

Le « pays » entre géographie, construction politique et représentations : l'exemple de l'espace Lille-Dunkerque

Thèse pour le doctorat de géographie mention aménagement de l'espace et urbanisme sous la direction de Guy Burgel, Université Paris 10, soutenue le 10 novembre 2006 devant un jury constitué de Guy Burgel, Yves Chalas (président), Jean-Marie Erneccq, Michel Herrou et Jean-Paul Volle, mention très honorable avec les félicitations du jury

Xavier Leroux

**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/1421>
ISSN : 1777-5434

Éditeur

Association des ruralistes français

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2006
ISSN : 1280-374X

Référence électronique

Xavier Leroux, « Le « pays » entre géographie, construction politique et représentations : l'exemple de l'espace Lille-Dunkerque », *Ruralia* [En ligne], 18/19 | 2006, mis en ligne le 28 août 2007, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/1421>

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

Tous droits réservés

Le « pays » entre géographie, construction politique et représentations : l'exemple de l'espace Lille-Dunkerque

Thèse pour le doctorat de géographie mention aménagement de l'espace et urbanisme sous la direction de Guy Burgel, Université Paris 10, soutenue le 10 novembre 2006 devant un jury constitué de Guy Burgel, Yves Chalas (président), Jean-Marie Ernecq, Michel Herrou et Jean-Paul Volle, mention très honorable avec les félicitations du jury

Xavier Leroux

- 1 Les transformations qu'ont connues nos sociétés ces dernières décennies ont été nombreuses et rapides, leurs expressions spatiales constituant le plus net reflet de leur complexité. La généralisation de la mobilité individuelle a bouleversé l'organisation des espaces, dissociant les fonctions du sol, rapprochant villes et campagnes par la périurbanisation, les éloignant par la métropolisation. La mondialisation des échanges et la montée du processus d'intégration européenne ont également agrandi les échelles de référence et avivé la concurrence entre ces métropoles qui concentrent pouvoirs, ressources et activités au détriment des autres espaces.
- 2 La politique d'aménagement du territoire français a en charge le traitement de ces déséquilibres spatiaux, l'harmonisation d'un territoire national gêné principalement par l'hypertrophie de sa capitale. Si les régions de programme, la décentralisation industrielle et la politique des métropoles d'équilibre n'ont pas été synonymes de réelle décentralisation et de rééquilibrage des espaces, la politique des pays initiée par la LOADT de 1995 (dite « loi Pasqua ») et la LOADDT de 1999 (dite « loi Voynet ») tente à son tour d'apporter une réponse aménageuse générale. « Territoire de projet », nouveau cadre du développement local, le pays est actuellement présenté comme l'échelon de proximité idéal pour mieux penser le rapport ville-campagne et favoriser la participation des

acteurs. L'idée sous-tendue dans la loi est d'harmoniser l'organisation du territoire national pour mieux équilibrer les chances de chacun. La France pourrait se structurer autour de quelques grands pôles urbains et d'un réseau de pays. Les textes de loi abordent ce problème sous l'angle de leurs « solidarités réciproques » qui, s'étant étioilées, seraient à reconsolider.

- 3 Mais si pour répondre à ces objectifs, le pays d'aujourd'hui est considéré comme un espace de réflexion « davantage là pour aider plutôt que pour faire », la question de son insertion dans un système institutionnel obsolète et fortement enchevêtré demeure essentielle. Le pays semble présenter les qualités requises pour prendre une place intermédiaire entre des échelons comme la commune ou le canton, trop exigus pour penser les questions d'aménagement et des échelons comme le département ou la région, trop vastes pour refléter la réelle proximité du quotidien. Accompagnant le récent essor de l'intercommunalité, le pays n'est-il pas amené à simplifier la découpe administrative française en la décentralisant réellement et en supprimant cette fois des niveaux ?
- 4 Pour autant, ces questions n'apparaissent pas fondamentalement nouvelles, juste réactualisées. Le pays, l'ancien *pagus* gaulois, a d'abord constitué la maille d'étude privilégiée des géographes classiques du début du 20^e siècle, naturalistes en tête, convaincus que l'unité de la France reposait sur sa diversité. En 1898, Pierre Foncin voyait même dans le pays, cette « véritable molécule géographique de notre vieille France », l'échelon idéal d'un projet de fédéralisme administratif. Après le tournant du siècle, la région devient l'échelon d'analyse privilégié, entre autres sous l'impulsion des cris d'alarme de Jean-François Gravier constatant l'accroissement du déséquilibre Paris-Province. Les années 1970 sont le théâtre d'un renversement de paradigme consacrant le local comme une réponse à la crise économique et à l'insuffisance des mesures décentralisatrices de l'État. Voulant enrayer la dévitalisation de leur société rurale, agriculteurs, régionalistes et écologistes affirment qu'il est possible de « vivre, travailler et décider au pays » en traitant les problèmes de manière transversale et en contractualisant avec l'État et les collectivités concernées. De cette manière, le pays apparaît comme le lieu privilégié d'exercice du développement endogène, lequel inspirera les contrats de pays.
- 5 Dix années se sont écoulées depuis le lancement de ce nouveau chantier sur les pays en 1995 et les territoires répondant à l'appel sont toujours plus nombreux. Des dispositions juridiques très générales et un engouement pour le concept même de pays expliquent un tel succès. Le pays étant une notion délicate à caractériser, ayant évolué avec les âges et pouvant correspondre à des réalités quelquefois très diverses, il apparaît légitime que le législateur ne lui ait pas donné de définition trop rigide. Dès lors, il s'agit surtout de juger de sa pertinence selon les cas de figure locaux. La mise en place d'un outil d'aménagement pose la question de l'articulation d'une réalité territoriale avec des actions volontaristes, actions en partie conditionnées par la représentation de la réalité et de l'outil en question. Traduits ici, les axes de ce triptyque amènent les questions suivantes.
- 6 La première tient de la réalité fonctionnelle du terrain. Le cadre du pays s'adapte-t-il à tout type de territoire organisé selon la logique de polarisation entre un centre et son aire d'influence ? À l'image de sa définition classique ou en référence au bassin d'emploi évoqué par la loi, on conçoit assez naturellement qu'un pays puisse prendre corps sur un espace d'une dimension moyenne, régulé par des migrations quotidiennes. Le centre peut prendre ou non le caractère d'agglomération selon son importance. Mais qu'en est-il des

territoires où la centralité n'existe pas en tant que telle ? Cette absence de centralité suffisamment forte ne signifie-t-elle pas que la polarisation se manifeste à plus vaste échelle lorsqu'un noyau urbain encore plus important exerce son influence ? Le pays ne semble pas adapté à la réalité de la grande ville. Pays sans ville dans un cas, ville sans pays dans l'autre, qu'en est-il alors de l'espace transitionnel, de nature périurbaine, qui ne trouve réellement sa place dans ces cadres ?

- 7 La seconde est de nature politique. À bien y regarder, le respect des contours intercommunaux constitue le seul impératif fort dans l'élaboration du pays. Dans ce souci de coller au mieux à la réalité présente, il est donc possible de s'affranchir des autres découpages territoriaux. Pourtant les intercommunalités, spécialement en milieu rural, se sont fortement calquées sur les cantons, reprenant ainsi les contours départementaux d'il y a deux siècles. Il y a là à juger de la capacité des acteurs à arbitrer entre une logique de reproduction, de gestion des héritages, et une logique d'évolution, d'adaptation au contexte actuel. De plus, la petite taille de ces intercommunalités est aussi qualifiée de frein à l'approche territoriale que nécessitent les questions d'aménagement et à laquelle le pays pourrait être une solution. L'aspect temporel peut également être évoqué dans la mesure où le temps long des territoires apparaît décalé avec le temps court des élus qui raisonnent en termes de mandats électifs et pour qui le pays peut parfois être perçu comme un concurrent. Le lien avec les intercommunalités est fondamental puisque le pays, en tant qu'espace de projet, fédère ces dernières dans leur rôle de gestionnaires.
- 8 Le troisième volet montre qu'au-delà des situations d'inertie et de mouvement soulevées par ces questions politiques, la construction des pays doit compter sur une autre variable, celle du sens que l'on peut attribuer au concept, de l'image que l'on peut s'en faire. En effet, le pays est aujourd'hui mythifié, souvent perçu dans l'imaginaire collectif comme un espace où la ruralité et les valeurs « authentiques » afférentes ont su être préservées. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que 70 % des Français soient favorables au retour des pays (sondage IFOP 1999). Dès lors, et au vu de la relative souplesse des textes juridiques, il n'est pas rare de constater certaines dérives comme la création de pays défensifs, méfiants envers la pression que peut exercer une grande concentration urbaine. Risque-t-on de raviver le mur ville-campagne dans ces espaces ? Au-delà de ces attitudes de protection, le fait que la loi n'ait pas défini de seuil dimensionnel minimum pose par ailleurs la question de la création possible de petits pays, renfermés et autocentrés. Le battage médiatique ayant ravivé l'intérêt pour la notion, il convient de souligner également l'émergence d'initiatives informelles, ne rentrant pas dans les cadres Voynet, se revendiquant pays. La réelle consistance de ces territoires est à questionner d'autant que leur mise en lumière, parfois foisonnante, peut entraîner la confusion. Le pays revient, il est à la mode.
- 9 En étudiant le cas « particulier » de l'espace Lille-Dunkerque (espace présentant notamment la particularité d'être polarisé par ses extrémités), l'objectif de cette thèse était de tester la validité de l'outil pays comme cadre territorial. Il convenait d'essayer de comprendre les mécanismes de découpage et de recomposition des territoires sur la base de l'échelon pays pour tenter d'en cerner la portée et les limites. La configuration territoriale préalable accepte-t-elle ce type de zonage ? Les découpages institutionnels en place et les pratiques politiques peuvent-ils constituer un ferment de son avènement ? Comment la représentation du pays influe-t-elle sur les mécanismes de construction politique et sur la perception des populations ?

- 10 Pour tenter de cerner la pertinence de l'outil pays aujourd'hui, le déroulement de la thèse a suivi une démarche logique s'articulant en trois temps. Nous avons montré comment l'outil pays pouvait être apprécié par ces trois catégories d'acteurs que sont le géographe, le législateur mais également les populations.
- 11 Nous nous sommes attachés à montrer au cours de la première partie que le pays, concept évolutif et protéiforme, est avant tout un outil de géographe. Les auteurs classiques l'ont d'abord cerné comme le cadre commun de différenciation des territoires. Les critères physiques ont primé dans leurs définitions du concept, faisant du pays un synonyme de région naturelle. Notre espace d'étude ne présente pas d'unité en la matière puisqu'une Flandre maritime s'oppose à une Flandre intérieure, laquelle évolue vers une mosaïque de micro-régions lilloises. Mais les mutations de territoires ont nécessité la prise en compte de la dimension anthropique dans la définition, notamment par la référence au pouvoir d'attraction de la ville. Cette dimension est aujourd'hui réactualisée avec la généralisation de la mobilité individuelle et le développement de la périurbanisation. Ici, notre espace d'étude est fortement polarisé par ses extrémités, les pôles lillois et dunkerquois. Au-delà de ces critères fonctionnels, le pays peut enfin correspondre à une unité de vie fondée sur différents déterminants culturels. À titre illustratif, nous avons choisi d'évoquer les caractéristiques de l'implantation de l'habitat, l'héritage linguistique flamand ainsi que, champ de recherche nouveau pour le géographe, l'existence d'une musique traditionnelle locale, aujourd'hui soutenue par une poignée de passionnés.
- 12 La seconde partie a montré que le pays est aujourd'hui revenu comme un outil d'aménagement du territoire qui ambitionne non seulement de le réorganiser mais également d'en simplifier la gestion. En tant que construction politique, le pays a pris divers visages thématiques dans les politiques d'aménagement (contrats de pays, pays d'art et d'histoire, pays d'accueil touristique) avant d'être devenu aujourd'hui un zonage complet. Le législateur l'a défini d'une manière peu rigide, ce qui a contribué à son succès. Tentant de fédérer les intercommunalités, peut-il prendre la place intermédiaire voulue entre les communes et le couple département-région ? Les héritages institutionnels et les pratiques intercommunales (de gestion ou de projet) ont influé sur la configuration des cadres Voynet. Préalable au pays, l'intercommunalité a pris, dans notre espace d'analyse, la forme d'une dizaine de communautés de communes épousant pour la plupart les contours cantonaux. Comme par souhait de protection, leur structuration s'est d'abord faite en bordure directe des agglomérations avant de gagner le centre. Témoin d'un conservatisme local, une enclave subsiste sur le secteur d'Hazebrouck. Outre les coupures médiévales des châtelainies, les contours de pays héritent par ailleurs de la territorialisation intercommunale des SIVU et SIVOM mais aussi d'histoires de projet différentes : un projet de PNR avorté pour le pays Cœur de Flandre, une vingtaine d'années d'expérience d'un contrat d'aménagement rural (CARFO) pour le pays Moulins de Flandre. Si Cœur de Flandre garde une cohérence fonctionnelle avec la zone d'emploi Flandre-Lys, Moulins de Flandre a fait le pari de se séparer d'une agglomération dunkerquoise elle aussi structurée en quelques années. Le cadre de l'agglomération lilloise n'a, quant à lui, pas évolué depuis ses origines, lors de l'établissement du premier SDAU en 1972. Les modifications demeurent internes au périmètre, indiquant une certaine stabilisation de sa géographie. La notion de pays y subsiste par endroits, dans les zones périphériques à la conurbation. En revanche, l'ambition métropolitaine passe par la nécessité de se donner une masse critique, recherchée notamment dans la dimension transfrontalière.

- 13 Le contenu du projet de territoire révèle la façon dont ces entités territoriales envisagent leur développement, notamment leurs interrelations. Lille vise le statut de capitale régionale mais également une place dans le réseau des métropoles européennes. En cela, elle n'en réfère pas à ses voisins de pays limitrophes. Dunkerque voit davantage de relations avec un arrière-pays qu'elle a cru bon de rebaptiser « avant-pays ». Les deux pays de l'interstice affichent, quant à eux, davantage le souhait de collaborer ensemble et avec le voisin belge (ce qui représente plus « la Flandre » que les pôles urbains de référence qui pourtant les englobent lors de schémas à plus grande échelle : souhaitent-ils s'en affranchir ?). Au-delà de ce regard général, nous avons étudié la composition des conseils de développement, organes participatifs des pays, mais aussi quelques concrétisations des propositions d'aménagement. Si, pour promouvoir un idéal de démocratie participative, la loi a doté le pays d'un conseil de développement, la caractérisation de ce dernier demeure très ouverte. Et si l'outil peut questionner des élus circonspects sur la légitimité de la parole du citoyen, il interpelle également l'intérêt général du projet de territoire sur lequel l'avis n'a pu arriver qu'en fin de course. La quête de la représentativité apparaît vaine même si des correctifs en vue d'une féminisation et d'un rajeunissement dans les compositions sont déjà apportés. Quant à l'équilibre spatial, on constate, outre des effets de proportionnalité, que le cœur de l'agglomération, notamment à Lille, concentre les adhésions. Parmi les premières actions en cours ou achevées, se pose la question-clé d'un renforcement de la centralité dans cet espace, effort qui pourrait se faire sur la création d'une entité intercommunale plus copieuse. Une communauté d'agglomération agencée autour d'Hazebrouck semblerait légitime, notamment pour impulser une démarche de SCOT, mais la commune reste aujourd'hui muette sur cette éventualité. Moins raisonnable pour l'équilibre général de cet espace, une telle structure montée sur Bailleul ne peut cependant être exclue. Rassembler et communiquer sont également des défis de pays. Sans que l'on puisse présager de leur pérennité, on a constaté une multiplication de sites Internet promouvant les entités intercommunales et les pays sous de nombreuses formes. Les « lettres de pays » se diffusent également.
- 14 Si la notion de pays est aujourd'hui associée à cette dualité « concept de géographe » et « outil d'aménageur », il convenait de ne pas occulter sa perception par les populations. C'est ce dont nous avons traité dans une troisième et dernière partie. La notion de pays prend parfois corps de manière plus informelle, du moins en dehors du cadre législatif prévu à cet effet. Si les offices de tourisme et les syndicats d'initiative s'étaient déjà appropriés la notion, nous constatons aujourd'hui l'émergence de micro-territoires se revendiquant pays sur la base de rémanences physiques ou historiques. Dans notre exemple, des pays « de transition » à la ruralité affichée apparaissent en bordure de la métropole lilloise, s'en revendiquant proches sans prétendre y être inclus (Lys, Weppes). Il convenait de s'interroger sur leurs fondements puisque leur mise en lumière est réelle et peut entraîner doublons et mauvaise lisibilité. Pour clore cette étude, nous avons décidé de récolter l'avis des populations sur la connaissance et la perception du pays dans notre espace. Une série d'entretiens semi-directifs nous a permis d'appréhender ces visions de manière séparée, chez les habitants et chez les élus. Parmi les éléments de réponses, nous avons remarqué que les élus s'affichaient plutôt dubitatifs envers ce nouvel instrument qui pourrait nuire à leurs privilèges, tout en risquant de complexifier encore l'organisation administrative en place. L'attachement à la commune est incontestable, celui au département encore bien présent, l'intercommunalité perçant

doucement. Les citoyens voient le pays comme un territoire rural chargé d'histoire et de culture mais ne connaissent pas encore l'outil juridique naissant. Vecteur de valorisation des spécificités locales, support du communautarisme ou simple gageure, les points de vue oscillent. Le sentiment d'appartenance au territoire est plus net dans la partie centrale de notre espace d'étude. On y conteste notamment la limite sud du pays Cœur de Flandre ainsi que la croissance de la métropole dont le potentiel transfrontalier ne semble encore que l'affaire de théoriciens.