateurs se retournent un peu vers les collectivités. Donc il y a de la perte d'efficacité, puisque on perd du temps après à régler les problèmes : qui va payer quoi et à concurrence de quel montant ?... Donc on a des problèmes de financement. Tout le monde n'a pas pris conscience que les projets transfrontaliers exigent, en dehors du budget ou de la subvention allouée à *Saar Moselle Avenir*, un engagement financier des partenaires français. De ce côté-ci de la frontière, écoutez, *Saar Moselle Avenir* ne peut pas être porteur de l'ensemble du projet dans toute sa dimension financière et administrative ; il y a des choses que nous devons réussir à apporter nous »¹⁰⁷.

La situation française est ici différente du cas allemand, ce qui complique concrètement la coopération transfrontalière côté mosellan par rapport aux partenaires sarrois : « Les Allemands – ce qui simplifie d'ailleurs les choses – ils ont résolu bien avant nous la jungle administrative qui préside à l'interférence de différentes couches, la superposition de couches de compétences entre la commune, l'EPCI, le sous-préfet, le préfet... Le Stadtverband

¹⁰⁶ Voir *Le Républicain Lorrain* des 24 et 29/09/2001.

¹⁰⁷ Entretien, 09/10/2001.

[district] a la police, il tient tout ce qui est scolarité, il a la compétence de la voirie chez eux. Donc on constate que le fait d'avoir réglé ça, de ne pas être en butte en permanence à des problèmes d'organisation liés à des chevauchements de compétences, ça a favorisé leur volonté de développer le transfrontalier »¹⁰⁸. Du coup, côté français, les évolutions sont progressives, et dictées aussi par la force (ou non) des liens précédemment entretenus. Les propos du maire de Sarreguemines sont ici très clairs :

« C'est complexe sans l'être, hein, mais c'est un jeu qui me plaît ! Je vais vous donner un exemple. Moi j'ai prévu de mettre en place un projet de ville, sur Sarreguemines. Ce projet de ville, demain, doit s'intégrer dans un projet d'agglomération : je parle de la future communauté d'agglomération, l'intercommunalité. Par exemple, notre médiathèque, demain je pense qu'elle doit avoir une vocation intercommunale [...]. Je vais plus loin. C'est le principe des poupées russes. Vous avez la charte de pays, le contrat de pays : c'est quoi ? C'est la coopération aussi avec le pays de Bitche dans des domaines à définir, et qui peuvent être le domaine économique, touristique, des voies de communication... J'y ajoute maintenant la notion transfrontalière. [...] Il est évident que le SCOT [schéma de cohérence territoriale] doit inclure l'Allemagne, alors les projets transfrontaliers doivent aussi s'intégrer là. Alors je vais avoir un mot qui ne va pas être très élégant, c'est celui de tiroir... tiroir-caisse : en fonction du projet que vous menez, vous allez au tiroir adéquat. Vous allez à Bruxelles pour des projets inter-Etats – INTERREG, ça c'est des projets qui sont financés par des fonds européens –, vous allez pour certains autres projets à la région, pour d'autres au département, pour d'autres vous allez vous tourner vers l'Etat... »¹⁰⁹.

On peut alors saisir la situation suivante : sur le projet de construction d'un parc naturel et historique franco-allemand autour de Spicheren (F) et Gündingen (D), les maires des communes françaises concernées se sont accordés au sein de *Saar Moselle Avenir* avec les élus sarrois porteurs du projet, mais se sont montrés attachés à son inscription dans le cadre de la politique touristique du Département de la Moselle. « Enfin on fait ensemble. Auparavant, nous avions tendance à faire des choses de part et d'autre de la frontière », s'est félicité publiquement, au moment de l'accord, le vice-président du district de Forbach, qui ajoute toutefois : « Nous sommes d'accord pour faire du transfrontalier, mais il ne faut pas que cela se réalise à l'extérieur de la politique départementale du tourisme »¹¹⁰. C'est ici le *réalisme politique* qui commande : s'ouvrir aux nouveaux partenaires allemands sans perdre les anciennes sources de financement comme le département – et, ne nous y trompons pas, la marge est relativement étroite : les élus départementaux n'ont pas vraiment intérêt à consacrer une agglomération transfrontalière regroupant l'Est mosellan et la Sarre, le point renvoyant plus largement à un conflit structurant du système politique et administratif français, entre les départements et les villes moyennes et grandes (Mabileau, 1994) ; on tient pour hypothèse que ce qui rend en l'espèce la coopération transfrontalière formalisée acceptable est la position « double » de certains élus : Pierre Lang, maire de Merlebach, ou Charles Stirnweiss, maire de Forbach et président de *Saar Moselle Avenir* en 2000, sont également conseillers généraux – le coefficient de labilité important des réseaux transfrontaliers Moselle-Sarre en termes de partenariats se révèle de la sorte. De là une ligne double, visant à préserver les acquis autant qu'assurer la collaboration avec les communes allemandes voisines :

« Le Conseil Général de la Moselle finance déjà une étude de faisabilité de ce parc transfrontalier. Nous travaillons avec toutes les structures intercommunales pour élaborer un projet global pour l'ensemble de l'arrondissement. Le bassin houiller est le seul secteur qui n'a pas eu de contrat de pays. Il est primordial que nous l'obtenions. Nous devons mettre en avant un tourisme de proximité, un tourisme vert, en incluant notre patrimoine industriel, archéologique et historique :

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ Entretien, 13/09/2001.

¹¹⁰ *Saarbrücker Zeitung* du 02/04/98, et *Le Républicain Lorrain* du 18/04/98.

musée de la mine, plate-forme chimique de Carling, ligne Maginot,... En ce qui concerne ce parc franco-allemand, c'est sûr que nous allons faire quelque chose par-dessus la frontière. Sarrebrück se fait fort d'obtenir des crédits européens », ajoute encore le vice-président du district de Forbach¹¹¹.

C'est de cette façon que l'on peut comprendre l'intégration par les élus municipaux des exigences des paliers supérieurs. Un principe de réalité les conduit à formuler les enjeux en des termes susceptibles d'être acceptés, c'est-à-dire financés par les instances européennes et départementales. Cette sélection « stratégique » de partenaires d'occasion apparaît possible en raison de la quasi-absence de coordination entre les collectivités territoriales françaises en la matière : « La région a sa politique transfrontalière, le département a sa politique transfrontalière, à la limite la ville de Sarreguemines a un peu de politique transfrontalière, le district a un peu de politique transfrontalière, et il n'y a pas d'organe régulateur ou visant la coordination des politiques. Elles se régulent après par le biais des financements, c'est-à-dire l'encliquetage ou la dépendance des projets des financements : après on a une logique où au niveau le plus bas il faut tenir compte de la vision d'au-dessus. Mais bon, il n'y a pas d'harmonie ou d'impulsion, y'a rien, ça n'existe pas »¹¹². Cette fragmentation des institutions publiques joue un rôle aussi (sinon plus) important que celui des intérêts privés dans le réseau de gouvernance. L'exemple de *Saar Moselle Avenir* inscrit tout cela dans un jeu local de concurrence et d'appropriation par les acteurs municipaux de ce qui leur semble bon dans les propositions des partenaires extérieurs déclarés et/ou possibles ; ce pourquoi il est délicat de faire l'exacte part des effets plus ou moins (in)directs d'imposition de la part de collectivités et d'institutions nationales ou européennes. Les circonscriptions administratives (cantons, départements,...) forment des périmètres usuels et concrets pour les acteurs. Une certaine sédimentation territoriale des pratiques des élus municipaux s'ensuit. Ici, ces circonscriptions, pour paradoxal que cela puisse sembler s'agissant d'une initiative visant à dépasser les cadres établis, ont bien été mobilisées dès le départ pour fournir un espace d'action doté d'une efficacité propre et permettant de trancher des difficultés historiques, géographiques, économiques, etc., pour fonder un territoire aux contours nets : la Moselle et la Sarre, qui définissent le champ possible des partenaires du projet. C'est là que l'on rejoint directement la perspective politique : dans ce cadre administratif qui est un mode de légitimation, des élus voisins définissent un nouveau territoire de coopération par inclusion/exclusion ; en effet, seule une partie de la Moselle est frontalière avec la Sarre, ce qui aboutit concrètement à exclure du champ de l'association les communes autres que celles du large bassin houiller L'Hôpital-Merlebach-Forbach-Sarreguemines (schématiquement, la zone de Bitche est frontalière avec le Palatinat, celle de Metz-Thionville davantage tournée vers Trèves et la Rhénanie). A partir de là, les élus concernés entreprennent tout un travail politique pour donner une qualité d'évidence à la zone de collaboration définie, en s'en prévalant et en produisant un récit qui la fonde sur des régularités de long terme, comme on a pu le voir. D'où une coopération comme composition de territoires, s'agissant de s'entendre parmi un nombre limité d'acteurs, plutôt que de prétendre à un espace plus vaste mais moins maîtrisable. C'est notamment là que joue la dimension d'affiliation partisane des élus à l'UDF. Même si les appartenances politiques restent le plus souvent discrètes, les actions de coopération menées marquent dans l'espace ces aires d'influence respectives ; le « nouveau » territoire de *Saar Moselle Avenir* s'inscrit aussi dans des stratégies de conquête de positions institutionnelles. Or, celles-ci n'épousent pas forcément le canton ou la circonscription électorale : l'aire d'influence réelle du leader – position que tente de se construire actuellement pour le bassin houiller le maire de Forbach, aussi président de l'UDF-Moselle de

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Entretien, élu du district de Sarreguemines, 09/10/2001.

surcroît – peut passer par la coopération intercommunale transfrontalière, mais également *en même temps* par le Conseil général, ou encore par des partenariats plus ciblés.

Coopération transfrontalière et concurrences intercommunales

« De toute manière, je crois que cela doit être consensuel. C'est aujourd'hui un *devoir*, cette coopération transfrontalière. C'est pas quelque chose qu'on peut faire ou qu'on peut ne pas faire... Alors c'est vrai qu'elle est souvent liée aux relations que les hommes peuvent avoir. [...] Deux maires peuvent avoir des relations de sympathie, et puis d'accord, qui débouchent alors peut-être plus facilement sur des réalisations concrètes. Mais si ces relations n'existent pas, parce qu'on peut imaginer deux hommes politiques qui ne sont pas issus du même milieu politique ou qui ont peut-être des relations simplement de courtoisie, néanmoins il leur incombe le devoir de coopérer... Je pense qu'il faut insister sur cette notion de devoir »¹¹³.

Ce discours du maire de Sarreguemines mérite d'être nuancé. En effet, bien souvent, des projets spécifiques se développent plus particulièrement entre *certaines* communes appariées à *Saar Moselle Avenir*, recomposant un réseau à plus petite échelle autour de la mise en valeur d'un patrimoine présent des deux côtés de la frontière. De véritables politiques locales naissent en coopération « restreinte », que l'on pense au partenariat entre Forbach, Petite-Rosselle, Großrosseln et Völklingen, sur la valorisation du tourisme industriel (bassin des mines et de la sidérurgie mosellanes et sarroises, publications bilingues sur une route du tourisme industriel,...), ou aux projets en cours de la « Vallée de la Moselle » et de l'« Eurozone » Forbach-Sarrebrück. Un réseau de villes transfrontalier se met en place, en prenant appui sur des crédits européens *Saar-Lor-Lux*. La réalité des pratiques est complexe et se chevauche tantôt : « L'initiative *Saar Moselle Avenir* n'est en rien comparable à un jumelage classique. La ville de Forbach poursuit par ailleurs des activités dans le cadre du jumelage avec la commune sarroise de Völklingen. D'une manière générale, la constitution de l'association n'a pas pour objet de se substituer aux initiatives bilatérales qui sont très nombreuses », souligne le secrétaire général de la mairie de Forbach¹¹⁴. La complexité du schéma des structures intercommunales françaises se retrouve de la sorte. D'ailleurs, dans certains cas, *Saar Moselle Avenir* est partenaire d'initiatives développées directement par les collectivités. Ainsi, le projet du « parc de développement de la vallée de la Rosselle », visant à valoriser les friches disponibles et à créer un développement touristique et économique autour de l'ancienne aciérie de Völklingen et du « carreau Wendel », relève essentiellement de la ville de Völklingen, du Syndicat pour la création et la gestion du Musée de la Mine, de la ville et du district de Forbach, de la ville et du district de Freyming-Merlebach, du Stadtverband et de la ville de Saarbrücken.

Ces nouveaux zonages et ces recompositions d'alliances repoussent la concurrence habituelle des maires concernant les politiques de développement économique local – l'un des facteurs qui ont le plus contribué aux transformations du gouvernement des villes (Harvey, 1989 ; Gerbaux & Muller, 1992 ; Le Galès, 1993) – à un niveau « supérieur », établissant de nouvelles solidarités élargies, mais aussi de nouvelles sources de conflits au niveau intercommunal. Le maire de Sarreguemines l'explique bien, si on garde à l'esprit le fait que les grands projets de la compétition entre collectivités locales ne s'affichent désormais plus que rarement comme tels, mais plutôt sous des déclinaisons qui se veulent proches des citoyens et respectueuses de leur cadre de vie (Le Galès, 1995, p. 73) :

¹¹³ Entretien, 13/09/2001.

¹¹⁴ Entretien, 10/11/2000.

« Quand on parle aujourd'hui de l'aménagement du territoire, il y a aussi la notion de solidarité, et je dis que si une entreprise s'installe à Sarreguemines j'en suis heureux, si demain elle va à Forbach ou Merlebach – à Freyding-Merlebach, il y a une entreprise qui vient de s'installer, pour un coût de 1,2 Milliards ! Si une entreprise de ce type, de cette importance-là s'installe à Freyding-Merlebach, eh bien je préfère qu'elle s'installe là plutôt que dans la région parisienne ! Donc l'aménagement du territoire veut dire accepter qu'un équilibre se fasse, et que c'est tantôt Sarreguemines, tantôt c'est Forbach, tantôt c'est Merlebach, tantôt c'est Saint-Avold... C'est vrai que la lutte des élus, c'est d'attirer à soi, mais cette lutte a ses limites, il faut à un moment donné arriver à un consensus. C'est très théorique ce que je vous dis là, hein ? Bon, il est déjà important qu'on ait créé cette TPU, cette taxe professionnelle unique, parce que cela évite sur un bassin d'emplois la surenchère. Parce que vous savez quel était le combat que menaient les maires : chacun y allait de sa taxe professionnelle pour dire à un futur chef d'entreprise : "Venez chez moi, chez moi c'est moins cher". Aujourd'hui, sur la future communauté d'agglomération de Sarreguemines, nous aurons une TPU, donc il n'y a plus forcément intérêt à se battre, et heureusement ! Je vous explique : on constate que notre ZI est saturée : 300 ha, elle est pratiquement complète, il est normal que nous poussions notre réflexion pour créer d'autres zones. Et pourquoi que Sarreguemines aurait toujours la nuisance de ces installations industrielles ? Il faut créer des Europôles qui demain se situent dans un cadre où les nuisances soient minimales, à imaginer. [...] Sur des zones plus "neutres"... parce que demain augmenter la ZI de Sarreguemines au détriment de l'environnement, parce qu'on abattra des forêts... eh bien, récoltant la même taxe professionnelle, j'aime autant qu'elle soit ailleurs qu'à Sarreguemines ! C'était aussi ça l'objectif de la TPU. Alors, cela dit, c'est vrai aussi que demain les bassins de population de Sarreguemines et de Forbach rivaliseront peut-être de la même manière que les deux communes rivalisaient hier, parce que Forbach va peut-être créer une TPU plus vaste que celle du bassin de Sarreguemines ! »¹¹⁵.

Plus encore, l'implantation de technopôles permet de tester les luttes concurrentielles et les usages de la collaboration intercommunale transfrontalière par les élus dans un travail politique mouvant de partage symbolique du territoire. Là, des « alliés » au sein de *Saar Moselle Avenir* se présentent comme des concurrents, ce qui amène un certain nombre d'initiatives bilatérales particulières avec des partenaires d'occasion. Par exemple, la ville et le district de Sarreguemines ont mis sur pied dans les années 1990 un « Europôle » sur le site de Hambach, qui accueille désormais nombre d'entreprises venues d'Allemagne ; l'implantation de l'usine MCC produisant la SMART en est l'exemple le plus connu. Conscients de leur « retard », les élus de Forbach s'investissent tous azimuts dans ce créneau, et projettent à présent la réalisation d'un technopôle avec la commune de Petite-Rosselle ainsi que la constitution d'une « Eurozone » (on appréciera la nuance...) en partenariat avec le Conseil Général de la Moselle et la ville de Sarrebrück, afin de pénétrer les milieux des investisseurs allemands. A côté des activités d'ingénierie, de logistique et des nouvelles technologies, c'est l'implantation de l'Université franco-allemande sur le site de la Brème d'Or – où était auparavant localisée une importante division des douanes, ce qui en fait un symbole de l'ouverture des frontières – qui constitue l'enjeu du moment. Le maire de Forbach insiste beaucoup sur « ce pôle d'excellence franco-allemand qui deviendra une zone de rayonnement au cœur de l'Europe », et le président du Conseil général n'est pas en reste : « Ce que nous faisons ici est une expérience unique en Europe. Nous avons lancé il y a deux ans le pari de l'Eurozone. Nous sommes en train de le réussir. Il nous faut des murs pour l'université. Cette idée purement théorique doit s'inscrire dans des murs à la Brème d'Or », déclare-t-il lors de l'inauguration avec les partenaires allemands des panneaux d'information de l'Eurozone à Forbach le 15 décembre 2000¹¹⁶. De son côté, le maire de Sarreguemines ne se veut pas en reste, insistant : « Il y a l'Université populaire, c'est déjà une coopération universitaire transfrontalière à Sarreguemines. Nous avons en projet aussi, demain, dans le

¹¹⁵ Entretien, 13/09/2001.

¹¹⁶ *Le Républicain Lorrain*, 16/12/2000.

cadre de la communauté d'agglomération, des diplômes franco-allemands, notamment on peut imaginer des BTS dans des disciplines spécifiques. Et d'ailleurs, à l'IUT, le DUT Gestion, logistique et transports est en train d'évoluer vers un diplôme franco-allemand, puisqu'il y a déjà des étudiants, une quinzaine, qui ont une formation double, français/allemand, qui donc au sortir auront un diplôme bivalent »¹¹⁷. Derrière la rhétorique du développement économique en Europe, ce sont aussi des questions d'alliances et de concurrences locales qui transparaissent. Un élu districale nous en livre une autre illustration saisissante : « C'est assez, entre guillemets, assez "boutiquier". Pour la petite histoire, on a essayé de mettre en route, l'équipe précédente, un emploi-jeune à compétence gérée entre le district de Forbach, Merlebach et Sarreguemines. On n'est pas arrivé à le mettre sur pied. Les trois districts devaient se mobiliser pour mettre en place un emploi-jeune, donc financé essentiellement par l'Etat, hein ! Donc quelque part, c'est significatif. Je veux dire, on peut agiter ou décliner le verbe "je ferai de la coopération transfrontalière" à tous les temps et tous les modes, tant qu'on aura pas mis le minimum en énergie, en ressources humaines, c'est de l'agitation un peu vaine. C'est *a minima* »¹¹⁸. Le territoire est un enjeu essentiel de ce hiatus persistant, territoire politique communal dont les maires tirent leur légitimité électorale, d'une part, territoire élargi dont ils ne retirent que peu de ressources électorales mais dont ils attendent par contre les ressources financières indispensables à leur action mayorale, d'autre part. Ce jeu peut s'expliquer par le fait que l'articulation entre « politique électorale » et « politique des problèmes » (au sens de Jean Leca, 1996, p. 345) est de plus en plus problématique ; et en particulier, la relation est de plus en plus lâche entre les exigences de la compétition électorale et les nécessités de la mise en œuvre des politiques publiques. C'est bien de cette dualité dont rend compte ce propos d'élus : « Potentiellement, il y a bien quelque chose à y gagner [pour les élus à faire de la coopération transfrontalière]. Mais pour le moment quelque chose à gagner, mais pas sur un enjeu transfrontalier. Ou plutôt ce qu'il y a à gagner n'est pas immédiatement un enjeu politique. Je veux dire, vous ne gagnerez pas une élection sur la politique transfrontalière, dit comme ça, très trivial, mais c'est comme ça. Vous n'attraperez pas un électorat sur la politique transfrontalière, compte tenu du fait que... les débats ne sont pas toujours à ce niveau-là, hein ». L'association de *coopération Saar Moselle Avenir* vient donc s'inscrire dans la logique concurrentielle du jeu politique local pour devenir aussi, paradoxalement, un moyen de *luttés* entre élus, dans la mesure où la capacité de regrouper des territoires dans le cadre de la collaboration transfrontalière renforce le jeu d'alliances au profit de tel ou tel (Abélès, 1988, p. 815) – et c'est bien ce que nous dit notre interlocuteur :

« A vrai dire... ce sont nos collègues allemands qui nous fédèrent, nous Français. On n'aurait pas créé *Saar Moselle Avenir* sans eux. C'est eux qui forment le noyau, pour des raisons liées à l'administration, liées à la prégnance politique plus importante, et liées au fait que l'on a un plus petit commun dénominateur qui est réellement petit, qui est minimal. Voilà les débuts. Maintenant, ça va être moins du symbole, plus du quotidien, mais donc aussi avec les ambitions du quotidien et les à-côtés du quotidien. Dans la période actuelle, après une élection sénatoriale dont vous connaissez les résultats [sourire]¹¹⁹, un positionnement des uns et des autres pour les futures législatives... c'est pas un consensus de grande dimension ou d'œuvres majeures. C'est-à-dire qu'il faudra négocier, qu'il faudra marchander, sachant que ça aussi, avec la logique politique, ça s'insérera dans une opposition, ou un antagonisme, ou une concurrence – vous choisirez le terme – entre Saint-Avold, Forbach et Sarreguemines, c'est clair. La coopération transfrontalière, elle est minimale parce que quelque part elle est instrumentée dans cette concurrence »¹²⁰.

¹¹⁷ Entretien, 13/09/2001.

¹¹⁸ Entretien, 09/10/2001.

¹¹⁹ La division entre le maire de Forbach et celui de Freyming-Merlebach étalée au grand jour, et l'échec des deux candidats au final pour l'obtention d'un fauteuil de sénateur (cf. *supra*).

¹²⁰ Entretien, élu districale, 09/10/2001.

On le comprend, tout cela ne va pas de soi, mais suppose, pour fonctionner, un véritable travail de légitimation de la structure nouvelle.

Une innovation en quête de légitimité : la dimension processuelle de l'institutionnalisation

La problématique de la gouvernance peut également être attentive aux questions de la démocratie locale et de l'espace public local ; son usage ne doit pas conduire à minorer ce type de problématique derrière la seule étude des modalités nouvelles de coordinations et de concurrences entre élus liées au niveau transfrontalier. Le registre de l'« efficacité » revendiquée des politiques publiques transnationales – ou les limites regrettées – par les élus ne se laisse pleinement appréhender qu'à cette condition.

Saar Moselle Avenir entre dynamique institutionnelle et participative

La place d'importance des élites des administrations locales au cœur des recompositions territoriales en cours se laisse saisir de façon particulièrement nette à travers l'expérience de *Saar Moselle Avenir*, dont le fonctionnement concret passe par une « commission permanente » composée d'agents de développement, de fonctionnaires municipaux et de personnels des cabinets des maires, mis à disposition partielle par ces derniers. « Comment les choses sont décidées... par une commission permanente formée de collaborateurs des principales collectivités. Elle élabore des propositions qui sont présentées au comité directeur, aux élus », nous dit la maire-adjointe de Sarreguemines en charge des projets transfrontaliers de 1995 à 2001¹²¹. En cela, les règles de fonctionnement de l'administration locale changent. Afin de ne pas apparaître confisquer le pouvoir au sein d'une structure technocratique, une modification des statuts (art. 11) a établi une *Assemblée SaarMoselle* devant permettre d'« associer les élus membres des conseils municipaux à la coopération. Cette assemblée réunit, outre les représentants des membres, deux autres délégués de leur conseil municipal »¹²² : la question de la légitimité d'une structure dont les responsables ne sont pas élus au suffrage universel point ici¹²³, de même que celle de la concentration du pouvoir de représentation des communes aux mains des seuls maires : les conseils municipaux apparaissent dans une certaine mesure dépossédés des projets de coopération transfrontalière au profit des maires et de leurs collaborateurs siégeant au comité directeur de l'association, et il en va de même au niveau des districts, si on en croit cet élu de district :

« Q : Vous-même, est-ce que vous siégez régulièrement à Saar Moselle Avenir ?

R : Non. C'est sporadique. Les assemblées générales ont lieu une fois par an, mais sinon je ne siége pas au bureau de l'association. Au bureau siègent les présidents des EPCI ainsi que les maires majeurs. Voilà, je ne connais pas exactement la périodicité de leurs séances. Ce bureau, entendu que la présidence est rotative, a une prégnance politique relative. Par contre, ça conforte les fonctionnaires, à savoir qu'il y a une rencontre des administratifs tous les mois. Donc ça conforte : les politiques allemands délivrent un message relativement clair, avec des latitudes, des marges de manœuvre des administratifs allemands relativement conséquentes, donc eux viennent aux réunions, on le sent, avec des marges. Alors nous ici, de ce côté-ci, d'une part, on n'a pas des administratifs, d'autre part, compte tenu du mélange de genre : nous sommes à moitié élus et administratifs, hein, on n'a pas la même qualité de l'intervention que l'ont les Allemands »¹²⁴.

¹²¹ Entretien, 11/01/2001.

¹²² Entretien, responsable du Bureau de coopération de l'association, 02/11/2000.

¹²³ Par analogie, voir les débats sur l'évolution des autorités locales britanniques qui seraient devenues des *enabling authorities* : Stewart & Stocker, 1989, et Le Galès & Mawson, 1994.

¹²⁴ Entretien, 09/10/2001.

Saar Moselle Avenir peut sembler en cela une affaire de personnes avant d'être une affaire de collectivités ; on comprend de la sorte l'amendement des statuts visant à associer dans une assemblée générale, c'est-à-dire de façon limitée, des conseillers municipaux des localités membres.

Plus récemment, des actions visant à impliquer directement les habitants des collectivités concernées ont vu le jour, comme une sorte de deuxième étape du projet de coopération transfrontalière, significative de la problématique de la mise en forme et de l'expression consciente des intérêts parmi les acteurs membres de l'association, de la prise de conscience du caractère commun des intérêts à leur traduction en une position de principe commune entre responsables des collectivités locales partenaires, puis à la transcription de ces positions de principe communes en projets concrets et en dispositifs pratiques. Ce vice-président de district évoque un long processus avant une prise de conscience : « De fait, un certain nombre de partenaires ont considéré – enfin, moi je suis relativement récent dans l'affaire [élu au printemps 2001], mais je ne suis pas naïf – que *Saar Moselle*, je vais dire ça de façon un peu cynique, sert un peu de caution transfrontalière. On a dit : on a construit *Saar Moselle*, et puis certains ont eu la faiblesse de considérer que ça nous donnerait bonne conscience pour l'éternité en matière de coopération transfrontalière, puisqu'on a construit un instrument, un véhicule, quelque chose, et on s'interroge pas trop sur le contenu et quelle est la capacité du véhicule. Ça c'était le premier malentendu ! »¹²⁵. Depuis 1998 se tient chaque année une *Fête SaarMoselle* dans une commune française ou allemande, par roulement (district de Sarreguemines, villes de Freyming-Merlebach, Großrosseln et Püttlingen) ; des dépliants touristiques bilingues *SaarMoselle* sont édités depuis 1999, mettant à l'honneur le patrimoine local sous de nombreuses déclinaisons : paysages et promenades, architecture et histoire, gastronomie et fête, culture et spectacles¹²⁶, en même temps que se tient un *Rock Open Air Saar Moselle* sur le carreau Wendel de Petite-Rosselle, et que sont ouverts au public les chemins de randonnée transfrontières Forbach-Völklingen-Saarbrücken¹²⁷ et l'« espace culturel et naturel frontalier des hauteurs de Spicheren ». Ces initiatives et leur mise en œuvre ne vont pourtant pas de soi ; le vice-président du district de Sarreguemines délégué à l'Enseignement évoque concrètement la difficulté à mobiliser les partenaires : « Ah, le transfrontalier ! Si je vous parlais seulement des soucis qu'on a eu, seulement pour faire traduire la plaquette du district. J'ose même pas ! Parce que si y'a que ça en six ans, hein ! »¹²⁸. Ce constat confirme plus largement la place première des collectivités allemandes dans l'impulsion des projets *Saar Moselle*, c'est-à-dire à la tête du réseau de politique publique transfrontalier émergeant, et la difficulté pour d'autres initiatives (françaises) de se développer – ce que ne cache pas le vice-président du district de Sarreguemines délégué aux affaires transfrontalières :

« La politique transfrontalière [en Moselle] en est surtout au niveau des symboles. A Sarreguemines, il y a volonté politique : il y a maintenant un vice-président du district...¹²⁹ Mais ça se traduit par des choses un peu événementielles. Après, c'est sûr que nous souhaitons mettre en œuvre une politique digne de ce nom-là, la trame étant dans le cadre de la politique de la ville, la

¹²⁵ Entretien, 09/10/2001.

¹²⁶ Notamment la luxueuse brochure *Bienvenue en SaarMoselle*, Sarreguemines, 2000, cofinancée par le Fonds européen de développement régional.

¹²⁷ Documents du Bureau de coopération, projet « Saar Moselle à pied ».

¹²⁸ Entretien, 09/10/2001.

¹²⁹ Sur la question du pouvoir des adjoints au niveau des mairies, et le point est transposable au niveau des districts, en rapport à des demandes et des problèmes de plus en plus fragmentés et complexes qui se posent à ces niveaux, voir Borraz, 1994 et 1995.

mise en place des SCOT et autres schémas directeurs. Mais, dans la réalité, à l'heure actuelle, la politique transfrontalière est celle des Allemands. Nous, on n'avait pas mis de moyens, ni à Forbach, mais ça n'engage que moi de le dire comme ça, moyens se situant dans une durée, dans un espace-temps permettant de préciser des projets. Et c'est les Allemands qui en fait ont mis en place des hommes et des structures pour gérer, et qui impulsent, voilà. Donc nous sommes pour le moment dans une logique de suivisme, le terme est un peu cavalier, mais c'est un peu ça... On est encore dans une philosophie d'adhésion : on nous propose quelque chose, on marche avec ou on ne marche pas. En général on marche, parce qu'il y a suffisamment peu de projets, et donc celui qui impulse détermine un peu la coloration de ce qui se fait. Ce qui explique peut-être que c'est très à coloration touristique sur le secteur ». Prenant l'exemple du projet localisé sur la commune de Spicheren, il précise encore : « Sur Spicheren, les Allemands ont mis sur pied un chemin transfrontalier, *très bien*, et qui en plus avait une vocation d'insertion aussi, et qui était censé mettre en œuvre des préoccupations environnementales et patrimoniales, et l'insertion professionnelle. C'est un projet très bien, qui avait été monté avec la ville de Spicheren, mais l'ingénierie était Stadtverband [de Sarrebrück], l'essentiel était le Stadtverband ».¹³⁰

A l'analyse, c'est le déséquilibre profond du réseau de gouvernance entre les partenaires français et allemands qui se donne ici à voir, dans le cadre d'opérations qui participent justement de la communication nouvelle de la structure *Saar Moselle Avenir* à destination des habitants des espaces frontaliers. Le maire de Sarreguemines le reconnaît également lorsqu'il évoque la réalisation de la liaison Sarrebrück-Sarreguemines par tram : « Bon, je ne voudrais pas tirer à Sarreguemines une couverture qui ne lui revient pas... Je crois que c'est une expérience unique de tram transfrontalier. Sarreguemines y est peut-être pour peu puisque, et au niveau du projet et au niveau du financement, elle n'a fait que participer, l'essentiel c'est les Allemands [...], mais c'est quand même une expérience intéressante ! »¹³¹. On le comprend, les citoyens ne sont pas également sollicités par n'importe quel maire membre de *Saar Moselle Avenir*, ni à n'importe quel moment. Si l'initiative vient généralement des élus allemands de premier plan (le président du *Stadtverband* et l'*Oberbürgermeister* de Sarrebrück), elle peut être également rapportée pour certaines manifestations d'ampleur à une conjoncture plus favorable à la mise sur agenda de l'expression de la démocratie locale que ne le permettraient peut-être les seuls répertoires de l'intégration européenne et de la coopération transfrontalière. Ainsi est-ce spécifiquement à l'occasion du 1000^e anniversaire de la naissance de la ville de Sarrebrück que les édiles allemands ont « poussé » leurs collègues français pour une rapide réalisation de l'aménagement des « Hauteurs de Spicheren », et ce nonobstant une certaine prudence des élus mosellans qui souhaitent ménager les compétences départementales en matière de tourisme, on l'a dit. « Sarrebrück tient beaucoup à ce que cette réalisation coïncide avec son 1000^e anniversaire, et se fait fort d'obtenir des crédits européens », souligne à ce moment le vice-président du district de Forbach¹³².

Plus largement, et au delà de la question de la proportion des initiatives allemandes et françaises, les responsables de *Saar Moselle Avenir* semblent avoir ressenti une nécessité de recadrage plus près de la population, en tenant autant que possible les deux dimensions d'échanges de savoir-faire et de collaboration entre élus *et* de participation citoyenne. C'est bien ce que dit le maire de Sarreguemines :

« Alors au départ... au départ, c'est vrai que c'est une collaboration entre élus, mais la collaboration entre élus a quand même comme objectif d'avoir des retombées sur la population demain. Parce que, que les élus se rencontrent c'est bien beau, mais se rencontrer pour se rencontrer, sans finalité, ça n'a pas d'intérêt. Donc si les élus se rencontrent, c'est pour avoir des

¹³⁰ Entretien, 09/10/2001.

¹³¹ Entretien, 13/09/2001.

¹³² *Saarbrücker Zeitung* du 02/04/98, et *Le Républicain Lorrain* du 18/04/98.

projets. [...] Il y a des coopérations culturelles ou sportives qui se pratiquent. On dit que souvent ces coopérations précèdent des coopérations plus économiques ou... plus importantes. Quand je parle de la récente journée Vélo, c'est peut-être anecdotique dans l'esprit de certains, mais si la coopération ne commence pas comme ça, elle ne se fera pas non plus pour des grands projets. Et, encore un petit exemple, va s'organiser là très prochainement une exposition photo, organisée par des Allemands, qui m'ont demandé l'autorisation d'exposer à la mairie »¹³³.

Dans cette perspective, en 2000, c'est le patrimoine culturel et muséal qui est mis à l'honneur avec le lancement du *Ticket 2000*, qui permet l'accès à tarif préférentiel à neuf musées partenaires en Moselle-Est et en Sarre – 25 aujourd'hui ; ce à quoi on peut ajouter les projets de l'année 2001 : « Vélo SaarMoselle », une manifestation cyclotouristique à visée familiale, « Photo SaarMoselle », un concours de photographies régionales, « Vallée de la Sarre à toute vapeur », un circuit transfrontière en train à vapeur entre Sarrebourg et Trèves, etc.¹³⁴ C'est toute la phase d'institutionnalisation d'un territoire aux contours remodelés qui apparaît là, avec d'autant plus de force que ces manifestations permettent de comprendre tout le travail que n'ont *a contrario* justement pas à produire les territoires qui sont perçus comme « naturels ». Le patrimoine culturel occupe une place importante : pour les anciennes communes minières, il y a là bien plus que du folklore, un travail complexe afin de retrouver après la crise une identité culturelle et de la faire vivre (projet de musée de la mine,...), tout en se façonnant une image de marque « moderne », de laquelle participent directement les échanges internationaux ou la rénovation de fêtes traditionnelles (organisation d'un concert *Rock Open Air Saar Moselle* sur le carreau de la mine Wendel,...). On peut alors faire l'hypothèse suivante : le centre du système de *Saar Moselle Avenir* n'est pas seulement institutionnel, mais aussi socio-économique ; se conforter une place sur l'échiquier politico-administratif passe par l'affirmation du rôle de l'association dans la planification des enjeux locaux. Et c'est bien en ce sens, dans le rapport au répertoire économique, que la dimension culturelle trouve sa place, aux dires mêmes des élus :

« Je parle de la culture parce que c'est réel. Ça se voit. Le citoyen que nous sommes vous et moi peut la pratiquer, peut la mettre en œuvre, alors que les autres choses, qui sont du domaine économique, sont de la réalité, mais factuelle, qu'on a pas encore modelée. On a un flux de 5000 à 10000 personnes qui vont travailler de l'autre côté. Ce flux-là, c'est un constat, mais on agit, en tant qu'hommes politiques, relativement peu sur ce flux-là. Sur le culturel, on a, on le vit. Par contre, le flux, on le subit, les flux économiques on les subit. Quand vous pensez, pour mettre en place cette histoire de Vélo ou d'autres coopérations, combien d'années a-t-on attendu avant de voir naître ce genre d'organisation ? Je vous dis, il faudra sans doute du temps. Mais bon, on ne mesure pas tout à fait l'effet multiplicateur qu'aura l'arrivée de l'Euro. Je pense qu'on n'a pas pris la bonne mesure de l'effet qu'aura l'Euro sur la région – et sur l'Europe entière d'ailleurs »¹³⁵.

C'est la question de la capacité des collectivités territoriales à agir sur l'économie et la société (et ses limites) que l'on appréhende ici en situation – prolongeant la réflexion sur l'inadaptation de l'Etat à maîtriser seul ces enjeux.

A travers *Saar Moselle Avenir*, les maires des communes membres tentent de s'adapter à un édifice institutionnel en évolution au niveau européen, en suivant des stratégies qui tendent à préserver ou augmenter leur liberté de manœuvre. Ce souci peut expliquer le succès des procédures de financement croisé, ce qui revient en pratique à un partage des compétences permettant de répartir les charges, d'orienter une réalisation et d'en retirer des bénéfices pour

¹³³ Entretien, 13/09/2001.

¹³⁴ Documents du Bureau de coopération ; Rapport d'activités 1999 et programme 2000 de l'association ; entretien avec le secrétaire général de la mairie de Forbach, 10/11/2000.

¹³⁵ Entretien, élu districel, 09/10/2001.

sa collectivité, à l'exemple des réalisations impliquant les communes de Petite-Rosselle, Forbach, Völklingen et Saarbrücken. Ces considérations financières se conjuguent toutefois davantage désormais avec le souci de mieux associer les habitants : « Un projet prioritaire concerne la mise en place d'une structure commune d'information et d'assistance aux collectivités. A part la coordination des affaires de l'association et l'assistance aux collectivités membres, cette structure s'adressera aux citoyens de notre région », stipule la déclaration de programme pour 2001¹³⁶. Tout se passe comme si les élus cherchaient à élargir leurs possibilités d'intervention sur tous les problèmes à leurs yeux politiquement pertinents : toutes les compétences ne sont pas également désirables. Un élu du district de Sarreguemines nous fait part de son expérience : « Ça c'est étonnant quand même : dans l'étude préalable à la constitution de l'agglomération, c'est l'un des rares facteurs d'unanimité : des objectifs par rapport au chemin de halage [le long de la frontière] et par rapport à l'ancienne voie ferrée entre Reinheim [D] et Sarreguemines. Il y a unanimité pour confier ça à la communauté d'agglomération, avec les aménagements de pistes cyclables. Je le dis pas pour digresser par rapport à nos préoccupations transfrontalières, mais parce que je crois que ça donnera une accroche à la transfrontiéralité. C'est quelque chose qui sera sans doute un des futurs vecteurs de transfrontalier »¹³⁷.

La « ligne » revient à essayer de contrôler les instruments de gestion politique susceptibles de favoriser la *reconnaissance* en retour des populations représentées (ou ce qu'on leur impute). Le bilan que tire notre interlocuteur de la journée *Vélo 2001* le montre :

« Pour le moment, les habitants sont, à mon sens, relativement peu concernés. Sauf sous la forme "inconsciente", à savoir que je vais faire les courses à Sarrebrück, que je prends la *Saarbahn* [tram], j'utilise les installations, et c'est surtout le cas de nos amis Allemands. Et d'ailleurs, du côté de la pratique, si on se réfère à *Vélo SaarMoselle*, les pratiquants étaient pour l'essentiel ou pour la majorité, des citoyens d'origine allemande. Alors, on se donne peut-être l'excuse, ou on se cherche des raisons : est-ce que c'est les vacances [d'été] ? Bon, c'est pas la météo, parce qu'elle était belle ce jour-là. Je pense qu'on ne fera pas l'économie demain sans penser, du point de vue des élus et du point de vue des habitants, que la prise en compte de l'espace territorial, de l'espace du voisin, est plus forte en Allemagne que chez nous. Là, il y a une part de sensibilité bicyclette qui n'est pas la même qu'en Allemagne. Bon, en Moselle, on s'est un peu autocensuré ! Nous avons encore une œuvre largement pédagogique à faire. Etant entendu que quelque part ça repose aussi sur des raisons utiles : nous sommes le *Naherholungsgebiet*, la zone de tourisme de proximité de nos amis allemands. Nous sommes le poumon vert de la conurbation de Sarrebrück, donc c'est vrai que ça aide peut-être à la décision en matière de participation des habitants, puisqu'on est sous l'accent tourisme, culturel, divertissements. Ici, bon, à part le *Vélo SaarMoselle* qui en est à sa première édition et qui est la première manifestation qui ait mobilisé plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de personnes... Faut quand même dire, le *Ticket 2001* il a pas mobilisé des foules. C'est un peu confidentiel. Je suis content d'apprendre que vous connaissiez son existence, mais vous devez être un des rares qui le connaissent, parce que c'est pas franchement... »¹³⁸.

C'est qu'en raison de leur complexité – par la multiplicité des acteurs en jeu comme par la diversité des programmes en cours – pareilles politiques locales tendent à se dérober au jugement public, reposant la question de la communication politique, et de la démocratie locale souvent associée à ce niveau d'intervention publique « de proximité » : pas plus qu'ailleurs, cette dernière ne saurait aller de soi au niveau transfrontalier. La nébuleuse des modalités de coopération franco-allemande en Moselle-Est montre bien, par l'attention de

¹³⁶ Document du Bureau de coopération.

¹³⁷ Entretien, 09/10/2001.

¹³⁸ *Idem*.

plus en plus portée par de nombreux maires de communes, grandes et petites, à l'entretien régulier des actions engagées, que le caractère public de l'activité politique locale n'a, lui non plus, rien d'intrinsèque, mais qu'il est en revanche une construction sociale imparfaite et permanente.

De l'intérêt local à l'intérêt général... et retour

Les dynamiques multilatérales sont d'abord justifiées par les élus municipaux pour servir à leur propre collectivité. Ainsi, à Sarreguemines, le maire met en parallèle le processus de développement de la coopération transfrontalière et la question de la station d'épuration de la commune :

« D'abord il y a déjà eu dans le passé des actions transfrontalières dans lesquelles je ne suis pas du tout à l'origine, puisqu'elles remontent à 25 ans ! C'est notamment la station d'épuration, qui est une action transfrontalière entre la Moselle et la Sarre, et plus particulièrement entre Sarreguemines et Hanweiler. Et d'ailleurs, cette station d'épuration est à nouveau en chantier : il y a une extension qui est programmée et les travaux sont en cours, eh bien, elle se réalise encore avec l'Allemagne ! »

Et lorsqu'il est question de projets, la logique est la même :

« Il y a le projet d'un abattoir transfrontalier. L'abattoir actuellement est désuet, bientôt il ne sera plus aux normes. Le mettre aux normes dans un endroit où il n'a plus de raison d'être, au cœur de la ville, ne me semble pas la meilleure solution. Donc ce serait de le mettre demain dans une zone industrielle, voire dans notre zone, mais de le faire dans le cadre d'un projet transfrontalier : il n'y a plus d'abattoir en Sarre aujourd'hui, alors qu'il y a encore une clientèle prête à venir nous apporter son tonnage de viande, et dans cet esprit-là, moi je souhaite réaliser cet abattoir sur Sarreguemines »¹³⁹.

Du coup, les réalisations concrètes issues de la coopération *Saar Moselle Avenir* font ressortir le problème du poids premier de certains partenaires : par exemple, en 1997, la première intervention de l'association a été pour faire aboutir le « train-tram » reliant le cœur des villes de Sarrebrück (D) et de Sarreguemines (F). Or, ce sont précisément les édiles de ces deux municipalités qui dirigeaient alors le regroupement intercommunal, qui s'est ensuite plus orienté vers la zone minière voisine (chemins de randonnée Forbach-Völklingen, etc.), lorsque le maire de Forbach a remplacé celui de Sarreguemines à la présidence. L'écart semble ici mince entre logique de coopération intercommunale transfrontalière et défense des intérêts communaux au niveau intercommunal. Le maire de Sarreguemines rappelle ainsi que l'implantation de l'usine MCC à Hambach a d'abord été très fraîchement accueillie par les élus sarrois : « Je crois qu'aujourd'hui toutes les implantations industrielles qui se font que ce soit en Sarre ou en Moselle profitent au même bassin. Je crois qu'on est dans le cadre d'une mondialisation, et quand on dit mondialisation, il faut accepter... Même si les Allemands ont mal accepté que cette SMART s'implante en Moselle, et plus précisément à Sarreguemines-Hambach, il faut quand même accepter que les retombées en termes d'emplois existent aussi pour la Sarre, parce que le Sarregueminois va tout aussi bien travailler à Sarrebrück, donc l'inverse doit être vrai aussi [...] »¹⁴⁰.

C'est en même temps pour cela que les élus des petites communes acceptent de devenir membres de *Saar Moselle Avenir* : d'une part, leur pouvoir de maire n'est pas menacé, et,

¹³⁹ Entretien, 13/09/2001.

¹⁴⁰ *Idem*.

d'autre part, il y aurait toujours quelque chose à attendre.¹⁴¹ L'hypothèse permet notamment de comprendre l'adhésion du maire de Grosbliedersstroff à l'association, alors qu'il est toujours resté à l'écart du district de Sarreguemines, malgré les nombreuses propositions et médiations qui ont eu lieu. En situation de concurrence possible autour du leader (Forbach), les différents acteurs impliqués semblent veiller à ce que le territoire laisse le jeu relativement ouvert, propriété de non-homogénéité qui apparaît être une condition première de l'engagement mutuel des acteurs « de second plan » dans la coopération. La nouvelle structure entrant en conflit avec des systèmes d'action éprouvés, son succès tient à ce qu'elle n'introduit que des transformations à la marge de l'« édifice » social, et même mieux, en conforte l'assise communale (Olive, 1997, sur la loi « P.L.M. »). Tel est le propos du maire de Spicheren : « L'association *Saar Moselle Avenir* porte avant tout les projets. La concrétisation se fait ensuite au niveau des différentes instances communales et districales ». On peut y voir une limite à l'initiative *Saar Moselle*, qui redevient du coup dépendante des circuits « classiques » de la décision et du financement au niveau des municipalités – avec tous les problèmes de négociation et de coordination que cela implique. C'est du reste la position du vice-président du district de Sarreguemines délégué aux affaires transfrontalières lorsqu'on lui demande de dresser un bilan :

« Je crois que dans mes propos, je ne vais pas être désenchanté, mais je savais où j'allais. Mon espoir c'est qu'on sorte un peu de ce niveau velléitaire et que un ou plusieurs volets transfrontaliers trouvent leur place dans l'agglomération. Et c'est vrai qu'à l'heure actuelle, on n'est pas au degré zéro, mais on en est aux symboles. Alors je cherche des idées, et comment je pourrais les vendre ! Sachant que sur le chemin de halage, les pistes cyclables, il y a unanimité, parce que quelque part c'est gratuit. C'est comme quand je demande à mon fils "qu'est-ce que tu veux pour Noël ?" : il m'énumère quinze trucs, c'est gratuit, il s'insère pas dans la notion de budget. Donc quand on mettra en rapport des volontés et des moyens, je pense que c'est là qu'on verra réellement où on en est au niveau de la volonté de faire quelque chose de transfrontalier »¹⁴².

Ces propos montrent bien que toutes les « règles » de fonctionnement de *Saar Moselle Avenir* ne sont pas officialisées par écrit, loin de là. La place des « arrangements » locaux est grande, qui renvoie aux représentations locales de la politique, celles que retiennent les parties prenantes et celles qu'elles prêtent aux habitants et aux groupes concernés. Le premier magistrat de Spicheren souligne : « Etant directement concerné par le projet des "Hauteurs de Spicheren", il va de soi que, pour ma commune, le bilan ne peut qu'être tout à fait positif. Aurais-je la même analyse en étant maire d'une commune non concernée ?... Il me semble bien que oui, du fait de la simple communication nécessaire au sein de notre région houillère éloignée de l'axe mosellan et messin, tout comme la région sarroise est à l'écart de certains grands flux allemands, alors que l'ensemble constitue un nouvel élément tout à fait remarquable au cœur de l'Europe. Ainsi, seule une association de ce type pourra peut-être y imposer le passage du T.G.V., pour tout le monde... »¹⁴³. On le voit, s'agissant de la répartition des avantages de la coopération transfrontalière, les élus se montrent soucieux d'afficher les bénéfices de l'initiative intercommunale pour leur commune d'abord ; la légitimité de la collaboration est en jeu. Plus profondément, le projet *Saar Moselle Avenir* n'est peut-être pas tant accepté par les maires en termes de conformité à des « attentes ». Une telle lecture supposerait en effet que ces attentes aient été posées préalablement ou soient du

¹⁴¹ On sait par les expériences d'intercommunalité en France que les élus des « petites » communes se situent généralement contre l'Etat, mais craignent aussi de passer sous la coupe de « grands notables », et sont de ce fait frileux vis-à-vis de formules trop contraignantes (Gaxie, 1997, pp. 9-21). C'est sans doute moins le cas ici compte tenu également de la proximité politique de nombre des maires français de l'association au sein de l'UDF-Moselle.

¹⁴² Entretien, 09/10/2001.

¹⁴³ Entretien, 14/11/2000.

moins conscientes. Or, ce n'est pas le cas de tous les participants contactés, en particulier les élus des communes de petite taille. Ceux-ci semblent avoir été partiellement entraînés dans l'association *via* l'engagement des districts dont ils font partie, des chefs-lieux dont ils sont proches, des proximités partisans à l'UDF avec les initiateurs de la structure de coopération, ou encore par un sentiment ambiant poussant à se tourner vers l'Allemagne voisine pourvoyeuse d'emplois pour bon nombre d'habitants des localités françaises frontalières. Confusément, des déceptions sont alors possibles, et de façon générale mes interlocuteurs étaient largement d'accord pour déclarer prudemment qu'il était trop tôt pour faire un bilan. Pour le maire de Petite-Rosselle, « l'association est trop jeune pour avoir mené des projets à terme »¹⁴⁴, ce que nous repète à l'identique le maire de Schœneck : « La création de cette association est trop récente pour en tirer un premier enseignement »¹⁴⁵, comme celui de Spicheren : « C'est une association encore trop jeune pour déjà entrevoir des résultats concrets. Mais il est cependant important que des élus de part et d'autre de la frontière se rencontrent pour faire part de leurs projets et de leurs problèmes »¹⁴⁶. En fait, pour ces élus, la collaboration au sein de *Saar Moselle Avenir* apparaît au moins *tolérée* tant qu'elle ne menace pas directement leurs intérêts et ceux de leur commune.

La coopération intercommunale transfrontalière Moselle/Sarre ne fait pas l'économie d'une organisation complexe, voire opaque, compte tenu de la multiplicité des formules en jeu, établissant des relations tout à la fois informelles, bilatérales, associatives plus larges, entre regroupements communaux (districts...) au sein de l'association, etc., confinant à ce qu'Adrienne Héritier (1996, 1997) a pu qualifier de « patchwork », pour rendre compte du fait que les modes de décision traditionnels, fondés sur l'interface stabilisée entre des administrations et des acteurs bien définis, cèdent la place à des formes d'échanges plus complexes, plus flous et plus compétitifs, donc plus instables, la dimension transfrontalière ne faisant ici qu'accuser un constat valable au niveau national (Muller, 1996). C'est bien ce que regrette le vice-président du district de Sarreguemines :

« L'ambition, locale, concrète, immédiate, c'est que l'année prochaine il y ait un quart-temps, un mi-temps, quelqu'un qui soit permanent de l'affaire. Et c'est vrai qu'il faudra qu'il s'insère... et ça aussi c'est un peu de la fiction, quand il faudra choisir entre la ville de Sarreguemines et le district qui va être compétent pour la politique transfrontalière, c'est quelque chose qu'il faudra clarifier. Puisque là Sarreguemines adhère en privé. Et donc c'est un peu un gaspillage d'énergie. Personne [côté français] n'a en matière de transfrontalier la taille critique pour mettre des locaux, des moyens. Tant qu'on aura pas résolu le problème de la "fédéralité", difficile de penser qu'on pourra mettre des moyens »¹⁴⁷.

Le maire de Sarreguemines le reconnaît d'ailleurs, lorsqu'il propose précisément à l'avenir de simplifier le schéma institutionnel des partenaires :

« Il y a peut-être là un paradoxe, dans le sens où la ville de Sarreguemines est adhérente à *Saar Moselle Avenir* et le district de son côté est également adhérent : alors, multiplier les partenaires n'est pas toujours un gage d'efficacité, et peut-être que demain, sans rien enlever aux relations transfrontalières que pourraient avoir le maire de Sarreguemines et le maire de Sarrebrück, je crois que si on veut être efficace il faut que les structures des deux côtés soient fortes. Alors pourquoi ne pas envisager les relations transfrontalières dans le cadre de la future communauté d'agglomération ? Je pense que ce serait plus cohérent, parce que aujourd'hui, on ne sait pas qui

¹⁴⁴ Entretiens, 27/09/2000 et 09/11/2000.

¹⁴⁵ Entretien, 16/11/2000.

¹⁴⁶ Entretien, 14/11/2000.

¹⁴⁷ Entretien, 09/10/2001.

est le partenaire privilégié : est-ce que c'est le district, est-ce que c'est la ville de Sarreguemines, est-ce que c'est l' élu districale, est-ce que c'est l' élu communal ? »¹⁴⁸.

Les nouveaux partenariats ne sont donc pas nécessairement synonymes d'efficacité et de rationalité ; la fragmentation peut perdurer au sein du réseau de gouvernance, et c'est aussi en cela que l'on saisit l'intervention de nouveaux acteurs capables de fournir de la cohérence : ici, par exemple, les élus allemands, les fonctionnaires communaux,... En même temps, des bénéfices peuvent être tirés de la complexité : localement, l'introduction d'un niveau d'administration supplémentaire (fût-ce une administration « de mission ») avec *Saar Moselle Avenir* autorise pour les participants des appartenances multiples à des groupements de périmètres différents, ce qui, tout en dépassant le cadre communal, est également un moyen de le sauvegarder, en conservant une bonne part de l'initiative et du contrôle des politiques locales, hors les seules coopérations *interrégionales* qui montent en puissance, à commencer par *Saar Lor Lux*.

La montée en généralité chez nos interlocuteurs peut s'analyser comme un registre de légitimation de leur action au sein de *Saar Moselle Avenir*. Le discours du maire de Spicheren, qui n'a pas conclu de jumelage avec une commune allemande, mais prend part à l'association, est intéressant dans la mesure où son argumentation mobilise une version d'espèce du *distinguo* intérêt général / intérêt particulier, à la faveur de la coopération *via* l'association de communes plutôt que par jumelages : « *Saar Moselle Avenir*, il y a tout d'abord l'envergure : un demi-million d'habitants concernés. Ensuite, l'espace géographique : les jumelages se font souvent entre communes éloignées ayant, *pour une raison quelconque – histoire, famille, nom,...* – jugé nécessaire de faire un pas de plus. Dans le cas de *Saar Moselle Avenir*, ce sont des élus qui ont pris conscience de l'entité qu'ils forment au cœur de l'Europe, de leur situation commune sur un espace économique longtemps basé sur la mono-industrie de l'exploitation du charbon et de la sidérurgie. Cette association est *davantage* qu'un jumelage puisqu'elle y rajoute la notion de développement économique et culturel de la région concernée »¹⁴⁹. Le maire de Schœneck a un lapsus révélateur, alors qu'il use du même registre : « Certains liens peuvent exister avec un jumelage classique (culturel, amical ou touristique), mais ici la coopération est plus élaborée et surtout plus vaste dans le sens de *l'intérêt général des collectivités concernées* »¹⁵⁰. Dans un jeu concurrentiel, les élus municipaux inventent ici une nouvelle « géographie de la légitimité » (Lévy, 1994, p. 149 et suiv.), reposant notamment sur des logiques d'opportunité (éligibilité à des crédits européens, source d'un capital supplémentaire sur le plan local,...). L'appropriation au niveau des élus fonctionne sur ce registre : les maires de *Saar Moselle Avenir* s'intéressent à la dynamique de la coopération transfrontalière *dans la mesure* où elle conduit notamment à un nouveau zonage politique dans un espace frontalier. Les tenants de la défense des intérêts locaux prennent place dans un discours *légitime* de l'intérêt général, mobilisant le répertoire de la construction européenne contre des lenteurs nationales – ce qui permet en outre de minorer les tensions internes entre communes membres, qui peuvent être liées à la localisation de projets plus spécifiques : une fois reformulée en termes génériques de management organisationnel, chacun tend à penser que l'universalité de la démarche lui confie des vertus de neutralité, masquant localement les tensions entre les visions du monde spécifiquement sectorielles, territoriales, institutionnelles ou politiques. Un exemple parlant est celui de la mobilisation en faveur d'un embranchement du T.G.V.-Est passant par Forbach et Sarrebrück, en plus de celui devant relier Strasbourg, dans le même calendrier. En effet, en 1999, l'association s'est

¹⁴⁸ Entretien, 13/09/2001.

¹⁴⁹ Entretien, 14/11/2000.

¹⁵⁰ Entretien, 16/11/2000.

fixé comme une de ses priorités d'œuvrer en faveur de l'arrivée du T.G.V. en Moselle-Est. Le président pour 1999, Michaël Burkert, président du Stadtverband de Sarrebrück, a ainsi multiplié les prises de position publiques en faveur d'un embranchement vers Sarrebrück et Mannheim, déclarant notamment que « depuis Paris, l'idée de faire passer le T.G.V. par Baudrecourt-Strasbourg est une vue française et non européenne. *Saar Moselle Avenir* doit se mobiliser pour que le tracé s'inscrive dans un cadre *européen*. Une liaison du T.G.V.-Est avec la Sarre est notre priorité »¹⁵¹. C'est l'aspect souvent déformant des impératifs communicationnels qui point ici : le marketing territorial peut superposer des territoires virtuels (une unité Sarre-Moselle) à des espaces relationnels plus pragmatiques. Les enjeux politiques prennent là une tournure inédite ; en effet, les collectivités locales membres de *Saar Moselle Avenir* mettent sur agenda des problèmes avec pour principal mécanisme d'accès la conviction de leurs élites que ces domaines d'intervention présentent une certaine « urgence » ou une certaine « cohérence » sur le strict plan territorial.

L'initiative *Saar Moselle Avenir* peut au final être tenue pour exemplaire de l'enchevêtrement pratique entre deux registres symboliques de légitimation des initiatives transfrontières. Si le rapprochement de plusieurs communes de deux Etats voisins membres de l'Union européenne peut renvoyer à l'union des peuples, faisant ainsi le lien entre le niveau local d'action et le niveau international, autour d'une dynamique de la « citoyenneté européenne », une interprétation « intercommunale » est également possible, et mobilisée par les acteurs : l'union des communes serait alors le gage d'un développement harmonieux (ce que souligne tout le discours sur le développement socio-économique et touristique en zone frontalière France/Allemagne) et un modèle présenté à autrui comme aux habitants des localités concernées. Ce sont les processus de territorialisation/déterritorialisation de l'action publique et les dynamiques de leur mise en cohérence que l'on rencontre ici. La fondation d'une association *spécifique* traduit dans la pratique un schéma d'adaptation incrémentale des politiques publiques, dans un environnement, celui de la construction européenne, marqué par la problématique (et la rhétorique) de la réforme.

Conclusion

La collaboration *Saar Moselle Avenir* constitue bien une politique institutionnelle, au sens où l'entend Jean-Louis Quermonne¹⁵². Nous avons souhaité l'explorer en mobilisant le concept de *gouvernance* dans un axe volontairement ancré dans la sociologie politique – et pas simplement comme un problème de coordination à résoudre –, pour souligner tout l'intérêt qu'il y a, à notre sens, à revenir sur les différents types d'acteurs en présence et leurs propriétés sociales, afin de comprendre comment la gestion d'une agglomération transfrontalière se met en œuvre. Cette notion d'« agglomération transfrontalière » promue au sein de *Saar Moselle Avenir* est susceptible de concurrencer des échelons territoriaux établis. Autour d'un axe Forbach-Sarrebrück émerge une nouvelle zone, à partir de l'ancien pays minier et sidérurgique des deux côtés de la frontière, comme acteur et interlocuteur possible dans le cadre des projets régionaux européens en particulier, et non plus seulement le département de la Moselle ou la région Lorraine, ce dans un espace frontalier où la distinction local/national peut apparaître tout particulièrement dépassée. Evoquant leurs expériences, les élus rencontrés ont semblé largement fonctionner suivant un schéma basé sur les valeurs communautaires du développement local, ses vertus socio-économiques et culturelles, et ses

¹⁵¹ Extrait du journal *Le Républicain Lorrain*, 25/12/98.

¹⁵² Jean-Louis Quermonne (1985) spécifie les politiques institutionnelles « par référence à leur principal objet qui est, dans une société donnée, la production, la transformation ou le dépérissement d'institutions publiques et privées ».

bénéfiques politiques et administratifs. Les modalités étudiées de coopération transfrontalière entre communes peuvent alors être analysées comme autant de *mobilisations territoriales*, qui empruntent la voie de l'invention d'un nouveau référentiel territorial, conjuguant une affirmation identitaire à une rhétorique de la « globalisation » européenne (Genieys, 1998, sur l'affirmation du « pays cathare »). On touche ici au cœur des processus de transformation des lieux de l'intervention publique locale. *Saar Moselle Avenir* révèle une nouveauté qui porte sur trois inclinaisons : *l'identité communautaire*, et le maintien de sa cohésion symbolique en une période d'intenses mutations ; *l'identité économique* des collectivités locales, de plus en plus souvent définies en fonction du développement économique local qu'elles suscitent ou activent ; et *l'identité territoriale*, promues par ces nouvelles attitudes autour d'*espaces sectoriels* (Faure, 1992) combinant des secteurs d'activités et des territoires spécifiques : on a pu voir que les maires raisonnent autant sur les capacités productives des différents secteurs d'activités que sur leur positionnement spatial (patrimoine, tourisme, entreprises,...). Avec le travail de bornage de ces frontières en cours au sein d'associations intercommunales comme *Saar Moselle Avenir*, qui jouent sur la mise en valeur d'« espaces vécus » combinant culture et économie¹⁵³, c'est un nouvel espace public local qui se précise, chaque collectivité augmentant progressivement sa capacité à utiliser les ressources de son milieu pour affirmer son identité politique, qu'il reste cependant encore assez largement à faire partager par les citoyens. En plus de la question du changement de référentiel, l'étude de *Saar Moselle Avenir* offre un accès à une meilleure compréhension de ce que (ne) recouvre (pas) la citoyenneté européenne aujourd'hui, par une approche en termes de production de biens collectifs (Ostrom, 1990) et d'entreprises politiques (Jouve & Lefèvre, 1998) conciliable avec des perspectives de longue durée prenant en compte les coûts de transaction, l'apprentissage et les cheminements temporels du changement institutionnel (North, 1990).

A travers les initiatives rencontrées, c'est bien la substitution d'un modèle de *gouvernance locale* reposant sur l'articulation souple de réseaux de pouvoir – associant des acteurs publics et privés et des institutions diverses – au modèle politico-administratif du *gouvernement local* qui se joue¹⁵⁴. Le fonctionnement de la coopération transfrontalière entre communes repose en définitive sur la superposition et l'enchevêtrement de multiples structures formelles et informelles, sectorielles ou transversales ; leur étude permet ainsi de repérer l'étendue des réseaux d'acteurs engagés dans la régulation de la collaboration et des échanges et de mesurer l'évolution des modèles d'action publique partagés par les acteurs. Tels qu'on les repère sur le terrain, ces processus sont toujours *progressifs*. En particulier, si les régulations stato-centriques ont perdu leur exclusivité, ce peut être au profit des instances de l'Union européenne ; la Commission européenne *via* ses programmes et crédits incitatifs a fourni des motifs aux mobilisations territoriales – la création même de *Saar Moselle Avenir*, association destinée à être éligible aux fonds européens au bénéfice des collectivités membres, peut se comprendre de la sorte. Mais là n'est pas tout. Ces évolutions trouvent aussi un principe d'organisation dans un ordre social plus largement défini. La désertification rurale, les friches et la reconversion industrielle en pays minier, les différentes formes de concurrence entre les territoires (économique, touristique, patrimoniale, etc.) instituent des relations de domination par leur spatialisation (Beslay *et alii*, 1998 ; Preteceille, 1998), auxquelles la transformation engagée des configurations relationnelles et la mise en place de réseaux – divers – de communes transfrontalières tentent de répondre. C'est précisément cette double contrainte – jouer le développement économique et lutter contre l'exclusion territoriale

¹⁵³ La réussite des politiques de collaboration entre communes serait liée à la prise en compte de la dimension identitaire de ces « espaces vécus » comme espaces porteurs de développement local, selon Xavier Greffe, 1984.

¹⁵⁴ Sur la distinction entre ces deux notions dans le cadre français où la tradition est centralisatrice, et la critique actuelle du *gouvernement local*, voir Le Galès, 1995, p. 58 et suiv.

et sociale – qui pousse les élus locaux à entrer dans la gouvernance urbaine transfrontalière, définie autant en termes d'intégration des intérêts et des acteurs locaux – individuels et collectifs – que de leur capacité de projection relationnelle vis-à-vis des autres communes, des autres niveaux d'intervention publique – étatiques ou non – et des autres structures de régulation sociétale, notamment d'ordre économique et privé. La collaboration entre collectivités de la zone Moselle/Sarre peut s'analyser comme un ensemble de stratégies « floues » d'échanges entre municipalités et/ou groupements communaux, à un moment où, avec la construction européenne et la décentralisation, on assiste à une prolifération de pouvoirs périphériques de différents niveaux et à une complexification du système local, évoluant à la fois vers davantage de fragmentation et davantage de coordination. Du coup, dans un contexte où l'on voit se combiner des éléments de décentralisation et des facteurs de concentration intercommunale des décisions, les différentes politiques publiques tendent à prendre la forme d'une *multi-level governance*, au sens de Hooghe (1996), qui affaiblit la capacité d'agir d'un acteur pris isolément. A l'appui du cas considéré, on peut essayer de rendre compte de ce double mouvement en train de se faire comme de la construction d'un espace local de *proximités résillaires* (Muller, 1994a), au sein duquel un enjeu politique majeur tient à la construction d'un espace de cohérence et de médiation, selon des modalités propres aux espaces frontaliers. En particulier, pour que ces recompositions « fonctionnent » dans la pratique, une condition *sine qua non* tient au fait qu'aucune collectivité ni aucun élu à elle/lui seul(e) ne « gagne trop » ni ne « perde trop », à la fois par rapport à la situation de départ, avant le lancement de la coopération transfrontalière, et par rapport aux autres partenaires, cette fois dans l'interaction et à son issue, toujours provisoire, ce qui peut tronquer les perceptions et rend d'autant plus difficile la quête d'un équilibre, qui ne sera pas apprécié selon le même échelon temporel suivant les différents acteurs (en fonction cette fois d'enjeux propres à la commune ou au contexte national, notamment électoral – on l'a vu des sénatoriales). Si c'est bien la question de l'épaisseur temporelle et de l'inscription dans la durée qui se pose aux acteurs des nouvelles formules comme *Saar Moselle Avenir* afin que l'appropriation collective se réalise, alors c'est également là que les identités frontalières peuvent jouer à plein. Les échanges de savoir-faire de gestion communale prennent justement place dans ce cadre ; encouragés par l'Union européenne, ils sont actuellement en développement, et c'est peut-être là le premier des points de contact entre la coopération intercommunale transfrontière et la construction européenne, autour de ce qui a été classiquement dégagé comme une approche de collaboration fonctionnelle et d'intégration sectorielle évoluant par un processus de *spill over*¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Pour ce qui est de la construction européenne, la réalisation de ce projet politique s'est inspiré des théories de David Mitrany (1943) et Ernst Haas (1958), selon lesquels tout mouvement d'intégration doit nécessairement procéder d'une dynamique fonctionnaliste. C'est bien sur cette base que la Commission européenne favorise (avec un certain écho relevé sur notre terrain) les échanges institutionnels d'expériences entre communes : « Comparer les expériences et dialoguer avec ses partenaires permet d'avoir une vue plus globale des problèmes considérés, et donc d'y trouver peut-être de meilleures réponses. Une étude comparative des gestions communales, des systèmes fiscaux ou des réglementations en vigueur de part et d'autre des frontières est toujours très instructive et peut être un moteur de progrès. (...) La constitution de réseaux élargit les possibilités d'action et dynamise les relations de ville à ville. Cette approche est celle adoptée, à une autre échelle, par l'Union européenne. Par des réalisations concrètes et en faisant travailler les hommes ensemble, elle offre en effet l'avantage de dégager des enseignements véritablement enrichissants, tout en ancrant l'œuvre d'intégration dans le champ de solidarités nouvelles. » (Commission européenne, 1996, p. 26).

BIBLIOGRAPHIE

- ABELES M., "Les espaces politiques français", *Revue Française de Science Politique*, 38 (5), octobre 1988.
- *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989.
- "L'anthropologie à l'épreuve du local", in Albert Mabileau (dir.), *A la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan, 1993, pages 52-65.
- ALLIES P., "Que sont nos notables devenus ?", *Autrement*, n°122, 1991, pages 108-119.
- AMIRAUX V., "Les limites du transnational comme espace de mobilisation", *Cultures et conflits*, n° 33-34, 1999.
- ANDERSON B., *Imagined Communities. An Inquiry into the Origins and Spread of Nationalism*, New York, Verso, 1991 (édition révisée).
- ANDERSON M., "The Political Problems of Frontier Regions", in ANDERSON M. (ed), *Frontier Regions in Western Europe*, London, Frank Cass, 1983.
- *Frontiers, Territory and State Formation in the Modern World*, Cambridge, Polity Press, 1996.
- "Les frontières : un débat contemporain", *Cultures et conflits*, n° 25, été-automne 1997.
- BADIE B., SADOUD M. (dir.), *L'autre. Etudes réunies pour Alfred Grosser*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- BADIE B., SMOUTS M.-C., *Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po & Dalloz, 3^e édition, 1999.
- BAKER S., "Punctured Sovereignty, Border Regions and the Environnement", in O'Dowd L., Wilson (eds), *Borders, Nations and States*, Aldershot, Avesbury, 1996, chap. 2.
- BALLIGAND J.-P., MAQUART D., *La fin du territoire jacobin*, Paris, Albin Michel, 1990.
- BALME R., "La participation aux associations et le pouvoir municipal", *Revue Française de Sociologie*, n° 28, 1987.
- "Les politiques de subsidiarité : l'«Europe des régions» comme catégorie générique du territoire européen", in BALME R. et alii, *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- "Regional Policy and European Governance", in Keating M., Loughlin J. (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, London, 1997, pages 63-76.
- BALME R., LE GALÈS P., "Stars and black holes, French regions and cities in the European galaxy", in GOLDSMITH M., KLAUSEN (eds.), *Local authorities and European integration*, 1995.
- BALME R., FAURE A., MABILEAU A., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- BARTH F., *Ethnic Groups and Boundaries*, London, Allen & Unwin, 1969.
- BERNARD-GELABERT M.-C., *L'intercommunalité*, Paris, L.G.D.J., coll. Politiques locales, 2^e édition, 1999.
- BESLAY C., GROSSETTI M., TAULELLE F., SALLES D., GUILLAUME R., DAYNAC M., *La construction des politiques locales. Reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- BIAREZ S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989.
- BORRAZ O., *Le gouvernement des villes. Une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises*, Thèse de doctorat de Sociologie, IEP de Paris, 1994.
- "Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon", *Sociologie du Travail*, n°2, 1995.
- BOURJOL M. (dir.), *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Paris, L.G.D.J., 1993.
- BOURJOL M., *Intercommunalité et Union Européenne*, Paris, L.G.D.J., 1994.

- CAILLOSSE J. (dir.), *Intercommunalité : invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, P.U.R., 1994.
- CESARI J., "Transnational Networks between Europe and Maghreb: a Risk for Nation-States?", communication à la conférence *Integrating Immigrants in Liberal States*, Florence, 8-9 mai 1998.
- CHOMBART-GAUDIN C., "Pour une histoire des villes et communes jumelées", *Vingtième Siècle*, n°35, juillet-septembre 1992, pages 60-66.
- COHEN E., "Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste", *Revue Française de Science Politique*, 42 (2), 1992, pages 197-218.
- COLLOQUE D'AIX (actes), *La coopération franco-allemande en Europe à l'aube du XXIe siècle*, colloque tenu à l'occasion du quarantième anniversaire du jumelage Aix-Tübingen, 26-27 juin 1997, P.U.A.M., 1998.
- COMMISSION EUROPEENNE (éditeur), *Les communes et l'Europe*, 1996 (1^{ère} édition, 1992).
- CONNOR W., "Myths of Hemispheric, Continental, Regional, and State Unity", *Political Science Quarterly*, n° 4, 1984, pp. 555-582.
- COYAUD L.-M., "Eléments de géographie historique", in BOURJOL M. (dir.), *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Paris, L.G.D.J., 1993, pages 23-34.
- DELCAMP A., "La coopération intercommunale en Europe", in *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, P.U.F., 1997, pages 93-100.
- DENTE B. et alii, *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urban a Firenze, Torino, Milano*, Bologne, Il Mulino, 1990.
- DOCUMENTS. REVUE DES QUESTIONS ALLEMANDES (numéro spécial), *Relance du dialogue franco-allemand sur l'Europe*, n°3, 2000, pages 50-53.
- DUBOIS V., DULONG D., *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999.
- DUMEZ H., JEUNEMAITRE A., "La convergence des politiques de concurrence en Europe", in MENY Y., MULLER P., QUERMONNE J.-L. (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, pages 241-255.
- DUPUY F., THOENIG J.-C., *Sociologie de l'administration française*, Paris, A. Colin, 1983.
- DUPUY P.-M., "Legal Aspects of Transfrontier Regional Cooperation", in ANDERSON M. (ed.), *Frontier Regions in Western Europe*, London, Frank Cass, 1983.
- ELIAS N., *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.
- FAURE A., *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- "Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation", *Revue Française de Science Politique*, 44 (3), juin 1994.
- GARRAUD P., *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- GAUDIN J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993.
- "Contrats et conventions. La négociation des politiques publiques", in GODARD F. (dir.), *Le gouvernement des villes*, Paris, Descartes & Cie, 1997.
- *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- GAXIE D., "Des luttes institutionnelles à l'institution dans les luttes", in GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pages 9-21.
- GENIEYS W., "Les experts du développement local face à l'Etat. L'invention du pays cathare", in BALME R., FAURE A., MABILEAU A., *Politiques locales et*

- transformations de l'action publique en Europe*, colloque des 25-26 septembre 1997, publication du CERAT, 1998, pages 377-383.
- GERBAUX F., MULLER P., "Les interventions économiques des collectivités locales", *Pouvoirs*, n° 60, 1992.
- GIDDENS A., *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987.
- GOLDSMITH M., "The Europeanisation of Local Government", *Urban Studies*, 30 (4/5), 1993.
- GREFFE X., *Territoires en France. Les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Economica, 1984.
- GREMION C., MULLER P., "De nouvelles élites locales", *Esprit*, n° 164, 1990.
- GUIMBRETIERE A., POURCHER Y., "Intercommunalité et fiscalité", in LE SAOUT R. (dir.), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, P.U.R., 1997.
- HAAS E. B., *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces 1950-57*, Stanford, Stanford University Press, 1958.
- HAMMAN P., "Les jumelages de communes Moselle-Charente : Territoires et identités frontalières France-Allemagne à l'heure de l'Europe", *Bulletin de l'Institut de la Décentralisation*, n° 87, mai 2001, rubrique "Etudes", pages 15-32.
- "Entre voisins... Le transfrontalier. Le territoire du projet SaarLorLux", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 90, "Les seuils du proche", septembre 2001, pages 199-207.
- HARDING A., "Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative", in BIAREZ S., NEVERS J.-Y. (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993.
- HARVEY D., *The Conditions of Post-Modernity*, Oxford, Blackwell, 1989.
- HEINELT H., MAYER M. (dir.), *Politik in europäischen Städten*, Berlin, Birkhäuser, 1992.
- HERITIER A., "The Accomodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork", *Journal of European Public Policy*, 3 (2), 1996, pages 149-167.
- "Policy-Making by Subterfuge: Interest Accomodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe – Perspectives from Distinctive Policy Areas", *Journal of European Public Policy*, 4 (2), 1997, pages 171-189.
- HOBSBAWM E., "Inventing traditions" (traduction française), *Enquête*, n° 2, 1995, pages 171-189.
- HOOGHE L. (dir.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- HRBEK R., WEYAND S., *Das Europa der Regionen: Fakten, Probleme, Perspektiven*, Munich, 1994.
- JOBERT B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- JOURDAIN L., *Recherche scientifique et construction européenne. Enjeux et usages nationaux d'une politique communautaire*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- JOUBE B., LEFEVRE C., "Les institutions d'agglomération en Europe" », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A., *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, colloque des 25-26 septembre 1997, publication du CERAT, 1998, pages 259-265.
- KOOIMAN J. (dir.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.
- LAROCHE J., *Politique internationale*, Paris, L.G.D.J., 1998.
- LECA J., "La gouvernance de la France sous la Cinquième République", in D'ARCY F., ROUBAN L., *De la Cinquième République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pages 329-366.
- LEDRUT R., "L'espace et la dialectique de l'action", *Espace et sociétés*, 1987, n°48-49.

- LEFEVRE C., "Les politiques institutionnelles visant à constituer des autorités d'agglomération dans les pays industrialisés", in BIAREZ S., NEVERS J.-Y. (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1994.
- LEFEVRE C., OFFNER J.-M., *Les transports urbains en question : usages, décisions, territoires*, Paris, Celse, 1990.
- LE GALÈS P., *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, 45 (1), 1995, pages 57-95.
- "Régulation, gouvernance et territoire", in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *La régulation politique*, 1998.
- LE GALÈS P., MAWSON J., *Management innovations in urban policy*, Luton, Local Government Training Board, 1994.
- LE GALÈS P., THATCHER M. (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- LE SAOUT R. (dir.), *Intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, P.U.R., 1997.
- LE SAOUT R., *Les enjeux de l'intercommunalité*, Paris, La Documentation Française, coll. Problèmes politiques et sociaux, n° 811, novembre 1998.
- LEURQUIN B., *La France et la politique des pays. De nouveaux outils pour le développement et l'aménagement des territoires*, Paris, CNFPT-Syros, 1997.
- LEVY J., *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994.
- LINDBLOM C., *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1976.
- LORRAIN D., *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, Ministère de l'Intérieur, DGCL, 1989a.
- "La montée en puissance des villes", *Economie et humanisme*, n° 305, 1989b.
- "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du Travail*, n° 4, 1991.
- "The French model for urban services", *West European Politics*, n° 2, 1992.
- "Après la décentralisation, l'action publique flexible", *Sociologie du Travail*, n° 3, 1993.
- LORRAIN D., STOKER G. (dir.), *Les privatisations urbaines en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- MABILEAU A., "Les héritiers des notables", *Pouvoirs*, 49, 1989.
- *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, 2^e édition, 1994.
- MABILEAU A., SORBETS C. (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989.
- MARKS G., SCHARPF F., STREECK W., SCHMITTER P., *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996.
- MASSARDIER G., "L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux", in GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pages 139-194.
- MENY Y. (dir.), *La réforme des collectivités locales en Europe*, Paris, La Documentation Française, 1984.
- MITRANY D., *A Working Peace System : an Argumentation for the Functionalist Development of International Organizations*, Londres, Oxford University Press, 1943.
- MOQUAY P., *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- MULLER P., "Les politiques publiques entre secteurs et territoires", *Politiques et management public*, 8 (3), 1990.

- "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, 42 (2), 1992, pages 275-277.
- *Les politiques publiques*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1994a.
- "La mutation des politiques européennes", *Pouvoirs*, n° 69, 1994b, pages 63-75.
- "La mise en œuvre des politiques de l'Union Européenne", in D'ARCY F., ROUBAN L., *De la Cinquième République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pages 299-314.
- MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- NEGRIER E., "Montpellier : international competition and community access", in BIANCHINI F., PARKINSON M. (eds.), *Cultural policy and urban regeneration. The West European experience*, Manchester, Manchester University Press, 1993.
- NORTH D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- NOVARINA G., *De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble, 1960-1990*, Paris, CIVIL, 1993.
- NOYÉ C., "La première carte de France intercommunale révèle d'importantes disparités", *Intercommunalités*, Assemblée des Districts et des Communautés de France, n°1, avril 1997.
- OHMAE K., *The Borderless World: Power and Strategies in the Interlinked Economy*, London, Harper & Collins, 1994.
- *The End of the Nation State : the Rise of the Regional Economics*, New York, Free Press, 1995.
- OLIVE M., "L'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille : mise en œuvre d'une réforme institutionnelle. Le cas de Marseille", in GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pages 195-232.
- OSTROM E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- PELLEGRINO P., "Epistémologie de l'espace et sociologie des lieux. Espace social, représentations des lieux et transformations contemporaines de l'espace", *Espace et sociétés*, 1987, n°48-49.
- PERCHERON A., "Le local dans les têtes", in MABILEAU A. (dir.), *A la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan, 1993, pages 185-204.
- PETIT P., "Les fonctions de l'intercommunalité", in BOURJOL M. (dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, Paris, L.G.D.J., 1995.
- PRETECEILLE E., "Inégalités urbaines, gouvernance, domination ?", in BALME R., FAURE A., MABILEAU A., *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, 1998, pages 175-184.
- QUERMONNE J.-L., "Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie", in GRAWITZ M., LECA J. (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985, tome 4, pages 61-88.
- RAMM M., "Un portrait de Saar Moselle Avenir", *La Revue de la Coopération Transfrontalière*, n° 25, septembre-octobre 2000, pages 13-17.
- RESTELLI E., "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, 1992, pages 217-268.
- RICHARDSON J., *European Union. Power and Policy-Making*, London, Routledge, 1996.
- RISSE T., "Bringing Transnational Relations Back In : Introduction", in RISSE T. (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

- RONDIN J., *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, coll. L'espace du politique, 1985.
- SAEZ G., "Les niveaux de la politique culturelle métropolitaine, cohérence ou fragmentation ?", in GASQUY-RESCH Y. (dir.), *Marseille/Montréal, centres culturels cosmopolites*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- SCHARPF F., "Community and Autonomy : Multi-Level Policy Making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 1 (2), 1994, pages 219-242.
- SCIENCES ET SOCIÉTÉ, numéro spécial *Territoires frontaliers : discontinuités et cohésion*, n° 37, 1996.
- SMITH A., *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- STEWART M., "Between Whitehall and Town Hall : the realignment of urban regeneration in England", *Policy and politics*, 22 (2), 1994.
- STRASSOLDO R., *From Barrier to Junction: Towards a Sociological Theory of Borders*, Gorizia, ISIG, 1970.
- VERPRAET G., "La coordination dans les politiques urbaines", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 51, 1992.
- WALLACE H., *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

* * *