

Xavier LEROUX

Doctorant en géographie

Laboratoire de Géographie Urbaine
Université Paris X
200 avenue de la République
92001 Nanterre cedex

E-mail : xavleroux@free.fr

La recomposition en « pays » de l'espace Lille - Dunkerque

Mots clés : Pays - Nord Pas de Calais - Limite - Environnement - Aménagement du Territoire

Les évolutions de la société et leurs traductions spatiales obligent les politiques d'aménagement et de développement des territoires à se renouveler continuellement. Protection de l'environnement et gouvernance territoriale font désormais figure d'incontournables au sein des différents découpages spatiaux mis en place.

Réanimés par les lois d'aménagement et de développement du territoire de 1995 et 1999, les « pays » s'affichent comme un nouvel échelon de territorialité sur la carte nationale. Sur la base de la découpe traditionnelle formulée par les géographes classiques, ces « pays » se veulent caractérisés par une cohésion d'ensemble ; la nouveauté réside dans la finalité qu'on leur prête : mener une politique de développement durable.

L'objectif de cette contribution est d'obtenir davantage de connaissances sur ce retour des « pays » à l'aide d'un exemple localisé. L'exemple choisi concerne la région Nord Pas de Calais, terrain pouvant s'avérer original à plus d'un titre ne serait-ce qu'en le résumant comme un espace fortement urbanisé où rareté des sites naturels rime avec diversité.

Inspiré d'un travail réalisé par deux géographes de l'université de Bourgogne (Chapuis et Passegué, 2002), l'article présente les résultats d'une enquête menée auprès d'une population résidant dans un espace compris entre Lille et Dunkerque où deux « pays » s'érigent : « Cœur de Flandre » et « Moulins des Flandres » (figure 1).

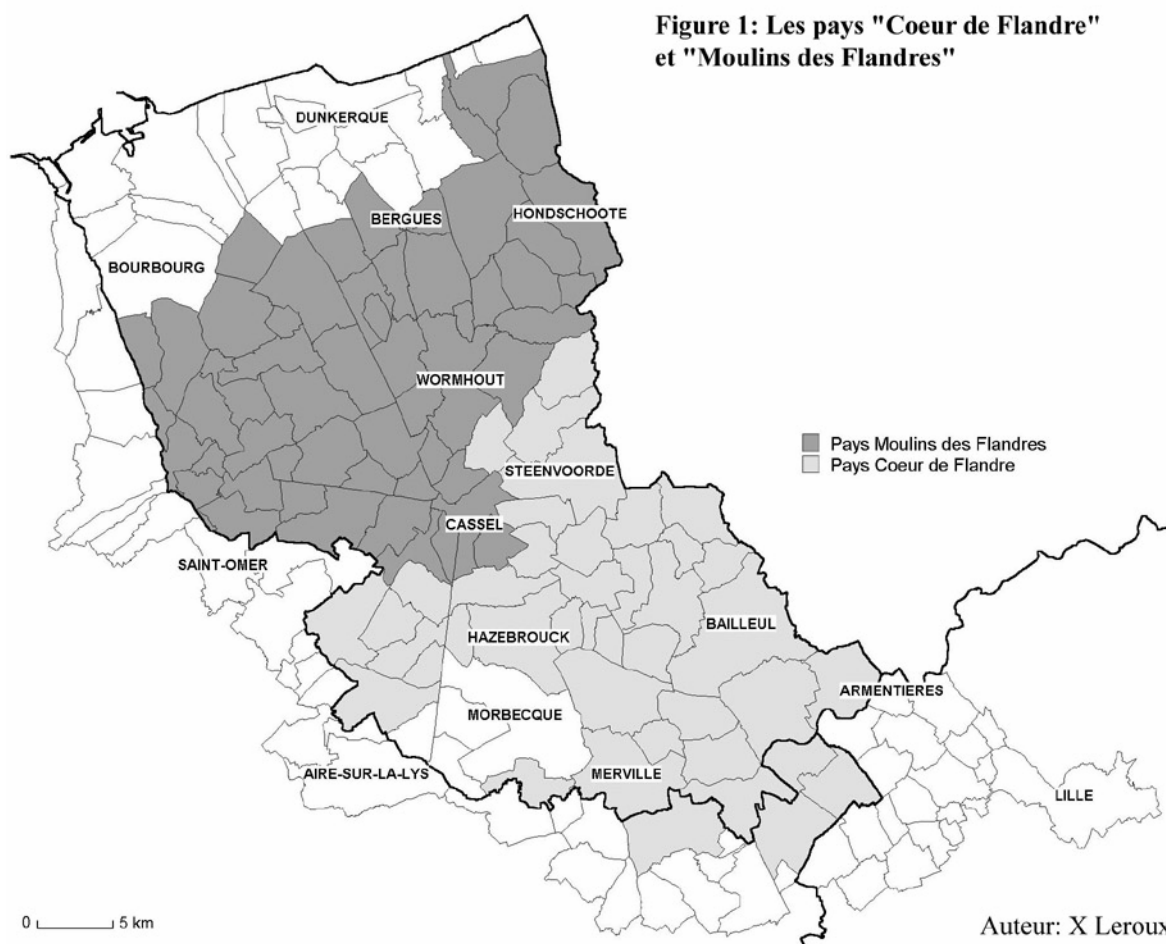
Après avoir rappelé comment ces « pays » se sont constitués, notre propos illustrera quelques conclusions exploitables de cette enquête. Les caractéristiques originales de « pays », la pertinence du concept et de ses limites ainsi que le sentiment d'appartenance peuvent fournir des éléments intéressants pour la future gouvernance de ces territoires.

1. Emergence des « pays »

Sur un espace d'environ 70 kilomètres, compris entre Lille et Dunkerque, s'étend une région géographique que l'on a coutume d'appeler la Flandre française. Terre de tradition rurale cristallisant de nombreux symboles régionaux, la Flandre française fait, depuis quelques temps, l'objet de réflexions de plus en plus nombreuses quant à son devenir. La croissance des pôles lillois et dunkerquois, la dilution de leurs périphéries et les phénomènes de polarisation en résultant constituent les principales raisons de l'attention portée à cet espace.

Il convient de rappeler qu'avant d'en venir au « pays », le secteur avait fait l'objet d'un projet de classement en Parc naturel régional, idée ayant rapidement avorté. Insuffisance de richesses patrimoniales, petite taille, proximité des densités urbaines ou encore volonté politique déficiente sont souvent mises en avant pour justifier cet échec. Le fait est que, s'il avait vu le jour, le PNR des Monts de Flandre serait devenu le quatrième PNR du Nord Pas de Calais. La Région aurait été la région française la plus dotée en PNR, ce qui aurait peut-être posé un problème d'image et de pertinence du concept.

Saisissant les opportunités juridiques remettant en selle les « pays », l'association de préfiguration du PNR s'engage dans cette nouvelle voie en 2002 pour faire naître le projet « Cœur de Flandre » qui recouvre, à peu près, le même périmètre, de Nieppe à Steenvoorde. L'espace compris entre Steenvoorde et la Communauté Urbaine de Dunkerque fait également l'objet d'un projet de ce type baptisé « Moulins des Flandres ». Si l'idée semble antérieure au projet « Cœur de Flandre », cet autre « pays » demeure moins avancé que son homologue puisqu'il n'en est qu'à la phase de demande de reconnaissance en périmètre d'étude.



2. Construction de l'enquête

Quelques hypothèses ont orienté la préparation de l'enquête. Les « pays » demeurent méconnus à l'heure actuelle et la physionomie même du secteur d'étude a influé sur les réponses. L'action continue de l'homme sur son environnement à travers l'histoire, la proximité de grandes densités urbaines, le voisinage avec la Belgique ou encore la taille

même de ces « pays » sont autant d'éléments qui guident les témoignages quant aux spécificités de ces territoires et au sentiment d'appartenance en découlant.

L'enquête a pris la forme d'entretiens semi-directifs d'une demi-heure croisant questions ouvertes et questions fermées. La population enquêtée s'est naturellement divisée en deux groupes n'ayant pas la même vision de la notion de « pays » : des citoyens et des maires sélectionnés parmi trois ensembles de notre espace d'analyse (« Cœur de Flandre », « Moulins des Flandres » ainsi que quelques communes extérieures mais limitrophes de ces deux « pays »). Sur près de trois mois, 101 entretiens ont été réalisés : 38 chez les maires et 63 chez les habitants.

Il convenait de varier les situations selon l'appartenance à chacun de ces trois ensembles et selon diverses caractéristiques (nombre d'habitants, caractère plutôt urbain ou rural, position géographique centrale ou frontalière, appartenance au canton et à l'intercommunalité, situation physique). Concernant les habitants, s'il est difficile de chercher la représentativité sur un si petit échantillon, il a tout de même été essayé de varier les situations selon les variables classiques de l'âge, du sexe et de la catégorie socioprofessionnelle.

Comme il s'agit d'entretiens ouverts, soulignons qu'il est des biais classiques expliquant que des enquêtés n'ont pas répondu à certaines questions (par incompréhension, fuite, oubli...). Notons également que la petite taille de l'échantillon « habitants » pourra se révéler un handicap pour l'interprétation (chiffrée notamment) de certaines réponses.

3. Résultats

La représentation de la notion de « pays » et l'approbation ou non des limites constituent les deux grands volets à analyser en priorité pour montrer toute la difficulté qui réside dans le passage d'une notion territoriale vécue à une notion administrative.

a. Introduction de la notion de « pays » : connaissance et définition

Naturellement, les élus membres de ces « pays » connaissent la notion mais se montrent encore davantage attachés à leur commune ou au groupement intercommunal de référence. C'est pourquoi à ce stade introductif, la question présente un intérêt pour la cible « habitants ». Laisser à l'individu la liberté de s'exprimer sur cette notion sans précision supplémentaire a spontanément renvoyé à la conception nationale du « pays ». Dès lors, il a rapidement fallu préciser le concept en le qualifiant de « pays » local. Des exemples de « pays » voisins étaient cités en aide (Boulonnais, Artois, Hainaut...). Une remarque intéressante est que, dans la majorité des cas, les individus ont manifesté leur compréhension de cette définition par l'emploi du mot « terroir » en guise de synonyme.

36 personnes sur les 63 interrogées, soit plus de la moitié (57 %) utilisent le mot « Flandre » dans leur définition (avec parfois des précisions sur le caractère intérieur, maritime, central...). Ces individus sont répartis sur l'ensemble de l'espace de sondage. Si on se sent nettement du « dunkerquois » ou du « littoral » en limite nord, les situations apparaissent plus variées en bordure sud du « Cœur de Flandre ». Les habitants d'Armentières fournissent la plus grande diversité de réponses entre une entité « Lys », une entité « Weppes » mais la plupart n'hésite pas à se revendiquer d'un « espace transitionnel entre la Flandre et la Métropole ». Des habitants de Saily/Lys ou de Fleurbaix évoquent l'ancien « pays de l'Alloeu », vieille réunion de quatre paroisses (Saily/Lys, Fleurbaix, Laventie, La Gorgue) érigée au XVIII^{ème} siècle par Louis XIV. Enfin, parmi les 12 individus (20 %) ne sentant pas

de caractéristiques de « pays », il est important de noter qu'ils sont localisés en limite nord (Dunkerque) et en limite sud (Armentières, Bois Grenier, Fleurbaix, Sailly/Lys) de nos deux « pays » d'étude. Proximité de la ville et sentiment d'appartenance à un « pays » sont-ils incompatibles ?

Concernant la connaissance du « pays » en tant que nouveau découpage territorial juridique, il n'est pas étonnant de constater que le concept est encore trop frais et que seuls 10 individus sur les 63 (soit 15 %) avouent en avoir entendu parler. Ces 10 personnes sont majoritairement situées dans les communes du pays « Cœur de Flandre » (Bailleul, Steenvoorde, Hazebrouck...) et ont une implication plus ou moins directe dans les secteurs liés à l'aménagement/environnement. Il convient toutefois de nuancer ce constat en précisant que, parfois, le « Cœur de Flandre » est connu mais pas en tant que « pays » juridique. En effet, cette appellation existe déjà comme l'un des découpages formulés par les Offices de Tourisme. Rappelons qu'à ce titre, le département du Nord est découpé en cinq sous-ensembles que sont la Flandre - Côte d'Opale, le Cœur de Flandre, la Métropole Lilloise, le Hainaut et l'Avesnois. Dès lors, des panneaux d'indications existent déjà sur place, ce qui explique cette identification occasionnelle. Notons que 10 individus sur les 63 interrogés avaient également connaissance du projet de Parc Naturel Régional antérieur aux « pays ».

Comme le « pays » est un territoire à définition complexe et évolutive, il a été demandé aux enquêtés de se prononcer sur les éléments qu'ils jugeaient les plus pertinents pour le définir. Les six éléments suivants étaient proposés : culture, histoire, caractéristiques naturelles, économie, politique, réseau de villes et de villages. 28 maires sur les 38 ont répondu à cette question (soit près de 75 %) et 57 individus sur les 63 (90 %). Il est intéressant de distinguer deux cas : lorsque l'un de ces éléments est cité et surtout lorsqu'il arrive en première position.

Pour les élus, la culture semble être l'élément primordial dans la définition du « pays » puisque 61 % des maires interrogés l'évoquent et que quasiment la moitié (43 %) la citent comme l'élément premier. Les caractéristiques naturelles viennent en second, 54 % des élus les évoquent alors que 21 % d'entre eux les placent au premier plan. Si 43 % des maires pensent que l'économie est importante pour la définition d'un pays, seuls 14 % la placent en tête de liste. Dès lors, c'est l'histoire qui devient le troisième constituant d'un « pays » à arriver en première place. Pour le reste, les résultats sont plutôt insignifiants. Si 21 % des élus évoquent les caractéristiques de leurs villes et villages, aucun ne les place en tête de file. Sur les trois maires évoquant la politique, un seul la considère comme un élément primant dans la définition d'un « pays ».

Les réponses des habitants diffèrent de celles obtenues auprès des maires. Si la culture est citée par près des trois quarts des enquêtés, elle n'arrive qu'en seconde position (30 %) des éléments constitutifs du « pays ». L'histoire lui est préférée car presque la moitié (44 %) des individus pensent qu'elle se révèle être le principal déterminant d'un « pays ». Les éléments naturels n'arrivent qu'en quatrième position avec 11 % des citations, la typologie des villes et villages les devançant (14 %). Si l'économie d'un « pays » est citée dix fois, elle ne le demeure qu'une seule fois en première position. Quant à la politique, personne ne pense qu'elle puisse être l'élément phare dans la définition du « pays ». Les habitants seraient-ils plus traditionalistes en privilégiant l'histoire et les maires plus enclins à promouvoir leur territoire en optant pour la culture ?

b. Limites internes de « pays »...

Le découpage administratif de ces « pays » vient-il confirmer la perception des populations ou y a-t-il des dissemblances ?

L'analyse des noms de « pays » peut introduire la question sur leurs limites. Elus et habitants ont cependant peu de remarques à formuler sur ces noms de « pays ». Notons juste que plusieurs enquêtés font la remarque que le secteur « Moulins des Flandres » n'a pas l'exclusivité des moulins de ce territoire flamand. D'autres communes incluses dans « Cœur de Flandre » ont également ce genre d'édifice à faire valoir (Boeschepe, Steenvoorde, Terdeghem). Notons aussi que certains habitants du pays « Moulins des Flandres » pensent qu'au vu de ses caractéristiques, leur territoire aurait été plus à même de recevoir une appellation du type « Cœur de Flandre ».

Les réflexions sur les limites sont beaucoup plus évocatrices. Le contour du pays « Moulins des Flandres » appelle peu d'observations. Que ce soit pour les élus ou les habitants, aucune commune ne devrait en être retirée. Certains y auraient intégré la commune de Steenvoorde et quelques-unes de ses voisines pour avoir un tracé plus régulier et pour rester en harmonie avec l'appellation liée aux moulins. D'autres enquêtés évoquent l'adhésion de la bande littorale. La raison est de nature économique : composer avec Dunkerque permettrait de pallier l'absence de pôle urbain moteur, générateur d'emplois sur ce territoire.

C'est sur le territoire « Cœur de Flandre » que les remarques sont les plus abondantes et les plus variées. La communauté de communes du pays de Cassel (13 communes) qui était dans les démarches d'étude des deux « pays » a finalement tranché en faveur du pays « Moulins des Flandres ». Dès lors, c'est un quart des maires enquêtés (tous appartenant au pays « Cœur de Flandre ») qui regrette son départ de l'autre côté. La principale raison mise en avant est celle d'une coupure paysagère et par suite, d'un affaiblissement de la cohérence touristique de l'entité Monts de Flandre (les autres Monts étant dans le pays « Cœur de Flandre »).

En évoquant leurs pratiques touristiques ou de promenade, les individus fournissent des éléments intéressants à ce sujet. Si quelques-uns d'entre eux avouent fréquenter la forêt de Nieppe, les bords de Lys ou le littoral Dunkerquois, il convient de noter que la chaîne des Monts de Flandre constitue le point d'attrait touristique privilégié. Apportons quelques nuances en précisant que, même si la géomorphologie se joue des frontières administratives, les différents monts constituant la chaîne sont séparés les uns des autres, ce qui explique la variété dans les réponses des habitants. Le Mont des Cats et le Mont Noir sont cités ensemble du fait de leur continuité spatiale du côté français. Les enquêtés les ont distingués du Mont Rouge et du Mont Kemmel qui sont situés sur la partie belge. Si la frontière internationale a contribué à la séparation de ces Monts, il faut noter que le Mont Cassel est également cité à part. Il est, certes plus excentré d'une dizaine de kilomètres par rapport aux autres Monts, mais il faut noter que l'autoroute A 25 a renforcé cette distinction. Les individus fréquentant chacun de ces Monts sont situés à tous endroits de l'aire d'analyse, ce qui montre que le déplacement est fait en conséquence.

Les quatre communes composant la communauté de communes de la Voie Romaine (Morbecque, Steenbecque, Thiennes, Boëseghem) ont également décidé de se retirer (peut-être temporairement ?). De ce fait, la carte représentait ces communes comme exclues du zonage. Là encore, on peut relever un chiffre non négligeable puisque cinq maires (communes du « Cœur de Flandre ») regrettent ce choix. En effet, la commune de Morbecque abrite la

forêt de Nieppe qui reste l'unique massif forestier de Flandre française et constitue un autre point d'attraction potentiel de ce secteur. Cette même remarque formulée par les habitants tient peut-être à l'allure même de la carte qui présente un vide à cet endroit.

Le dernier point important concerne la limite sud du pays « Cœur de Flandre ». Près d'un quart des maires (des deux « pays ») mais aussi près d'un quart des habitants contestent cette limite avec des justifications diverses. Différences culturelles, paysagères et fonctionnelles sont mises en avant : parler patoisant, absence de spécialités gastronomiques, morphologie des villes (densité, périurbanisation), attraction des pôles armentériens, béthunois et lillois constituent la majorité de ces légitimations que l'on trouve parfois résumées par la coupure physique que représente la Lys. Certains contestent la présence des communes du Pas de Calais (Laventie, Lestrem, Fleurbaix, Sailly/Lys) mais ce n'est pas l'unique discriminant puisque d'autres communes du Nord sont citées (La Gorgue, Estaires, Merville, Haverskerque). Certains remontent même encore plus au nord pour franchir cette barrière de la Lys et citer les communes de Neuf-Berquin, Vieux-Berquin, Le Doulieu ou Nieppe qui n'affichent pas de caractères pouvant se revendiquer de Flandre. Il est intéressant de conclure sur le fait que, pour les maires et les habitants, la commune de Steenwerck ne souffre pas de cette contestation alors qu'elle se trouve enclavée entre Estaires, Le Doulieu et Nieppe.

Finalement les habitants contestent peu les limites « latérales » de ces « pays », le département et la nation semblant demeurer de solides repères acquis. Parfois, certains maires regrettent que la découpe suive celle de l'intercommunalité en place, elle-même héritée, dans de nombreux cas, du zonage cantonal.

Indépendamment de ces considérations, il est important de noter que dix maires nous ont spontanément parlé de leur souhait d'aboutir à un « pays » unique réunissant les deux territoires. Les raisons mises en avant sont de diverses origines : ne pas scinder la Flandre en deux parties comme elle l'a déjà été de par la frontière franco-belge, avoir un « pays » plus grand et plus fort pour s'affirmer comme une entité à part entière entre les pôles lillois et dunkerquois...

c. ...et au delà de la frontière internationale

Nos deux territoires de « pays » affichent une spécificité notable : leurs caractéristiques permettent de les identifier comme la Flandre française, sous-ensemble de la Région du Nord mais sous une continuité physique et des similitudes humaines, se définit un espace qui ne représente pas moins de la moitié d'un autre Etat, celui de la Belgique.

A une époque où la coopération transfrontalière s'expose comme un nouveau volet dans les politiques d'aménagement, il a été demandé aux élus de formuler un sentiment sur leurs voisins belges, notamment pour voir s'ils avaient des contacts effectifs avec eux. Pour les habitants, il s'agissait davantage d'avoir une opinion d'ensemble. Et même si la question n'est pas à l'ordre du jour, il leur a été demandé un avis sur d'éventuels « pays » mixtes, franco-belges.

A la première question, 26 élus se sont prononcés, soit plus des deux tiers (68 %). La moitié des répondants (13 élus) déclarent ouvertement avoir de la sympathie envers leurs voisins belges. Huit d'entre eux (30 %) mettent en avant une collaboration effective (la procédure INTERREG est citée en majorité). Les thèmes d'action se partagent entre gestion de l'eau,

tourisme et gestion des déchets. Enfin, cinq élus (19 %) déplorent le manque de contacts et la difficulté à en établir.

Plus d'un tiers des individus (23) avoue avoir de la sympathie envers leurs voisins belges. En revanche, ils ne sont que 10 (16 %) à reconnaître clairement une culture similaire à la leur. Dix autres individus s'affirment plus nuancés : pour eux, le flamand belge (qualifié de flamand « flamingant ») est méfiant et il faut d'abord gagner sa confiance. La barrière linguistique et les différences de mentalités ne se font pas trop sentir sur une proche bande frontalière mais s'accroissent au fur et à mesure de l'enfoncement dans la Belgique. Un autre chiffre intéressant est celui concernant le quart des individus (17) qui voient dans leurs voisins belges des commerçants nés au sens de l'accueil irréprochable : plus dynamiques, plus propres, moins chers et ouverts le week-end sont autant de raisons qui poussent les individus sondés à répondre dans ce sens.

A la seconde question « si les barrières internationales n'étaient pas si rigides, pensez vous que l'on aurait pu envisager un « pays » commun ? », trente maires se sont prononcés (79 %). 60 % d'entre eux (18 élus) pensent que l'idée d'un « pays » commun semble difficile à envisager. Les 12 autres élus (40 %) seraient plutôt favorables à une telle idée. Au niveau des justifications du « non », les élus mettent en avant tantôt les obstacles culturels (mentalité, langue...), tantôt les obstacles administratifs (le découpage n'est pas semblable), tantôt les deux mais également le fait qu'il est tout simplement trop tôt pour y penser (le « pays » est une procédure naissante en France, allons dans l'ordre). Les 40 % d'élus favorables à un « pays » commun sont, sans surprise, les mêmes qui formulaient de la sympathie à leur égard dans la question précédente. Le fait marquant ici tient plutôt à la localisation des maires formulant ces avis. Assez naturellement, on trouve 5 de ces 12 élus (42 %) en frontière franco-belge (Hondschoote, Ghyvelde, Bambecque, Bailleul, Steenvoorde). Mais il est important de noter que sur ces 12 élus, 5 autres sont situés dans le Pas de Calais (Saint Venant, Neuve Chapelle, Fleurbaix, Lestrem, Laventie, à savoir les seuls 5 maires Pas de Calais de l'échantillon initial). Le fait d'être plus ouvert au dialogue interdépartemental leur donne-t-il une ouverture supplémentaire sur le dialogue transfrontalier international ?

Concernant les habitants, 44 % pensent que l'idée d'un « pays » commun semble difficile à envisager alors que 56 % seraient plutôt favorables à une telle idée. Un « pays » commun pourrait s'étendre jusqu'à Ypres et Poperinge d'après les individus alors que les justifications au « non » prennent diverses formes : les Belges seraient trop nationalistes, le regroupement ne pourrait fonctionner que sur des thématiques précises, les Belges ne seraient pas d'accord.

Instrument d'avenir, retour vers le passé ou nouvelle couche administrative ? La mise en place des « pays » suscite des réactions variées. Dans l'ensemble, les élus se montrent prudents, voire sceptiques. S'ils sont conscients de la nécessité de se regrouper pour organiser ce territoire interstitiel, ils restent réservés sur les réelles compétences et les moyens attribués à ces « pays » ainsi que sur la part accordée à la démocratie participative et à la politique. L'opinion des habitants est également partagée puisque seule une moitié d'entre eux a formulé une conclusion. Réaffirmer une tradition et une ascendance flamande menacée d'uniformisation pourrait être une des missions du « pays » tout comme la promotion touristique du secteur qui pourrait être un vecteur de création d'emplois locaux. A l'inverse, quelques-uns pensent que le « pays » peut aviver le sentiment d'autarcie, les rivalités et un renforcement du communautarisme.

Bibliographie

Blanchard Raoul, *La Flandre : étude géographique de la plaine flamande*, Thèse de doctorat, A.Colin, Paris, 1906, 530 p.

Chapuis Robert et Passegué Sophie « Les pays de Bourgogne vu par les élus et les habitants » in Bleton-Ruget A, Bodineau P, Sylvestre J-P (dir), *Pays et Territoires : De Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, EUD, Institut d'Histoire Contemporaine, UMR CNRS 5605, 2002, pp 63-76.

Datar, *Les pays*, Territoires en mouvement, La Documentation Française, Paris, 2002, 99 p.

Gallois Lucien, *Régions naturelles et noms de pays*, A.Colin, Paris, 1908, 356 p

Larcher Gérard, *La gestion de l'espace périurbain*, Rapport d'information 415, Commission des Affaires économiques et du Plan, Paris, 1997, 107 p