

Deuxièmes Entretiens du transfrontalier

D'INTERREG III à l'Objectif de coopération territoriale européenne : nouveau contexte, nouveaux enjeux, nouveaux métiers

Kehl, 30 novembre et 1^{er} décembre 2006

Synthèse des introductions des ateliers ainsi que des débats

Atelier n°1	2
<i>Introduction de François Moullé</i>	<i>2</i>
<i>Débats.....</i>	<i>3</i>
Atelier n°2.....	4
<i>Introduction de Robert Botteghi.....</i>	<i>4</i>
<i>Débats.....</i>	<i>5</i>
Atelier n°3	6
<i>Introduction de Joachim Beck</i>	<i>6</i>
<i>Débats.....</i>	<i>7</i>
Table ronde et débat : Synthèse des travaux par les trois présidents d'ateliers.....	9
<i>Synthèse de François Moullé (1^{er} atelier).....</i>	<i>9</i>
<i>Synthèse de Robert Botteghi (2^{ème} atelier).....</i>	<i>9</i>
<i>Synthèse de Joachim Beck (3^{ème} atelier)</i>	<i>10</i>
<i>Débats avec la salle</i>	<i>10</i>
Conclusion et perspectives	11
<i>Conclusion de Michel Casteigts</i>	<i>11</i>

Atelier n°1

Quel est le contexte actuel de la coopération transfrontalière et quelles seraient la portée et les limites de la nouvelle donne stratégique introduite par l'objectif de coopération territoriale européenne ?

Introduction de François Moullé

L'objectif de ce premier atelier est de tirer les leçons des programmes INTERREG, afin de pouvoir se projeter dans l'avenir et de mieux comprendre les changements qui interviendront avec la prochaine période de programmation (2007-2013).

Les relations transfrontalières ne sont pas nées avec le lancement d'INTERREG au début des années 1990. INTERREG a apporté des outils de coopération, mais les relations transfrontalières existaient bien avant, parfois même de façon plus dynamique.

Il est possible de mettre en évidence **trois grands apports d'INTERREG** :

- 1) INTERREG a tout d'abord permis d'**échanger des modalités de travail** (échange de bases de données, échange de personnes...). Ces échanges se sont développés par étapes. INTERREG I a surtout permis aux acteurs d'apprendre à se connaître et à travailler ensemble. INTERREG II et III marquent déjà un saut qualitatif, avec de véritables échanges de savoir-faire et l'affirmation d'un « savoir-faire ensemble ».
- 2) INTERREG s'est traduit aussi par l'apparition de nouvelles **méthodes de gouvernance**. La traditionnelle loi de la majorité, qui s'est imposée en démocratie, n'a pas été retenue dans le cadre de la coopération transfrontalière. C'est en effet la règle de l'unanimité qui y prévaut. Les acteurs du transfrontalier ont dû en conséquence apprendre à s'écouter, pour converger ensemble vers un objectif commun : une condition sine qua non pour réussir. Il convient de bien voir le caractère tout à fait innovant de cette règle de l'unanimité.
- 3) Enfin, INTERREG a permis la mise en place de **structures**, telles que les associations transfrontalières. Nombre de ces structures sont pérennes et devraient continuer d'exister dans l'après-INTERREG.

INTERREG est caractérisé par une logique de programme, dans laquelle la **question de la temporalité** joue un rôle très important. Il est ainsi possible de distinguer trois types de partenariats en fonction de la durée et des relations entre partenaires :

- 1) **Les partenariats très brefs, éphémères** : Il s'agit de projets qui ne durent que le temps d'une période de programmation, voir moins. Nous pouvons penser à l'organisation d'un festival ou encore aux projets dans le domaine économique, qui répondent la plupart du temps à des raisons d'opportunités évidentes (obtenir des subventions). Pour ce type de partenariats, la fin des subventions signifie l'arrêt du projet.
- 2) **Les partenariats qui s'inscrivent dans la durée, dans la continuité** : Il s'agit ici de projets qui s'étalent sur plusieurs périodes de programmation. Les partenaires du projet restent les mêmes d'une période sur l'autre. Et lorsque le soutien d'INTERREG prend fin, les acteurs cherchent des solutions pour assurer la poursuite du projet.
- 3) **Les partenariats véritablement transfrontaliers et pérennes** : Au delà du montage de projet, les partenaires gèrent ensemble les services créés. Un exemple typique est celui des transports en commun.

INTERREG a permis le renforcement des espaces transfrontaliers et la mise en place des premiers objectifs de territorialisation. Cette territorialisation est maintenant appelée à se poursuivre dans le cadre de l'objectif de coopération territoriale européenne. Nous assistons en fait à un **passage d'une logique spatiale à une logique territoriale**. Pour schématiser, la logique spatiale caractéristique d'INTERREG consiste à relier deux points de part et d'autre de la frontière, à créer une relation entre « toi » et « moi ». La logique territoriale, quant à elle, vise l'émergence d'un « nous » collectif.

Il est essentiel de bien distinguer les deux concepts que sont l'espace et le territoire. **L'espace**, ce sont des relations sociales qui le créent. Pour pouvoir parler de **territoire**, il faut non seulement des relations sociales mais aussi une identité commune. Il y a donc une différence fondamentale entre « produire de l'espace », comme l'a fait INTERREG, et « produire un territoire ». Par prudence, nous préférons d'ailleurs parler de « **territorialisation** », car il s'agit là d'un processus de long terme, comme le prouve l'exemple américain. Forger un territoire européen, un « nous » collectif avec une identité européenne : N'est-ce pas une utopie ? Sans doute. Mais en 1950, l'Europe était aussi une utopie. En tout état de cause, l'échec du référendum sur le traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas doit nous faire prendre conscience de la nécessité de créer des marqueurs d'identité européenne.

→ **Présentations de Birte Wassenberg, Frédéric Duvinage, Martin Weber, Christian Lamour et Isabelle Hidair.**

Débats

- Les exposés du premier atelier ont tous repris l'idée de « **communauté de destin** ». Mais derrière ce concept se cachent des réalités bien différentes d'un espace de coopération à l'autre. Ainsi, dans l'Agglomération Tri-nationale de Bâle (ATB), les acteurs ont pris pleinement conscience de leur communauté de destin et ont opté pour une approche très volontariste, qui les amène notamment à rechercher des spécialistes du transfrontalier. Dans l'agglomération du Pôle Européen de Développement (PED), les logiques partenariales qui sont à l'œuvre se trouvent menacées par des pressions extérieures. En Guyane, enfin, la nécessité de coopérer, quoique bien réelle, ne semble pas avoir été clairement identifiée, et tout reste encore à construire.
- Il semble simplificateur d'établir une typologie de la coopération transfrontalière distinguant :
 - les **agglomérations transfrontalières** mettant en œuvre une coopération très poussée
 - les **zones transfrontalières**, avec une coopération qui se vit au quotidien mais qui ne touche pas tous les domaines,
 - et une **coopération sur les frontières maritimes** restant très limitée et se cantonnant à l'économie (« on ne traverse pas la Manche pour aller chez le médecin »).

L'exemple du Nord-Pas-de-Calais montre toutefois que **la coopération transfrontalière maritime peut être ambitieuse et aller bien au delà des partenariats de nature économique. Quant aux agglomérations transfrontalières, tout dépend du degré d'implication du centre.** Ainsi, à Bâle, l'agglomération est très active en matière de coopération transfrontalière et l'on peut constater des effets d'entraînement : les petites communes se trouvant à la périphérie de Bâle sont obligées de suivre, qu'elles le veuillent ou non. Dans d'autres agglomérations où le centre reste attentiste, les espaces périphériques sont dans l'incapacité de s'engager de façon autonome dans une véritable dynamique transfrontalière.

- L'un des problèmes auxquels se heurte la coopération avec le Surinam réside dans la crainte d'un « néo-colonialisme », pour un pays étant entouré par la Guyane française et la Guyane (ex-Guyane britannique). Les Surinamais ont du mal à envisager une coopération transfrontalière avec ce qu'ils considèrent comme une colonie.
- La **règle de l'unanimité** prévalant en matière de coopération transfrontalière (cf. introduction de l'atelier) ne doit pas forcément être vue comme une chance. La règle de la majorité est même souvent beaucoup plus avantageuse, car elle permet de surmonter nombre de blocages.
- Comme nous l'avons vu en introduction d'atelier, le **passage de « l'espace » au « territoire »** suppose le développement d'une identité commune. Tout repose donc sur la population. Néanmoins, il a été souligné au cours des débats que le politique a ici un rôle central à jouer. Seule une volonté politique forte permet de faire émerger une identité commune, de « mettre en mouvement » la population.
- L'exposé relatif au Pôle Européen de Développement (PED) a mis en évidence la **nécessaire implication de l'Etat**. En effet, suite au retrait de l'Etat du projet PED en 1995, de nombreux déséquilibres n'ont pu être régulés, car ils dépassaient la compétence des collectivités locales. C'est notamment le problème de l'appauvrissement des communes de la vallée de la Chiens lié au fait que beaucoup de leurs habitants vont travailler au Luxembourg, alors que la taxe professionnelle reste la

ressource principale des communes. Il est donc nécessaire que l'Etat s'engage à nouveau dans le cadre du PED.

- A également été évoqué le concept de « **gouvernance multi-thématique** ». La coopération transfrontalière se heurte souvent au manque de culture de consensus du côté français. Les français doivent avoir une vision plus globale, « multi-thématique » de la coopération et comprendre que « si l'on perd sur un dossier, on gagnera sur un autre ». Il faut apprendre à construire des consensus au risque d'être perdants au final.
- Les **différences culturelles sont trop souvent utilisées comme prétexte** pour faire échouer un projet et cacher un manque de volonté politique de trouver une solution.
- Si le passage d'INTERREG III à l'objectif 3 ne peut être réduit à un simple changement de nom, il ne représente pas non plus une révolution. En considérant que le nouveau programme s'inscrit dans la continuité d'INTERREG, il faudrait plutôt l'interpréter comme **une évolution progressive**. A cet égard, il n'est pas anodin que le programme s'étende sur six ou sept ans. Créer des sentiments d'appartenance est un processus de long terme.

Atelier n°2

Quelles opportunités nouvelles les évolutions du dispositif communautaire d'appui aux projets offrent-elles aux acteurs du transfrontalier ? Quelles contraintes impliquent-elles ? Quelles perspectives d'avenir ?

Introduction de Robert Botteghi

Les entretiens du transfrontalier sont avant tout l'occasion de regards croisés. Selon leurs fonctions, les uns parlent des procédures, les autres témoignent du vécu du terrain. Les approches thématiques se mêlent aux approches transversales. Les entretiens sont aussi l'occasion de se faire rencontrer les praticiens d'une part, les chercheurs-enseignants d'autre part. Il s'agit ici de capitaliser des savoirs et des savoir-faire.

Les Perspectives d'avenir

La préparation de la prochaine période de programmation est bien différente de ce que nous avons vécu en 1999-2000 lors du lancement d'INTERREG III. **Le passage d'INTERREG III à l'objectif 3 n'est pas qu'un simple changement d'intitulé. C'est un changement de fond** ; nous sommes de toute évidence dans une période de transformation.

Quels sont les grands changements ?

- Tout d'abord, nous marchons à présent sur deux jambes : **la préparation des programmes repose à la fois sur des orientations stratégiques, et sur des règlements communautaires.**
- Les orientations stratégiques reposent sur l'Agenda de Lisbonne et les stratégies fixées dans le cadre du Conseil Européen de Göteborg. Elles marquent le **lancement d'une politique pro-active : seuls les projets qui ont un impact important seront appuyés par les fonds publics.** Les autres doivent l'être au niveau local. On tourne ainsi le dos aux politiques locales.
- Le passage à l'objectif 3 marque une **simplification des procédures.**
- Par ailleurs un **nouvel équilibre entre les volets transfrontalier, transnational et interrégional** est instauré. Nous pouvons observer un recentrage très net sur le transfrontalier ; ce recentrage ne s'opère cependant pas sur la même logique que par le passé. Jusqu'à maintenant, la gestion territoriale reposait uniquement sur les contrats Etat-Région. Désormais, elle reposera non seulement sur les contrats Etat-Région mais aussi sur les programmes opérationnels régionaux.

C'est un saut historique. Les concepts de gestion territoriale sont maintenant des concepts européens à décliner au niveau local.

- En se penchant sur les objectifs définis, on peut constater la volonté d'éviter le saupoudrage. Nous allons passer **d'une logique de guichet à une logique de projet**. Il s'agit de limiter les effets d'aubaine.

Les contraintes

- La coopération transfrontalière souffre d'un **déficit de légitimité** et d'un **manque de reconnaissance**. Avec la mondialisation, le transfrontalier semble être parfois devenir impossible.
- Un autre problème réside, en France, dans le fait qu'il existe un nombre beaucoup trop grand d'échelons décisionnels. C'est le fameux « **mille-feuilles institutionnel** », **avec ses couches plus ou moins digestes**. Il faut se poser la question du niveau adéquat auquel il faut agir (la « crème du mille-feuille »). Actuellement, **le territoire de nos projets ne correspond pas au territoire de nos compétences**. On gère les problèmes, mais on est dans l'incapacité de les réduire. A cet égard, il est particulièrement inquiétant de noter que **toutes les régions frontalières françaises sont dominées par la région frontalière étrangère voisine**.

→ *Présentations de Ron Moys, Thibault Lespagnol, Michel Casteigts, André Loechel*

Débats

- Les débats se sont orientés dans un premier temps sur la **question du périmètre administratif des territoires éligibles**. C'est là un débat récurrent et qui revient actuellement à l'ordre du jour du fait du lobbying exercé par des groupes de pressions cherchant à influencer sur la délimitation de leur territoire éligible. L'un des problèmes qui se posent réside dans le caractère souvent artificiel du périmètre fixé.
- Les interventions relatives à la **coopération transfrontalière maritime** ont suscité des interrogations concernant la **difficulté de réunir les élus**. Ron Moys a indiqué que des réunions entre élus ont lieu tous les trois ou six mois, le reste des échanges s'effectuant par courrier. La programmation relève uniquement des techniciens. Selon M. Moys, le problème réside moins dans les temps de trajet que dans le peu d'intérêt que portent les politiques à la programmation. Si, pour certains participants, les obstacles naturels (mer, montagnes...) n'ont plus aucun impact à l'heure actuelle, d'autres considèrent en revanche que la question de la proximité joue un rôle important : possibilité ou non pour les acteurs de se rencontrer de façon informelle ou de mettre en place des projets visibles au quotidien par les citoyens (tels qu'une crèche transfrontalière ou une coopération entre les hôpitaux).
- A également été souligné le **problème de la permanence du droit face à des réalités qui sont bien différentes d'un territoire à un autre**. Ainsi la règle des 150 km traduit la position du droit, mais ignore la question fondamentale suivante : « Combien de temps met-on pour rejoindre son interlocuteur ? ». Ajoutons **qu'aux réalités du temps viennent s'ajouter les représentations mentales** (liées par exemple à la présence d'obstacles naturels).
- Les débats ont ensuite évolué vers la **question de l'élargissement des espaces de programmation en 2007**. Il est à prévoir que cet élargissement conduira à la **création de sous-programmes**, sans quoi les autorités de gestion perdront le contact avec le terrain. Se basant sur les résultats d'un sondage mené dans le cadre du réseau de la Mission Opérationnelle Transfrontalière, Jacques Houbart a fait remarquer que l'élargissement des espaces de programmation était perçu différemment par les élus et les professionnels en charge de la programmation.
- Les débats ont ensuite porté sur le problème du « **mille-feuilles institutionnel** ». Chacun des acteurs définissant ses propres logiques et priorités, nous voyons apparaître aux côtés de l'intérêt général « traditionnel » (c'est à dire défini au niveau national), un intérêt général « départemental », un intérêt général « régional », un intérêt général « communautaire »...

- Le passage à l'objectif 3 devant se traduire par une sélectivité accrue des projets à l'aune de leur impact territorial, la question se pose de savoir **comment cet impact sera mesuré** (Par qui ? Quels sont les outils d'évaluations envisagés ?).
- Enfin, **l'importance du rôle de l'Etat** a été rappelée. Dès lors que l'on passe la frontière, il faut que l'Etat soit aux côtés des communes, sans quoi la coopération transfrontalière est vouée à l'échec.

Atelier n°3

A quelles transformations des savoir-faire et, à terme, des métiers du transfrontalier ces mutations conduisent-elles ?

Introduction de Joachim Beck

Ce troisième atelier est consacré aux **savoir-faire des métiers du transfrontalier**. Comme l'ont bien montré les interventions et débats des deux premiers ateliers, **l'objectif 3 ne représente pas une révolution mais une évolution**. De nombreux éléments de l'objectif 3 ont déjà été amorcés dans le cadre d'INTERREG. Nous pouvons donc parler d'une continuité entre INTERREG et le nouvel objectif.

Cette continuité s'accompagne néanmoins de changements : le zonage de 150 km, l'impact des nouvelles technologies, la nécessité de mieux mesurer l'impact des projets sur le terrain, ou encore la nécessité de mieux prendre en compte les orientations stratégiques communautaires. Rappelons par ailleurs avec Michel Casteigts que si le programme change, les territoires se transforment eux-aussi.

Nous avons donc à la fois continuité et changements. Et tandis que les puristes souligneront l'importance du changement, les pragmatiques insisteront davantage sur le fait que les réalités restent relativement stables.

Comme cela avait été le cas lors du lancement d'INTERREG III A, la Commission insiste actuellement sur l'apport des orientations stratégiques : il faut, dans le cadre des différents programmes, définir des axes et des mesures en adéquation avec ces orientations. Il faut également veiller au respect des règles fixées concernant le fonctionnement des structures de gestion, la mise en œuvre du contrôle, et le système de suivi, basé sur des indicateurs.

Dans toutes les régions ont été développées de bonnes stratégies, et ces stratégies font l'objet d'un consensus. Mais nous observons toujours un **décalage entre les stratégies définies et l'échelon opérationnel**. Il est difficile de faire le lien entre des projets ponctuels et les grandes stratégies prédéfinies. Ceci s'explique notamment par le fait qu'« on ne choisit pas son voisin ». Il ne faut pas non plus sous-estimer la question des intérêts politiques, le poids du jeu des acteurs, etc.

Au niveau de la gestion, la situation est pire encore. Les autorités de gestion et les secrétariats techniques communs disposent d'un personnel qualifié et dynamique, mais ils souffrent d'une **lourdeur administrative** qui ne permet pas l'utilisation optimale de ce potentiel. La plupart d'entre eux sont absorbés par des problèmes internes et n'ont pas suffisamment de temps pour l'animation sur le terrain. Elles sont ainsi marquées par une **culture « fermée », plutôt réactive que pro-active**.

Il est donc important de s'intéresser aux pratiques sur le terrain, aux savoir-faire et au transfert de savoir-faire.

→ **Présentations de : Verena Hachmann, Erich Tilkorn, Jean-Marie Fèvre, Saverio Catella**

Débats

- Pour Michel Casteigts, l'une des spécificités du transfrontalier réside dans le **poids des relations interpersonnelles**. Ceci représente une fragilité, parce qu'un simple changement de personnel peut entraîner la mort d'un projet. Ainsi, à la frontière franco-espagnole, la coopération transfrontalière a pu faire de grandes avancées, parce qu'elle était portée par des acteurs motivés. Mais elle a ensuite connu un déclin, car les institutions n'ont pas pris le relais. L'enjeu réside donc dans l'**institutionnalisation des relations** ; il faut que le portage sociétal soit assez fort pour éviter que la coopération transfrontalière dépende des acteurs individuels.
- François Moullé a souligné le **poids de l'interculturel dans les relations transfrontalières**. Ainsi, le concept de territoire évoqué précédemment est défini différemment en Allemagne et en France. Outre-Rhin, le **territoire** est défini comme un espace *juridique*. En France en revanche, il est perçu comme un espace *politique* : les frontières sont conçues comme variables, pour adapter le territoire aux réalités.
- Franz Thedieck a partagé les expériences qu'il a faites dans le cadre de la coopération entre la Fachhochschule de Kehl et l'université Robert Schumann (Strasbourg). Malgré la proximité géographique, le fossé était profond entre les deux types d'universités (université de sciences appliquées du côté allemand, université traditionnelle du côté français). Il a fallu 20 ans pour trouver des formes de coopération adéquates. Si la coopération a avancé si lentement, c'est qu'il a fallu tout d'abord construire un **rapport de confiance entre les partenaires**.
- A également été évoqué l'élément de la durée, l'**importance de l'échelle de temps**. Que restera-t-il des projets transfrontaliers après 2007 si les subventions européennes disparaissent ?
- Faire émerger un territoire, ce n'est pas créer un nouvel échelon institutionnel, mais c'est trouver un **territoire pertinent** au niveau duquel les acteurs ont décidé de travailler en commun. Lorsqu'un territoire pertinent se trouve être traversé par une frontière, nous pouvons alors parler de transfrontalier. Mais l'élément central réside dans la **cohérence des territoires** : le transfrontalier est dépassé.
- L'une des questions majeures qui se pose est de savoir **comment sortir de la « niche » du transfrontalier**. Comment améliorer l'intégration des projets transfrontaliers aux autres domaines de l'action publique ? Nous nous retrouvons face à une alternative. La première solution consiste à créer des unités opérationnelles au sein des collectivités territoriales (cf intervention de Saverio Catella). La seconde possibilité consiste à transférer des compétences transfrontalières vers des structures transfrontalières. C'est le cas de l'Euregio (cf intervention de Erich Tilkorn).
- Patrice Harster a évoqué **les difficultés liées au transfert de l'action transfrontalière sur une structure externe**, comme c'est le cas dans l'espace PAMINA. Le GLCT REGIO PAMINA a pour mission de favoriser le développement du territoire. Pour mener à bien cette mission, il faut convaincre chacune des douze collectivités fondatrices du GLCT de travailler ensemble. Or les élus ne sont pas assez sensibilisés aux questions transfrontalières – en particulier du côté français. Ainsi, le Conseil Général mène sa propre politique de développement du territoire, et il est difficile de le convaincre de la **plus-value** apportée par le GLCT. Et ce d'autant que cette structure ne pourra pas se voir transférer des compétences tant que nous serons sous le régime juridique de l'Accord de Karlsruhe - sauf éventuellement dans le cadre du droit à l'expérimentation. Avant de créer des structures externes – et donc de former des experts en transfrontalier – **la priorité réside dans la sensibilisation des élus et des techniciens en poste dans les collectivités**. En revanche, nous avons besoin de communicants, pour faire émerger une identité transfrontalière au sein de la population. Il faudrait donc plutôt s'orienter **vers des métiers alliant transfrontalier et communication**.
Selon Erich Tilkorn, **les structures externes en charge des questions transfrontalières peuvent apporter une valeur ajoutée sans qu'il soit nécessaire de leur transférer des compétences**. Ainsi, l'Euregio a, grâce à l'organisation de séminaires, obtenu la mise en place d'équipes de police binationales et ce malgré le fait que les pouvoirs de police soient restés dans les mains de l'Etat.

Pour mener un projet à son terme, il est nécessaire d'impliquer tous les acteurs (Etat, Région...) dont c'est le domaine de compétence. C'est tout l'intérêt des comités de pilotage, qui réunissent l'ensemble des autorités compétentes autour d'une même table.

- Le **problème de la sous-administration de certains territoires frontaliers** a été également souligné. Les zones frontalières françaises comptent beaucoup de petites communes sous-administrées (les « micro-communes »), voir non-administrées (communes sans habitants, par exemple en Rhône-Alpes). Il faut donc s'interroger sur la capacité de ces communes à monter des projets transfrontaliers. Le département n'a-t-il pas vocation à prendre le relais ? Quelle que soit la réponse à cette question, il ne faut pas perdre de vue que même ces zones peu peuplées offrent des champs d'intervention intéressants pour le transfrontalier (tourisme rural, réserves naturelles...).
- A coté de l'Union Européenne, l'intervention de l'Etat (ainsi que celle des conseils régionaux et généraux) est fondamentale. La France est caractérisée par des **blocs de compétences séparés**, chacun appliquant sa politique de son côté. La situation est bien différente en Italie, avec un bloc de compétence intégré – lié notamment à la faiblesse de l'Etat – et des échanges de best-practices beaucoup plus développés. Il faut renouveler notre boîte à outils, accorder une place plus importante à l'expérimentation, et mieux intégrer les blocs de compétences existants. **Il faut mieux gérer l'emboîtement institutionnel. C'est un problème de compétitivité nationale.**

Voici différentes prises de position concernant plus directement la professionnalisation :

- Le **nouvel objectif** de coopération territoriale européenne sera **beaucoup plus complexe qu'INTERREG**, notamment avec l'accroissement du nombre de projets intégrés associant par exemple économie et environnement (cf. intervention de Erich Tilkorn). D'où **l'impératif d'acteurs professionnels**. Car le transfrontalier n'est plus un métier de gestion de procédures mais un métier de management de la complexité.
- Birte Wassenberg a souligné la nécessité de former des spécialistes en transfrontalier et disposant de **solides compétences linguistiques et interculturelles**. Ainsi, dans le Rhin supérieur, la baisse de l'apprentissage de la langue du voisin entraîne un affaiblissement des compétences interculturelles, ce qui nuit à la gestion de projets transfrontaliers.
- Selon Jacques Houbart, on ne peut **pas parler de métiers spécifiques au transfrontalier**. Ce dont le transfrontalier a besoin, ce sont des spécialistes en droit, en géographie, ou en histoire etc, disposant, en complément de connaissances en transfrontalier, de certaines compétences comportementales (savoir-être, compétence communicationnelle...).
- Selon Michel Casteigts, pour savoir s'il existe un métier du transfrontalier, il faut d'abord se mettre d'accord sur ce que l'on entend par « métier ». Si l'on considère que l'exercice de certaines fonctions nécessite des savoirs et savoir-faire spécifiques en transfrontalier, alors on n'est pas loin de définir un métier. Le projet INTERFORM repose sur la conviction qu'il est nécessaire de professionnaliser les acteurs. Nous sommes entrés dans un **processus de professionnalisation des acteurs du transfrontalier** et il existe un **consensus sur les axes majeurs de cette professionnalisation** : l'accent est mis sur les savoir-faire et sur certaines valeurs comportementales - telles que l'intelligence de l'autre, l'ouverture – plutôt que sur des savoirs au sens strict du terme.
- Robert Botteghi fait partager son expérience en tant qu'initiateur d'un cursus de niveau master conjoint aux universités de Nice et de Gênes. Ce cursus a été intitulé « diplôme universitaire en droit et économie des zones de frontière ». Ce choix n'est pas anodin. Il répond à l'idée que **la coopération transfrontalière n'est qu'un outil parmi d'autres pour développer une zone de frontière**. En d'autres termes, la compétence transfrontalière ne suffit pas. Surtout dans une situation où le marché du travail dans le domaine du transfrontalier est saturé.

Table ronde et débat : Synthèse des travaux par les trois présidents d'ateliers

Synthèse de François Moullé (1er atelier)

Dans le cadre du premier atelier, nous avons pu mettre en évidence un **décalage entre le travail des professionnels d'une part, et la prise de conscience du politique d'autre part**. Rythme des projets et rythme politique ne coïncident pas, ce qui rejoint les réflexions en termes de temporalité (cf. introduction du premier atelier). Ainsi, les interventions relatives à l'association tri-nationale de Bâle ont montré que les hommes politiques locaux n'ont vraiment pris conscience des enjeux transfrontaliers qu'en 1999-2000, donc bien après les professionnels. Il est important que les acteurs du transfrontalier aient conscience de ce décalage entre la réalité politique et la réalité professionnelle, ainsi que des glissements qui peuvent s'opérer dans le temps.

Même lorsque le politique a pris conscience des enjeux, les projets transfrontaliers ne font jamais l'objet de débat politique ou public, y compris en période de campagne électorale. Nous pouvons donc parler d'un véritable **problème de légitimité démocratique**. Cette question, centrale, doit être mise en relation avec l'**idée de « territoire »**. Ce concept fait l'objet de deux approches bien distinctes. Selon une première approche, un territoire existe de fait dès lors que l'on a un espace. Pour les chercheurs en sciences sociales en revanche, on ne peut parler de territoire sans implication des acteurs et des citoyens. Si l'on retient cette seconde approche, il est donc impératif de renforcer la légitimité démocratique des projets transfrontaliers. La **territorialisation**, c'est avant tout un processus visant à faire prendre conscience aux citoyens qu'un territoire est en train de naître. Il convient de ne pas confondre l'*objectif* (l'émergence d'un territoire), et le *processus* (la territorialisation).

Les exposés du premier atelier font tous ressortir l'idée d'une « **communauté de destin** ». Cette dernière prend cependant un visage bien différent d'un espace de coopération à l'autre. Clairement identifiée et affirmée dans l'Association tri-nationale de Bâle, la « communauté de destin » est encore à construire dans le cadre de la coopération franco-surinamaïse.

Pour mieux cerner la notion de territoire, nous pouvons reprendre la métaphore du « **mille-feuilles** » : Si l'on se représente la géographie comme un mille-feuilles d'espaces qui se superposent, le territoire est en quelque sorte la synthèse de tous ces espaces. Pour poursuivre cette métaphore en empruntant cette fois au vocabulaire de la tectonique des plaques, nous pouvons observer que certaines strates de ce mille-feuilles se retrouvent en situation de « **subduction** ». Ce concept nous permet de toucher du doigt un problème central. En effet, les plaques en subduction ne disparaissent pas : Quand bien même elles ne sont plus visibles, elles existent toujours. C'est là l'un des défis majeurs de la réforme de l'Etat.

Synthèse de Robert Botteghi (2ème atelier)

Notons tout d'abord la richesse du vocabulaire et les nombreux concepts nouveaux auxquels nous avons eu recours dans le cadre de ces deuxièmes entretiens du transfrontalier : « Mille-feuilles », « Fabrique du futur », « centre d'inspiration », « mobilisation de l'intelligence des territoires » etc, sans oublier bien entendu le **concept très à la mode de « territoire »**. En effet, on ne parle plus de sa commune ou de son département, mais on emploie un mot passe-partout et qui fait florès : « territoire ». Robert Botteghi apprécie la créativité du vocabulaire entendu, mais attention : les mots sont éphémères dans leur utilisation. Il faut donc un consensus.

Le deuxième atelier a donné lieu à deux groupes d'exposés bien distincts sur le plan thématique. Les deux premières interventions (de Ron Moys et de Thibaut Lespagnol), relatives à la coopération transfrontalière maritime, avaient pour objet la construction concrète de partenariats et intéressaient avant tout la *procédure*. Les deux contributions suivantes (de Michel Casteigts et de André Loechel) se sont quant à elles centrées sur des *processus*, qui sont à l'œuvre sur le long terme.

Quels sont les enjeux des évolutions actuelles du dispositif communautaire ?

- 1) Comment le volontarisme du nouveau programme opérationnel va-t-il s'adapter aux réalités de terrain ?
- 2) Peut-on vraiment parler d'une nouvelle étape dans la coopération transfrontalière ou sommes nous au contraire confrontés à une inertie des réalités du terrain ? Ne doit-on pas changer les grilles d'analyse de ces réalités du terrain ?
- 3) Comment surmonter les fortes tensions qui existent entre, d'une part, les ambitions assignées aux nouveaux programmes (s'appuyant sur des objectifs) et, d'autre part, la réalité du territoire ?
- 4) Comment construire l'articulation entre les nouveaux comportements des acteurs du territoire mettant en œuvre une politique globale de développement et les acteurs des projets transfrontaliers ?
- 5) Comment engager une programmation intégrée et articulée entre la dimension transfrontalière d'une part et transnationale de l'autre ?

La nouvelle situation nous amène à **quitter le transfrontalier pour aller au cœur des enjeux.**

Synthèse de Joachim Beck (3ème atelier)

La coopération transfrontalière est confrontée à trois « problèmes » majeurs :

- 1) Tout d'abord, la coopération transfrontalière vit par les relations interpersonnelles et interculturelles. Nous devons donc toujours garder à l'esprit qu'il faut du temps pour créer ces relations et les stabiliser.
- 2) Un autre enjeu majeur est celui du management de la complexité. Cette complexité est liée au fait que la coopération transfrontalière met en présence deux - voir trois - Etats, qu'elle doit surmonter les différences culturelles et qu'elle implique différents échelons administratifs (« le mille-feuilles administratif »).
- 3) Enfin, l'une des questions fondamentales qui se pose est la suivante : comment sortir de la « niche » du transfrontalier? (Et avant tout, peut-on considérer que le transfrontalier est une « niche » ?) Comment faire en sorte que le transfrontalier ne soit plus un domaine « à part », mais soit pris en compte de manière transversale dans tous les secteurs de l'action publique ?

Le transfrontalier est-il un vrai métier ? Travailler dans le transfrontalier nécessite de développer ses connaissances sur l'histoire, la culture, la mentalité et la langue de(s) voisin(s). Cela exige aussi certaines qualités humaines telles que la tolérance ou l'humour, comme l'a montré Erich Tilkorn. Par ailleurs, dans le transfrontalier, il faut connaître les différentes méthodes de travail ainsi que les cultures administratives réciproques. Les acteurs du transfrontalier doivent disposer de compétences spécifiques (communicationnelles, interculturelles...), et nous pouvons donc parler d'un métier à part entière, un métier qui n'est pas uniquement de nature administrative mais qui implique également l'animation de terrain. Par conséquent, il est important souligner la nécessité de la formation des acteurs.

Débats avec la salle

Lors des débats autour de la professionnalisation, a été souligné l'importance des compétences communicationnelles et des capacités d'animation et de concertation, qui se révèlent dans la pratique tout aussi importantes que les savoirs techniques.

Par ailleurs, les savoirs et savoir-faire spécifiques en matière de coopération transfrontalière ne semblent pas se suffire à eux-mêmes pour décrocher un emploi dans ce domaine. Ils doivent venir se greffer sur une orientation de base et pointue, par exemple en droit ou en géographie.

Si les formations aux métiers du transfrontalier ont leur raison d'être, il convient d'éviter une hyper-professionnalisation, notamment en raison de l'absence de débouchés. La formation doit rester polyvalente.

A titre d'exemple, on peut tirer parti du caractère flou du concept de « frontière » pour permettre aux étudiants de s'intéresser aux clivages Nord/Sud et de s'orienter vers une carrière dans l'humanitaire. La focalisation sur un type d'emploi est certes essentielle à un moment donné, mais il faut veiller à ce que les savoir-faire apportés soient transposables dans d'autres domaines. Aujourd'hui essentielles en matière de coopération transfrontalière, des compétences en matière de « management de la complexité » peuvent ainsi être utilement mises à profit par les étudiants pour trouver un emploi dans un autre domaine que la coopération transfrontalière, étant donné que la complexité est partout (par ex. dans les agglomérations).

Enfin, Catherine Badie (Ministère de l'Équipement, DGUHC) a invité les participants à s'ouvrir pleinement aux orientations stratégiques communautaires. Ces dernières visent à la mise en place de projets intégrés et il est recommandé de présenter des projets répondant à ces ouvertures.

→ *Présentation de André Müller*

Conclusion et perspectives

Conclusion de Michel Casteigts

Evolution du contexte :

- 1) contexte territorial ; il y a maintenant un consensus sur l'évolution de cette donnée. La « territorialisation » est fortement présente dans la nouvelle programmation européenne. Par exemple, cela se décline au niveau des enjeux économiques, question plus centrale que dans la programmation des INTERREG.
- 2) contexte de **l'action collective** : il est évident que cette action n'est pas seulement publique. Le public et le privé sont liés.
- 3) **contexte institutionnel et juridique** Nous avons maintenant de nouveaux outils juridiques, donc moins de « prétextes » en frein aux actions de coopération.
- 4) **contexte financier** : la raréfaction des financements publics et donc la plus grande sélectivité des projets détermine un renforcement des enjeux stratégiques des projets

Evolution des enjeux :

- 1) il faut réexaminer la notion de projet. Ces derniers seraient plus globaux, plus intégrés ; les systèmes plus complexes et axés sur des orientations stratégiques.
- 2) il s'agit de « décroisonner » le transfrontalier et d'intégrer cette approche dans la politique régionale : en faire une interface entre les projets de territoire ou entre les différents dispositifs.

Evolution de(s) métier(s) du transfrontalier :

Avant INTERREG, le transfrontalier était **un métier**, maintenant c'est l'inverse : il y a **des métiers** du transfrontalier. La compétence transfrontalière est la déclinaison, dans un contexte particulier, de l'ensemble des métiers de territoire.

Il faut à la fois des compétences d'urbanistes, de managers de projet, etc. Il ne va pas falloir plus de **professionnalisation** de bons généralistes qui se spécialisent en fonction du territoire transfrontalier. Un généraliste est un « multi-spécialiste ».

En terme de formation :

- il faut viser à savoir articuler les contradictions et traduire les orientations en opérations, savoir unir la théorie à la pratique
- il faut plus de culture, plus de professionnalisation, plus d'intelligence de la complexité

Jacques Houbart souligne pour cela l'intérêt de travailler en équipes multiculturelles.

Second Cross-Border Meetings

From INTERREG III to the European Territorial Cooperation Objective: new context, new challenges, evolving professions

Kehl, 30 November and 1 December 2006

Summary of the introductions to the workshops and the discussions

Workshop n°1	2
<i>Introduction of François Moullé</i>	2
<i>Discussions</i>	3
Workshop n°2	4
<i>Introduction of Robert Botteghi</i>	4
<i>Discussions</i>	5
Workshop n°3	6
<i>Introduction of Joachim Beck</i>	6
<i>Discussions</i>	6
Round table and discussion: Summary of the work by the three moderators of the workshops	8
<i>Summary of François Moullé (1st workshop)</i>	8
<i>Summary of Robert Botteghi (2nd workshop)</i>	9
<i>Summary of Joachim Beck (3rd workshop)</i>	9
<i>Discussions with the participants</i>	10
Conclusion and outlook	11
<i>Conclusion of Michel Casteigts</i>	11

Workshop n°1

What is the present context of cross-border cooperation and what will be the scope and the limits of the new strategic situation introduced by the European territorial cooperation objective?

Introduction of François Moullé

The objective of this first workshop was to present the lessons learned through the INTERREG programmes, in order to help with future planning and to better understand the changes that will be coming with the next programming period (2007-2013).

Cross-border relations did not begin with the launching of INTERREG at the beginning of the 1990's. INTERREG provided its cooperation tools, but cross-border relations existed long before, sometimes even in more dynamic ways.

We can point to **three major contributions of INTERREG**:

- 1) Firstly, INTERREG allowed for **exchanges regarding work modalities** (exchanges of databases, exchanges of people, etc.). These exchanges developed in stages. INTERREG I gave the actors an opportunity to get acquainted and to start working together. INTERREG II and III already represented a qualitative leap, with real exchanges of know-how and affirmation of "shared know-how."
- 2) INTERREG also involved the appearance of new **methods of governance**. The traditional majority rule, the main rule in democracies, was not chosen for cross-border cooperation. It is the rule of unanimity that prevails. Cross-border actors have consequently had to learn to listen to each other and to move together towards common objectives: an indispensable condition for success. The rule of unanimity is very innovative in this regard.
- 3) Lastly, INTERREG allowed for the implementation of **structures**, such as cross-border associations. Many of these structures are on-going and should continue in the post-INTERREG period.

INTERREG is characterized by a programme rationale, in which the **issue of temporality** plays a very important role. We can thus distinguish three types of partnerships as a function of the duration and the relationships between the partners:

- 1) **Very brief, ephemeral partnerships**: These are projects that only run for the duration of a programming period, or even less. This could be for example the organisation of a festival or economic projects that are usually in response to obvious opportunities (obtaining subsidies). For this type of partnership, the end of the subsidies means the end of the project.
- 2) **Longer-term partnerships with continuity**: These projects run over several programming periods. The project partners remain the same from one period to another. When the INTERREG support ends, the actors seek solutions to ensure the project's continuity.
- 3) **Real, on-going cross-border partnerships**: After the project launching, the partners manage all of the services created. A typical example is public transportation.

INTERREG allowed for reinforcement of cross-border spaces and the implementation of the first territorialisation objectives. This territorialisation is now to be continued within the framework of the European territorial cooperation objective. We are seeing a **shift from a rationale of space to one of territory**. To schematise, the space rationale that characterises INTERREG involves linking two points on either side of a border, i.e. creating a relationship between "you" and "me." The territorial rationale aims for the emergence of a collective "we."

It is essential to clearly distinguish these two concepts of space and territory. **A space** is created by social relationships. In speaking of a **territory**, we mean not just social relationships but also a common identity. There is thus a fundamental difference between "producing a space," as INTERREG did, and "producing a territory." Being cautious, we prefer to speak of "**territorialisation**," because this is a long-term process, as the American example proves. Forging a European territory, a collective "we" with a European identity: Isn't it a utopia? Probably. But in 1950, Europe was also a utopia. In any event, the failure of the referendum on the constitutional treaty in France and in the Netherlands invites us to realise the need to create European identity markers.

→ See presentations of Birte Wassenberg, Frédéric Duvinage, Martin Weber, Christian Lamour and Isabelle Hidair.

Discussions

- The presentations at the first workshop all used the idea of “**community of destiny.**” But behind this concept lie realities that differ substantially from one cooperation space to another. In the Trinationnal Basel Conurbation (TBC), the actors were fully aware of their community of destiny and chose a very proactive approach, which led them to seek cross-border specialists. In the urban area of the European Development Pole (PED), the partnership rationales involved are threatened by outside pressures. In Guyana, the need for cooperation, although very real, does not seem to have been clearly identified, and everything remains to be done.
- It seems simplifying to establish a typology of cross-border cooperation distinguishing:
 - **cross-border urban areas** involving very substantial cooperation
 - **cross-border areas**, with cooperation that exists on a daily basis but that does not affect all areas,
 - and **cooperation on sea borders** which remains very limited and is confined to the economy (“you don’t cross the English Channel to go to the doctor”).

The example of the Nord-Pas-de-Calais region demonstrates however that **sea cross-border cooperation can be ambitious and can go well beyond partnerships of an economic nature. As for cross-border urban areas, everything depends on the centre’s degree of involvement.** In Basel for example, the urban community is very active in terms of cross-border cooperation and we can see the knock-on effects: the small towns on the outskirts of Basel are obliged to follow suit, whether they like it or not. In other urban areas where the centre has adopted a wait-and-see attitude, the peripheral areas are unable to act autonomously as part of a real cross-border dynamic.

- One of the problems in cooperation with Surinam is the fear of “neo-colonialism” in a country surrounded by French Guyana and Guyana (former British Guyana). The Surinamese have difficulty imagining cross-border cooperation with what they consider to be a colony.
- The fact that the **rule of unanimity** prevails in cross-border cooperation (see workshop introduction) is not necessarily an advantage. Majority rule is often much more advantageous, because it makes it possible to overcome many roadblocks.
- As we saw in the introduction to the workshop, the **shift from “space” to “territory”** supposes the development of a common identity. Everything depends on the population. Nevertheless, it was stressed during the discussions that politics play an important role here. Only a strong political will will allow for the emergence of a common identity, to “put the population in movement.”
- The presentation concerning the European Development Pole (PED) revealed the **need for State involvement.** Following the State’s withdrawal from the PED project in 1995, there remained many disequilibria that could not be resolved because these were beyond the purview of the local authorities. This was the case for the impoverishment of the towns of the Chiers Valley, linked to the fact that many of its inhabitants work in Luxembourg, while the professional tax remains one of the main sources of income for the towns. It is therefore necessary that the State resume its involvement in the PED.
- The concept of “**multi-thematic governance**” was also discussed. Cross-border cooperation often faces the problem of a lack of consensus culture on the French side. The French need to take on a broader, “multi-thematic” vision of cooperation and understand that “if we lose in one case, we will win on another.” We must learn to build consensus at the risk of losing in the end.
- **Cultural differences are too often used as a pretext** to derail a project and can often hide a lack of political will to find a solution.
- While the shift from INTERREG III to Objective 3 cannot be reduced to a simple change of name, neither is it a revolution. As this new programme is continuing on from INTERREG, it should be seen

as a **progressive evolution**. It is not by chance that the programme stretches over a period of six or seven years. Creating a feeling of belonging is a long-term process.

Workshop n°2

What new opportunities do the changes in the community project support system offer to cross-border project workers? What constraints do they involve? What are the prospects for the future?

Introduction of Robert Botteghi

The cross-border meetings are above all an opportunity for exchanges of view points. Depending on their functions, some people speak of procedures while others bear witness to their experience in the field. Thematic approaches blend with transversal approaches. The meetings provide an opportunity for meetings between people working in the field and researchers/teachers, and also for the harnessing of knowledge and know-how.

Outlook for the future

The preparation for the next programming period is quite different from what we experienced in 1999-2000 during the launching of INTERREG III. **The shift from INTERREG III to Objective 3 is more than a change of name. It is an in-depth change;** we are clearly in a period of transformation.

What are the major changes?

- First, we are now walking on two legs: **the preparation of the programmes is based on both strategic orientations and community regulations.**
- The strategic orientations are based on the Lisbon Agenda and the strategies set within the framework of the European Council of Gothenburg. They mark the **launching of a pro-active policy: only projects that have a major impact will be supported with public funds.** The others must seek local support. We thereby turn our back on local politics.
- The shift to Objective 3 involves a **simplification of procedures.**
- Furthermore, a **new equilibrium has been set between the cross-border, transnational and inter-regional approaches.** There has been a clear shift to a cross-border focus. This shift has not occurred with the same logic as in the past. Up until now, territorial management was based solely on State-Region contracts. It is now based not just on State-Region contracts but also on operational regional programmes. This is a historic leap. The concepts of territorial management are now European concepts to be adapted on the local level.
- By focusing on the defined objectives, we can see a desire to avoid sprinkling. We will move from a **handout rationale to a project rationale.** The idea is to limit opportunism.

The constraints

- Cross-border cooperation suffers from a **lack of legitimacy and recognition.** With globalisation, cross-border action sometimes seems impossible.
- Another problem, in France, is the excessive number of decision-making levels. This is the famous **“institutional layer cake,” with layers that are more or less appetising.** We must consider what level is most appropriate for our action (the “cream layer”). At present, **the territory of our projects does not correspond to the territory of our skills.** We manage the problems, but we are unable to

reduce them. It is particularly disturbing to note that **all of the French border regions are dominated by the neighbouring foreign border regions.**

→ see presentations of Ron Moys, Thibault Lespagnol, Michel Casteigts, André Loechel

Discussions

- The discussions initially focused on the **issue of the administrative perimeter of the eligible territories.** This is a recurring debate which is once again on the agenda because of the lobbying being done by pressure groups seeking to influence the delimitation of their eligible territory. One of the problems that arises is the frequently artificial character of the perimeter that is determined.
- The presentations regarding **sea cross-border cooperation** drew questions regarding the **difficulty of bringing together elected officials.** Ron Moys indicated that meetings between elected officials are held every three or six months, the remainder of the exchanges are by post. The programming is solely the affair of technicians. According to Mr. Moys, the problem is not so much the travel time as the fact that the political figures are not particularly interested in the programming. While some participants consider that natural obstacles (sea, mountains, etc.) have no impact nowadays, others think that the issue of proximity plays an important role: Can the actors meet informally or establish projects that are visible to citizens on a day-to-day basis (such as a cross-border day care centre or cooperation between hospitals).
- The **issue of the permanence of law in the face of realities that differ from one territory to another** was also raised. The rule of 150 km reflects the position of the law, but ignores the following fundamental question: "How long does it take you to reach your contact person?" **In addition to time realities there are also mental representations** (linked to the presence of natural obstacles for example).
- The discussions then turned to the **issue of the enlargement of programming spaces in 2007.** It is planned that this enlargement will lead to the **creation of sub-programmes**, so that the management authorities do not lose contact with the field. Based on the results of a survey carried out within the framework of the Cross-Border Operational Mission network, Jacques Houbart pointed out that the enlargement of the programming spaces was seen differently by elected officials and by the professionals in charge of the programming.
- The discussions then turned to the issue of the **"institutional layer cake."** As all of the actors define their own rationales and priorities, we see the appearance alongside the "traditional" common interest (i.e., defined on the national level), a of "departmental" common interest, a "regional" common interest, a "community" common interest, etc.
- As the shift to Objective 3 is supposed to involve increased selectivity of projects based on their territorial impact, the issue arises of knowing **how this impact will be measured** (By whom? What evaluation tools are being considered?).
- Lastly, a reminder was given of the **importance of the role of the State.** Once borders are crossed, the State must work alongside the municipalities; without it, the cross-border cooperation is doomed to failure.

Workshop n°3

To what transformations of cross-border know-how and, eventually, professional activities are these changes leading?

Introduction of Joachim Beck

This third workshop was devoted to the **know-how of the cross-border professions**. As the presentations and discussions of the first two workshops clearly demonstrated, **Objective 3 does not represent a revolution but rather an evolution**. Many elements of Objective 3 were already begun within the framework of INTERREG. We can thus speak of continuity between INTERREG and the new objective.

This continuity nevertheless involves changes: the 150 km zoning, the impact of new technologies, the need for better measurement of the impact of projects in the field, and the need for better understanding of community strategic orientations. Let us remember as Michel Casteigts did that if the programme is changing, so are the territories themselves.

We are faced with both continuity and changes. While the purists stress the importance of the change, the pragmatists will focus more on the fact that the realities remain relatively stable.

As was already the case for the launching of INTERREG III A, the Commission is currently stressing the contribution from strategic orientations: we must, within the framework of the various programmes, define the directions and measures that are appropriate for these orientations. We must also make sure that the rules are followed with regard to the functioning of management structures, the implementation of controls, and the follow-up system based on indicators.

Good strategies have been developed in all of the regions, and there is a consensus for these strategies. But we still see a **discrepancy between the strategies defined and the operational level**. It is difficult to make the link between projects of limited scope and major, predefined strategies. This can be partly explained by the fact that "we don't choose our neighbours." We must not underestimate the issue of political interests, the weight of the actors' involvement, etc.

With regard to management, the situation is worse yet. Management authorities and common technical secretariats have qualified and dynamic personnel, but they suffer from **administrative red tape** which prevents the optimal use of this potential. Most of them are absorbed by internal problems and don't have enough time for work in the field. They are thus marked by a "closed" **culture, which is reactive rather than pro-active**.

It is therefore important to focus on fieldwork practices, know-how and the transfer of know-how.

→ see presentations of: *Verena Hachmann, Erich Tilkorn, Jean-Marie Fèvre, Saverio Catella*

Discussions

- For Michel Casteigts, one of the specific features of cross-border projects is the **importance of inter-personal relationships**. This makes them fragile, because a simple change of personnel can lead to the death of a project. On the French-Spanish border for example, cross-border cooperation made great strides, because of the initiatives of motivated actors. But there was then a period of decline, because the institutions did not follow through. The **institutionalisation of relationships** is thus a crucial factor; society's involvement must be strong enough that cross-border cooperation does not depend solely on individual actors.
- François Moullé stressed the **importance of intercultural factors in cross-border relations**. For example, the concept of territory mentioned earlier is defined differently in Germany and in France.

In Germany, a **territory** is defined as a *legal* space. In France on the other hand, it is perceived as a *political* space: borders are seen as being variable, to adapt the territory to the realities.

- Franz Thedieck shared the experiences that he has had within the framework of cooperation between the Fachhochschule of Kehl and Robert Schumann University (Strasbourg). Despite their geographical proximity, the gulf between these two types of universities (university of applied sciences on the German side, traditional university on the French side) was wide. It took twenty years to find adequate forms of cooperation. This cooperation was slow to develop because it was first necessary to build a **relationship of trust between the partners**.
- There was also discussion of the factor of duration, **the importance of the time scale**. What will remain of cross-border projects after 2007 if European subsidies disappear?
- Promoting the emergence of a territory does not mean creating a new institutional level, but rather finding a **relevant territory** on which actors agree to work together. When a relevant territory has a border running through it, we can then speak of a cross-border situation. But the central factor remains the **coherency of the territories**: the cross-border situation is secondary.
- One of the major issues raised was **how to escape the cross-border “niche.”** How to improve the integration of cross-border projects with other fields of public action? We are faced with alternatives. The first solution involves creating operational units within local governments (see presentation of Saverio Catella). The second possibility involves transferring cross-border responsibilities to cross-border structures. This is the case with Euregio (see presentation of Erich Tilkorn).
- Patrice Harster mentioned **the difficulties linked to the transfer of cross-border action to an external structure**, as is the case for the PAMINA space. The GLCT REGIO PAMINA’s mission is to develop the territory. To do this, it must convince each of the twelve founding government units of the GLCT to work together. There has not been enough consciousness raising with elected officials for cross-border issues however – especially on the French side. The General Council is carrying out its own territorial development policy, and it is difficult to convince it of the **added value** provided by the GLCT, especially because this structure cannot take on responsibilities as long as the legal framework of the Karlsruhe Agreement remains in effect – except perhaps within the framework of an experimental project. Before creating external structures – and thus training experts in cross-border projects – **the priority is the consciousness raising of elected officials and technicians who are currently working in local government units**. On the other hand, there is also a need for communicators who can help develop a cross-border identity within the population. There is a need then for jobs that **combine cross-border and communications skills**. According to Erich Tilkorn, **the external structures in charge of cross-border issues can bring added value without it being necessary to transfer responsibilities**. Thus Euregio, through the organisation of seminars, managed to obtain the implementation of bi-national police teams, despite the fact that the police powers remained in the hands of the State. To see a project through, there must be involvement of all actors (State, Region, etc.) with the relevant responsibilities. Whence the value of steering committees, which bring together all of the relevant authorities around the same table.
- The **issue of the under-administration of some border territories** was also highlighted. The French border areas have many under-administered (“micro-villages”), or even non-administered small municipalities (municipalities with no inhabitants, in the Rhône-Alpes for example). We must also consider these municipalities’ capacities to undertake cross-border projects. Shouldn’t the departments take over in this case? Whatever the answer to this question is, we should not lose sight of the fact that even these sparsely populated zones offer interesting possibilities for cross-border projects (rural tourism, nature reserves, etc.).
- Alongside the European Union, the intervention of the State (and also of regional and general councils) is fundamental. France is characterised by **separated blocks of skills**, each applying its policy in its area. The situation is quite different in Italy, with an integrated block of skills – linked in particular to the weakness of the State – and exchanges of best practices that are more highly developed. We must update our tool kit, with more room for experimentation and better integration of existing skills. **We must do a better job of managing institutional interlocking. It is an issue of national competitiveness.**

Here are some of the various positions more directly relating to professionalisation:

- The **new objective** of European territorial cooperation will be **much more complex than INTERREG**, particularly with the increase in the number of integrated projects associating economy and the environment for example (see presentation of Erich Tilkorn). Whence **the need for professional actors**. Cross-border work is no longer a procedure management job but rather one of complexity management.
- Birte Wassenberg stressed the necessity of training specialists in cross-border work and having **solid linguistic and intercultural skills**. In the Upper Rhine, the decline in the studying of the neighbour's language has led to a weakening of inter-cultural skills, which has hindered the management of cross-border projects.
- According to Jacques Houbart, we **cannot** speak of **specific cross-border professions**. The cross-border sector needs specialists in law, geography, history, etc, who, in addition to their cross-border skills, have certain people skills (communications skills, etc.).
- According to Michel Casteigts, in order to know whether there is such a thing as a cross-border profession, we must first agree on what we mean by "profession." If we consider that the carrying out of certain functions requires specific cross-border knowledge and know-how, we are not far from defining a profession. The INTERFORM project is based on the conviction that it is necessary to professionalise the actors. We have entered a **process of professionalisation of cross-border actors** and there is a **consensus on the main orientations for this professionalisation**: the emphasis is on know-how and certain behavioural values – such as understanding other people, openness – rather than knowledge in the strict sense of the term.
- Robert Botteghi shared his experience as initiator of a Master's level joint programme between the universities of Nice and Genoa. This programme was entitled "university diploma in the law and economy of border areas." This choice is significant. It responds to the idea that **cross-border cooperation is not just another tool to develop a border area**. In other words, cross-border skills are not enough. Especially in a situation in which the cross-border job market is saturated.

Round table and discussion: Summary of the work by the three moderators of the workshops

Summary of François Moullé (1st workshop)

In the first workshop, we discussed the **gap between the work of professionals on the one hand, and political awareness on the other**. The project rhythm and the political rhythm do not coincide, which brings us back to the considerations of temporality (see introduction to the first workshop). The comments regarding the tri-national association of Basel demonstrated that the local political figures did not really become aware of the factors involved in cross-border projects until 1999-2000, long after the professionals. It is important that people working in cross-border projects be aware of this gap between the political reality and the professional reality, and also of the shifts that can take place over time.

Even when the political bodies have been aware of what was at stake, cross-border projects have never been the subjects of political or public debates, not even during election campaigns. We can therefore speak of a real **problem of democratic legitimacy**. This issue, a central one, must be juxtaposed with the **idea of "territory."** This concept has been covered by two very distinct approaches. In the first approach, a territory exists as soon as there is a space. For researchers in social sciences on the other hand, we cannot speak of territory without the involvement of actors and citizens. If we choose this second approach, it is imperative to reinforce the democratic legitimacy of cross-border projects. **Territorialisation** is above all a process that aims to make citizens aware that a territory is in the process of being formed. It is important to avoid confusing *the objective* (the emergence of a territory), and the *process* (territorialisation).

The presentations of the first workshop all pointed to the idea of a “**community of destiny.**” This idea can take on quite different forms from one cooperation space to another however. While it is clearly identified and affirmed by the tri-national association of Basel, the “community of destiny” remains to be built in the case of Franco-Surinamese cooperation.

To better define the notion of territory, we can go back to our “**layer cake**” metaphor: If we see geography as a layer cake of superimposed spaces, the territory is in a sense the synthesis of all of these spaces. To continue with this metaphor, borrowing now from the vocabulary of plate tectonics, we observe that some strata of this layer cake are in a “**subduction**” situation. This concept allows us to highlight a central issue. The plates in subduction do not disappear: Even when they are no longer visible, they still exist. This is one of the major challenges in the reform of the State.

Summary of Robert Botteghi (2nd workshop)

Let us notice the richness of the vocabulary and the many new concepts that we have used during these second cross-border meetings: “Layer cake,” “Factory of the future,” “centre of inspiration,” “mobilisation of the intelligence of territories,” etc, and of course the **very fashionable concept of “territory.”** We no longer speak of *my* town or *my* department, we use an all-purpose word which has enjoyed great success: “territory.” Robert Botteghi appreciated the creativity of the vocabulary heard, but gave a warning: words are ephemeral in their use. Consensus is needed.

The second workshop involved two groups of presentations that were very distinct in terms of topics. The first two presentations (of Ron Moys and Thibaut Lespagnol), concerning sea cross-border cooperation, were for the purpose of concrete construction of partnerships and focused above all on *procedure*. The next two contributions (of Michel Casteigts and André Loechel) focused on *processes*, with work over the long-term.

What factors are involved in the current evolutions of the Community system?

- 1) How will the pro-active spirit of the new operational programme be adapted to realities in the field?
- 2) Can we really speak of a new step in cross-border cooperation or, on the contrary, are we facing inertia in the field? Shouldn't we change the analysis grids for these realities in the field?
- 3) How can we overcome the strong tensions that exist between the ambitions assigned to the new programmes (based on the objectives) and the realities of the territory?
- 4) How can we make connections between the new behaviours of territorial actors implementing a comprehensive development policy and the actors of cross-border projects?
- 5) How can we develop integrated programming with connections between the cross-border and transnational dimensions?

The new situation leads us to **leave cross-border matters to go to the heart of what is really at stake.**

Summary of Joachim Beck (3rd workshop)

Cross-border cooperation is facing three major “problems”:

- 1) First, cross-border cooperation exists through interpersonal and intercultural relationships. We must always keep in mind that it takes time to create these relationships and to stabilise them.
- 2) Another major factor is complexity management. This complexity is linked to the fact that cross-border cooperation involves the presence of two – or even three - States, that it must overcome cultural differences and that it involves various administrative levels (“the administrative layer cake”).
- 3) Lastly, one of the fundamental issues is the following: how do we get out of the cross-border “niche”? (And first of all, can we consider cross-border projects as a “niche”?) How can we avoid cross-border

projects being seen not as a separate field, but rather one that should be broadly taken into account by all sectors of public action?

Is cross-border work a real profession? Working in cross-border projects requires knowledge of history, culture, mentalities and the neighbouring languages. It also requires certain human qualities such as tolerance and humour, as Erich Tilkorn demonstrated. Furthermore, in cross-border projects it is necessary to be familiar with the various working methods and the reciprocal administrative cultures. Cross-border actors must have specific skills (communications, inter-cultural, etc.), so we can indeed speak of a real profession, one which is not merely administrative but which also involves work in the field. Consequently, it is important to stress the need for training of these actors.

Discussions with the participants

During the discussions on professionalisation, the importance of communications skills and leadership and concertation capacities was emphasised. In practice, these are just as important as technical knowledge.

Furthermore, specific knowledge and know-how for cross-border cooperation are not in themselves sufficient for finding a job in this sector. They must accompany basic training with a specialisation in law or geography for example.

While training programmes for cross-border careers have their place, it is important to avoid excessive specialisation, particularly because of the lack of job opportunities. Training programmes should remain comprehensive.

As an example, we can take advantage of the vague nature of the concept of “border” to allow students to focus on North/South rifts and move towards a career in the humanitarian aid sector. The focus on a type of job is certainly essential at a given point in time, but it is important to make sure that the know-how provided can be transferred to other fields. Skills in “complexity management,” which are now essential for cross-border cooperation, could be usefully harnessed by students to find jobs in areas other than cross-border cooperation, given that complexity exists everywhere (in urban areas for example).

Lastly, Catherine Badie (Ministry of Equipment, DGUHC) invited the participants to take the strategic Community orientations fully into account. These orientations are targeting the implementation of integrated projects and the presentation of projects responding to these openings is recommended.

→ *see presentation of André Müller*

Conclusion and outlook

Conclusion of Michel Casteigts

Evolution of the context:

- 1) Territorial context; there is now a consensus on the evolution in this regard. "Territorialisation" is very present in the new European programming. For example, this is seen in terms of the economic stakes, a more central issue than in the programming of the INTERREG.
- 2) context of **collective action**: it is obvious that this action is not just public. The public and private sectors are connected.
- 3) **institutional and legal** context: We now have new legal tools, and thus fewer "pretexts" to slow down cooperation actions.
- 4) **financial context**: the scarcity of public financing and thus the greater selectivity of projects determines a reinforcement of the strategic factors of the projects.

Evolution of the challenges:

- 1) We must re-examine the notion of project. Projects must be more comprehensive, more integrated; more complex systems with strategic orientations.
- 2) This means decompartmentalising cross-border projects and integrating this approach within regional policies: to make it an interface between territorial projects or between different systems.

Changes in the cross-border professions:

Before INTERREG, cross-border work was a **profession**, now it's the opposite: there are now various cross-border **professions**. Cross-border skills are the application, in a particular context, of general territorial skills.

The skills of urban planners, project managers, etc. are needed. We will no longer need the **professionalisation** of good generalists who specialise as a function of the cross-border territory. A generalist is a "multi-specialist."

In terms of training:

- we must learn how to work with contradictions and to transform orientations into operations, to bring together theory and practice
- we need more culture, more professionalisation, more understanding of complexity

For this, Jacques Houbart highlighted the value of working in multi-cultural teams.