L'imagibilité de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai : Dilemmes et difficultés des représentations d'une région transfrontalière

Bénédicte Grosjean

▶ **To cite this version:**

Bénédicte Grosjean. L'imagibilité de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai : Dilemmes et difficultés des représentations d'une région transfrontalière. Lille Jean Monnet Conference: "RÉGIONS ET RÉGIONALISME DANS L'UNION EUROPÉENNE", Université de Lille, laboratoire TVES - programme Erasmus+, Jun 2018, LILLE, France. hal-01853706

HAL Id: hal-01853706
https://hal.science/hal-01853706

Submitted on 3 Aug 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'imagibilité de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai :
Dilemmes et difficultés des représentations d'une région transfrontalière

The imagibility of Eurometropolis (Lille Kortrijk Tournai):
Dilemmas and difficulties in the representations of a cross-border region

Bénédicte Grosjean, dr. ir. architecte, maître de conférences, ENSAP de Lille
Chercheure titulaire au LACTH, associée à l'UMR AUSSER
b-grosjean@lille.archi.fr

- Résumé court en français

La problématique de cette recherche est celle de "l'imagibilité" de l'Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai. Premier territoire à se constituer en GECT (2008), et déjà très structuré institutionnellement, il peine encore à se (re)présenter en tant qu'entité lisible par ses habitants, visible de l'extérieur et cohérente pour les acteurs. L'analyse porte sur son iconographie, les représentations spatiales produites par et pour cette entité (depuis 1991, début de la COPIT), comme symptôme des difficultés de conceptualisation.
La présente contribution à la conférence Eurégio (Lille, juin 2017) examine en particulier le rôle et les usages de la notion de *région* dans la construction de l'Eurométropole : est-ce qu'elle contribue à l'élaboration d'une figure spatiale, d'une vision de territoire ? En miroir, quelle place occupe l'Eurométropole dans les structures territoriales des Régions instituées, qui en sont membres ? Et enfin, quelles sont les relations entre ce territoire et la notion d'euro-région, notamment celle définie par les critères des programmes InterregA.

- Mots clés en français

région, transfrontalier, eurométropole, imagibilité, représentations spatiales, figure territoriale

- Abstract in English

The general issue of this research is about the l'magibility"of the Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai (EM). First cross-border territory to form an EGTC (in 2008), and although already strongly institutionalized, it still struggles to (re)-present itself as an entity readable by its inhabitants, visible from the outside and consistent for the actors. This analysis focuses then on its iconography, the spatial representations produced by and for this institution, during its different phases (since 1991, beginning of the COPIT), as symptoms of its conceptualization difficulties.
This paper, presented at the Euregio Conference (Lille, June 2017), examines the role and uses of the notion of region in the construction of the Eurometropolis : does it contribute to elaborate a spatial image, a territorial vision ? Converselt, what place does the Eurometropolis occupy in the territorial structures of the instituted Regions, which are members of it ? And finally, what are the relations between this territory and the euro-region concept, in particular that defined by the criteria of the InterregA programs.

- Key-words in English

Regions, cross-boarder territory, eurometropolis, imagibility, spatial images, territorial patterns

L'imagibilité de l'Eurométropole Lille Kortrijk Tournai :
Dilemmes et difficultés des représentations d'une région transfrontalière

Bénédicte Grosjean, dr. ir. architecte, maître de conférences, ENSAP de Lille
Chercheure titulaire au LACTH, associée à l'UMR AUSSER
b-grosjean@lille.archi.fr

"L'imagibilité" : une problématique territoriale

Définitions et hypothèses méthodologiques

Cette recherche s'intéresse aux "images spatiales" et à leur rôle dans le *spatial planning*, avec un double postulat propre aux disciplines de conception (architectes et paysagistes) : l'idée que ce qui se conçoit clairement se représente aisément mais aussi, à l'inverse, que le travail d'élaboration progressive de représentations est en soi un moyen de conception et par là, une méthode possible de conceptualisation territoriale[1].

Le mot *territoire* est compris ici, assez communément, comme le "résultat matériel d'un processus de co-évolution entre les établissements humains et le milieu ambiant" (Magnaghi, 2014, p.9). Cela, non seulement parce que l'humain agit dans et sur une région donnée pour la transformer à son usage mais aussi parce que ce territoire est avant tout une construction intellectuelle, élaborée sur base de réalités descriptibles, pour donner un sens (politique, social, économique, environnemental) à une portion d'espace terrestre.

L'hypothèse méthodologique posée ici est que l'analyse des représentations d'un territoire nous informe sur la manière dont il est pensé, construit, porté, utilisé. Et en miroir, que des difficultés à le représenter pointent des imprécisions dans sa définition, des ambiguïtés dans sa conception, des tensions dans sa construction. Ce qui est nommé ici "*l'imagibilité*" d'un territoire donné (à la suite des travaux de K. Lynch (1960) pour l'échelle urbaine) est sa capacité à être représenté, à travers une ou des figures (carto)graphiques qui en expriment des caractéristiques jugées principales et suffisamment saisissables par les acteurs visés. Ceux-ci sont souvent les habitants mais aussi plus généralement, tout collectif qui doit s'y reconnaître, s'y repérer, s'y référer.

Ce travail se place ainsi dans le champ de recherches récentes sur les modalités d'action territoriale, et notamment celles qui se centrent sur les dessins comme outils d'urbanisme : leurs modes de production, usages et contenus, leur efficacité selon les objectifs (Söderström, 2001 ; Chapel, 2010 ; Lussault, 2003). Il s'inscrit aussi dans la suite des travaux de S. Duhr, qui compare les pratiques de représentations spatiales en fonction des cultures, des échelles (européenne, régionale, locale) et des usages du document (prescriptifs ou non), et qui montre de ce fait la complexité de tout travail de planification en coopération transnationale (Colomb ; Dühr, 2010). Cependant, la question de l'imagibilité d'un territoire se placerait a priori en amont : avant même de rentrer dans une démarche de *spatial planning*, il faut se définir dans un "état de fait". Pourtant, si cela précède la planification, il s'agit aussi déjà d'une forme de projet : il y a des choix qui sont fait, des valeurs qui sont mises en avant ou des caractères qui sont floutés, en fonction d'un projet de territoire sous-jacent. Inventer/élaborer/définir un territoire est donc une opération politique qui implique des visualisations… et c'est peut-être même un projet qui *passe par* des représentations.

1 "The conceptualisation of the territory through spatial images is an integral part of spatial planning", in : DUHR Stefanie, *The Visual Language of Spatial Planning. Exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*, New York, Routledge Ed., 2007, p.1.

Corpus : les représentations de l'Eurométropole LKT, une courte revue.
Je travaille pour cela sur le territoire de l'Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai, dont l'imagibilité, sa capacité à se représenter de manière lisible et porteuse de sens, semble à ce jour assez faible. Ce qu'on nomme ainsi est un ensemble de 152 communes, appartenant à deux pays et dépendant de trois Régions : les Hauts de France ; la Wallonie, région belge francophone ; et la Flandre, région belge néerlandophone. Il y a ainsi deux jeux de limites sur ce territoire : l'un est politique, étatique, l'autre est linguistique, culturel, et les deux ne coïncident pas.

L'histoire de la formation de l'Eurométropole (EM) est déjà longue et balisée d'étapes. Elle est surtout complexe à retracer parce qu'elle s'inscrit dans des fils de récit différents selon les acteurs : décentralisation pour certains, conurbation croissante pour d'autres, continuités géographiques ou villes en réseaux. Mais tous posent question car aucun ne reflète pleinement la situation, notamment aucun ne concorde avec le périmètre du territoire.
Les limites de l'EM sont en effet très arbitraires : ce sont celles des cinq intercommunales qui se sont regroupées en 1991 sous une forme d'abord spontanée puis associative, en tant que COPIT (COnférence Permanente Intercommunale Transfrontalière) : la communauté urbaine de Lille (datant de 1968, aujourd'hui nommée MEL, Métropole Européenne de Lille) ; une intercommunale de développement (IDETA) et une intercommunale d'étude et de gestion (IEG) en Wallonie, et deux intercommunales de développement en Flandre (LEIDEAL et WVI). C'est l'addition des communes adhérentes à ces cinq institutions qui donne son périmètre à l'EM[2].

La période sous la forme COPIT (elle-même ayant eu plusieurs phases de consolidation) a été particulièrement productive en réflexions et publications, dont une vingtaine de cahiers et de dossiers aux thématiques variées et très documentés, financés par des fonds européens[3], qui seront en partie analysés ici. Puis en 2008, la COPIT devient le premier GECT (Groupement Européen de Coopération Transfrontalière), un nouveau statut avec personnalité juridique, fraîchement instauré par l'Europe. Cette organisation est composée de 14 membres, qui la finance : les 5 intercommunales de départ ; 1 département en France et 2 provinces en Belgique ; 1 Région en France et 3 entités fédérées belges (la Région wallonne, la Communauté francophone[4], et la Région flamande, qui a fusionné avec sa Communauté en 1980) ; les 2 Etats.

Une première observation importante est que le travail sur l'imagibilité de l'EM chute à ce moment : dès lors que le périmètre est institutionnalisé, la production de représentations de ce qu'il enserre, qui était en cours, s'arrête quasiment, au profit d'efforts sur la mise en œuvre d'une gouvernance partagée par tous. Cependant, même avant 2008, l'analyse de toutes les représentations produites montre que les visions spatiales proposées sont restées, dans une grande majorité[5], soit assez neutres (exprimant peu d'enjeux), soit assez schématiques (exprimant plutôt des simplismes, parfois avec quelque humour). *
A l'inverse, les rares visions projectuelles du territoire que le GECT a commandées après 2008 à des prestataires externes (Taktyk, Studio Secchi-Vigano), restent trop complexes à ce stade pour que les partenaires internes au GECT, ou d'autres acteurs locaux, puisse s'en saisir. Ayant notamment co-organisé les workshops transfrontaliers contribuant à construire la vision "Espace Bleu"[6], j'ai pu

2 Quand Lessines s'est affiliée à l'intercommunale de développement économique IDETA, elle s'est *de facto* rattachée à l'Eurométropole.
3 Dabord le programme Terra de la DG16, puis un Interreg 2003-2005.
4 Aujourd'hui dénommée "Fédération Wallonie-Bruxelles".
5 L'analyse détaillée de ces représentations fait l'objet d'une partie de l'Habilitation à Diriger les Recherches en cours (soutenance prévue automne 2019).
6 cf. http://fr.eurometropolis.eu/nos-actions/espace-bleu/productions-resultats.html

observer, par les discussions entre protagonistes de ce travail, à quel point les représentations de ce territoire sont encore de vrais objets de débat.

Enfin, il est important de relever que ces difficultés de représentation ne sont pas liées à une complexité particulière qui serait inhérente à ce terrain. D'autres territoires, tout aussi éloignés de la "figure simple" d'une ville radio-concentrique, ont en effet pu se construire une lisibilité, et un dynamisme issu de cette lisibilité, justement grâce à une "figure de territoire" adéquate à leur situation. La *Randstad*, par exemple, se présente comme un anneau d'infrastructures entourant un "coeur vert" et reliant quatre villes qui se répartissent des caractères prédominants : l'économie (Rotterdam), la connaissance (Utrecht), les institutions (La Haye), et la culture (Amsterdam). Ou la figure de *Emsher Park*, après la désindustrialisation massive de la Ruhr, a su ré-attirer des habitants et des investisseurs avec une vision de territoire axée sur une rivière à l'époque négligée et dégradée, réorganisant ainsi les relations entre des polarités très diverses que personne n'envisageait linéairement dans une vallée.
Ces deux exemples font partie des études de cas sur lesquelles s'était déjà penché la COPIT en 1998, à travers un de ses cahiers marquants[7], qui montre que le besoin sous-jacent d'une (ou de) figures territoriales fortes est déjà pressenti depuis longtemps. Mais pourtant, les effets sur l'imagibilité effective du territoire sont encore faibles.

Hypothèse : la "région"comme outil d'imagibilité ?
Dans ce contexte, le colloque fut l'occasion de se pencher sur l'usage d'une notion généralement cruciale dans la construction territoriale : celle de *région.* A. Quelle place occupe-t-elle dans le contexte spécifique de l'Eurométropole Likoto : fait-on usage de cette notion, contribue-t-elle à l'élaboration d'une figure, d'une vision de territoire ? B. Ensuite, s'il ne s'agit pas d'une région au sens ou l'entendent les états nationaux ou fédéraux, quelle place occupe alors l'Eurométropole dans les visions territoriales des Régions instituées : comment s'inscrit-elle dans les structures régionales existantes ? C. Enfin, qu'elle se lise ou non en interne comme une région, est-elle reconnue comme une région par l'Europe ? Les relations entre l'EM et l'idée d'euro-région telle que définie à l'échelle européenne, seront envisagées ici à travers un biais spécifique : l'analyse des actions InterregA (d'échelle locale) qui ont concerné l'EM. Le tout permet de soulever quelques paradoxes dans la construction de ce territoire – région ou non – qui expliqueraient sa difficile imagibilité actuelle.

A. L'idée de "région" dans la construction de l'Eurométropole

La plupart des dictionnaires donnent deux sens principaux au mot *région*. D'un coté, l'idée de cohérence autour d'un ou plusieurs faits régionaux : "une portion de territoire délimitée qui forme une unité constituée soit par sa situation, son climat ou son paysage naturel, soit par son économie, son histoire et ses caractères humains ou ethnologiques"[8]. De l'autre, la subdivision d'une entité plus grande, basée sur l'idée que "le pouvoir central a besoin pour s'exercer efficacement de relais géographiques aux échelons moyens et inférieurs de l'espace. Les villes et leurs réseaux ne suffisent pas"[9].
Comment se situe l'EM par rapport à ces définitions et sur quel *fait régional* (ou plusieurs) s'appuie-t-elle éventuellement ? Cet article présente quelques "coups de sonde" dans le vaste corpus des documents de la période la plus productive de la COPIT. Ils sont autant de facettes de l'usage de

7 LUITEN Eric, *Nouvelles stratégies à l'égard du paysage*, Les Cahiers de l'Atelier transfrontalier n°7, éd. resp. COPIT, octobre 2000.
8 "Région", lexicographie, Centre National de ressources Textuelles et Lexicales [en ligne]
9 Lussault Michel, Levy jacques (dir.), "Région", *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*, Paris, éd. Belin, 2003, pp.773-775.

cette notion, qui illustrent le rapport ambigu que l'EM entretient avec l'idée d'être une région, en tout cas à cette période d'auto-construction.

doc1. "Propositions pour une stratégie pour une métropole transfrontalière", COPIT, 2001.
Ce Cahier de l'Atelier Transfrontalier est un document-phare, aboutissement d'une phase importante de la COPIT, le projet Grootstad[10] : trois ans "d'études, de débats et d'échanges transfrontaliers" (1998-2001). Ce document de 118 pages d'un texte dense et moyennement illustré a ensuite fait l'objet d'une version de 25 pages, reformulant légèrement les quatre enjeux et encore plus édulcorée dans son iconographie, misant plutôt sur des photos (Copit, 2002).

Les cartes de la version complète mettent en évidence plusieurs "faits régionaux" : celui qui revient le plus est la conurbation des villes, de Lille à Courtrai en passant par Roubaix, Tourcoing et Mouscron, par la représentation de l'occupation des sols, l'urbanisation en rouge. Celle-ci constitue le fond de la carte de base, présente sur toutes les jaquettes, les avant-propos, les 4e de couverture.
En deuxième lieu, on trouve un ensemble cartographique issu de travaux de paysagistes (cf. infra.) montrant notamment : le relief des deux vallées parallèles de la Lys et de l'Escaut (insistant par là sur la crête urbanisée entre les deux) ; ou, à l'inverse, un réseau hydrographique plus isotrope, couvrant le périmètre d'un maillage régulier presque réticulaire (rajoutant même en pointillé, pour compléter la figure, le canal jamais achevé de Comines à Ypres) ; enfin, une lecture du territoire proposée par les paysagistes, composée de motifs sur une "trame parfois très urbaine, parfois plus rurale" (ibidem, p.18).
Ces différents "faits régionaux" permettent encore à ce stade de lire une cohérence entre le périmètre proposé pour l'EM et l'étendue de ces caractères. Le cadrage offre même une symétrie de part et d'autre de l'axe morphologique dense, assez stable visuellement. Par ailleurs, une dernière carte termine l'ouvrage en répertoriant toutes les communes du "territoire de référence de l'EM" et la légende insiste sur le fait que les périmètres de IDETA et LEIEDAL n'y sont *pas* intégralement repris ; tandis que coté français, le territoire concerné va au-delà de celui de la Communauté urbaine de Lille[11]. Pouvoir distinguer à l'époque les périmètres des intercommunales de celui de l'EM était sans doute un facteur facilitant la représentation de figures de territoire plus cohérentes[12].

La prédominance du fait d'agglomération dans les représentations émerge aussi d'une approche complémentaire, basée sur le relevé des occurrences du mot "région" dans les 25 pages : 7 mentions en tout, dont 1 fois l'expression Euro-région (désignant un territoire bien plus large) et 4 fois comme adjectif (les *politiques* régionales ; les *crédits ou financements,* européens, nationaux et régionaux ; ou un *parc naturel* régional).
Restent alors deux expressions majeures par lesquelles le territoire se qualifie lui-même : une *région métropolitaine* ou une *métropole tri-régionale*. Remarquons que cette alternative correspond au deux sens du mot région déjà relevés. De la premiere expression (la 2e sera analysée ci-dessous), il ressort que le fait régional cohérent ou unifiant serait la métropolisation. Cependant, ce "fait géographique" ne correspond qu'à une partie du territoire : cela apparaît dans un autre cahier de la COPIT, celui demandé aux paysagistes, et dans un autre point de vue, celui d'un des partenaires qui serait, de ce fait, "métropolisé".

Docs2. Portrait du paysage et Motifs du paysage, Ph. Thomas et A. Leplat, paysagistes.

10 organisés par l'ADULM et financés par l'Union Européenne (Terra, Régio DG), trois partenaires belges (les deux Régions et la province de Flandre Occidentale) et les cinq intercommunales de la COPIT
11 Il englobait à l'époque le territoire dit de *l'arrondissement* de Lille, sur lequel portait le SCoT en cours d'élaboration.
12 Deux autres représentations spécifiques sont également à analyser dans cette publication, qui montrent le dilemme où se trouvait la communauté urbaine lilloise, en tension entre un "arc nord" et un "arc sud" (le bassin minier) .

Dans ces cahiers[13], les auteurs présentent une lecture du territoire basée sur une diversité de "motifs" (les villes, les vallées, les monts, les carrières, les horizons vides) posés sur une "trame", qui entremêle deux "dominantes", soit rurale soit urbaine. Le même relevé du mot "région" fait aussi émerger une recherche d'éléments de cohésion, unifiants. Mais le seul fait global qu'ils présentent comme "identité d'une région de part et d'autre de la frontière" : c'est une "t*radition de proximité, de complicité de la ville et de la campagne, du mélange des activités qui fait qu'aujourd'hui elles ne s'ignorent ni ne s'opposent, mais s'assemblent en des formes variées, jusqu'à l'insolite*" (ibidem, n°2, p.27).
Pour le reste, le terme de région qualifie plutôt ici une quantité de sous-territoires qui eux, ont une cohérence géographique : les Weppes, le Ferrain, etc. Ce sont "*des unités homogènes de paysage (...) où l'on peut trouver la convergence d'un certain nombre de facteurs et une explication des formes observées par des raisons géographiques, historiques ou culturelles.*" (ibidem, p.59).

Cette démarche envisage donc les "régions" à une échelle beaucoup plus petite, internes à l'EM, et définissent le territoire comme une somme d'images. Elle dilue ainsi la vision forte précédemment identifiée d'une région métropolitaine, construite sur l'agglomération centrale, en insistant au contraire sur une trame surtout définie par ses espaces ouverts : "*il s'agit de cette campagne faite d'un mélange d'arbres, de champs, de prairies, de maisons et d'usines, qui se densifie au contact des villes.* (…) *C'est comme un bocage en pixels, une structure dispersée, une organisation en semis.*" (ibidem, p.71). Cette approche minimise donc fortement l'idée de métropolisation, de territoires sous la sphère d'influence d'une métropole.

Doc3. Plan stratégique de coopération transfrontalière, Prov. Flandre Occidentale (2002)
Un dernier coup de sonde, cette fois du côté d'un partenaire justement susceptible d'être "métropolisé" par la grande ville voisine, met effectivement en évidence une posture mitigée par rapport à l'idée d'une "région métropolitaine".
Cet acteur, la province de Flandre Occidentale (WV), peut pourtant se targuer d'être à la fois précurseur et moteur de la coopération transfrontalière, ayant par exemple conclu un protocole d'accord dès 1989 avec le département du Nord, ou en étant le seul acteur de son niveau financièrement impliqué dans le programme Grootstad. Mais c'est en parallèle à ces travaux que la province commandite à un universitaire un bilan de 10 années de coopération[14] (2001), puis publie sur cette base, son propre plan stratégique de coopération transfrontalière (2002).
Il en ressort que la province de WV est face à un dilemme. D'un coté, elle a très tôt conscience de la polarisation croissante de Lille, avec comme déclencheur, son accessibilité qui se démultiplie dans les années 1990 (gare TGV et Euro-Tunnel). Leur texte est clair : il faut se positionner *pour* faire partie de ce territoire et ainsi profiter de cette métropolisation inéluctable ; sinon, on "disparaîtra de la carte". De l'autre, le bilan mettait aussi clairement à plat les écueils rencontrés dans les expériences de coopération avec les français. Il en découlait une certaine méfiance, conjuguée avec des injonctions émanant du niveau Régional, pour la protection de l'identité flamande (cf. ci-dessous). Le résultat est un refus assez explicite d'un processus d*'intégration,* donc de construction d'une "grande région métropolitaine", au profit d'une collaboration, de *partenariats* entre deux entités distinctes, et équivalentes en pouvoir décisionnaire.
Cet autre positionnement est quant à lui bien plus compatible avec la deuxième appellation majeure repérée dans le document stratégique, "une métropole tri-régionale". Dans ce contexte, la notion de "région" s'entend alors dans son deuxième sens, en tant que sous-découpage facilitant la gestion d'une entité plus grande qui lui délègue des compétences.

B. L'idée d'Eurométropole dans les visions régionales

13 Cahiers de l'Atelier Transfrontalier, éd. resp. COPIT, n°2 (janv. 2000) et n°10 (mars 2001).
14 Analyse des résultats de 5 groupes de travail, commanditée au prof. Franck Baert (KULeuven).

Quels sont ensuite les rapports entre l'EM et les Régions au sens cette fois d'institutions politiques ? Sachant qu'elles sont elles-mêmes 3 des 14 partenaires qui constituent le GECT, quel rôle accordent-elles à l'Eurométropole dans la "vision" de leur propre territoire ? Cette question est à nouveau abordée ici en quelques regards sur un corpus ciblé : les documents de planification régionale (sachant qu'ils sont tous actuellement en train d'évoluer, pour des raisons différentes), d'où l'on cherche à extraire la position de chacun vis-à-vis du transfrontalier.

Flandres - BRV et RSV[15] - Le premier a été récemment approuvé (BRV, 2016), mais on trouve surtout dans le précédent des représentations d'une *structure* spatiale du territoire (que les dispositions *politiques* du BRV ne renient pas directement). Celle-ci était basée sur la différentiation entre des espaces ouverts (à défendre) et un réseau de villes appelé le Losange Flamand. Bruxelles en était un sommet central (alors que le RSV ne s'y applique pas), et Courtrai n'en faisait pas partie, certaines cartes périphérisant même cette ville, par un léger arc de cercle l'orientant vers la France.
Dans le BRV, plus rien n'est représenté de l'extérieur de la Région ; et en interne, plus aucun système de polarités, de concentration ou d'armature hiérarchique ne se distingue. La Région est montrée comme une seule "matière" poreuse, verte et blanche. Les images élaborées sont toutes des vues en axono d'échantillons de territoires mixtes (où s'enchevêtrent réseaux ferrés, champs, immeubles de bureaux, maisons, usines, arbres, un cirque, un château d'eau, etc.). L'enjeu central du BRV est de lutter contre la consommation de foncier supplémentaire (agriculture et espaces naturels) ; les outils proposés sont la densification des autres espaces, la réutilisation de l'existant, la mixité programmatique, l'occupation temporaire. Il prône de concentrer les équipements sur des "points de mobilité", pas sur des villes.
En parallèle, il faut bien relever que la région met historiquement l'accent sur une auto-protection identitaire ; elle lutte depuis deux générations pour effacer l'usage du français dans son périmètre régional, elle met de grands moyens pour inciter la population flamande à investir la Région Bruxelles-Capitale. Dans ce contexte, il serait peu cohérent pour elle de soutenir la construction d'un nouveau territoire "bilingue", où le français dominerait encore.
On peut déduire de cette double observation que l'idée de conforter une "métropole" n'est ni dans le vocabulaire ni à l'agenda de la Région flamande, et encore moins si elle est "transfrontalière". Néanmoins, l'unique problématique majeure sur laquelle le BRV a choisi de se centrer (le manque d'espace), pourrait l'amener à prendre ses voisins en compte. Car en pratique, des habitants investissent déjà des communes wallonnes moins sourcilleuses sur le pavillonnaire, des entreprises s'installent déjà dans des zones d'activités wallonnes, moins contraignantes, etc. Graphiquement, cependant, aucun flux ne rentre ni ne sort du périmètre flamand : tout se passe en interne.

Wallonie – SDER et SDT[16]. La révision du premier plan (2013) n'a pas été approuvée et l'élaboration du second (2016) est en cours, mais les deux ont en commun, à l'inverse des flamands, de représenter le transfrontalier de manière précise et surtout, de lui donner un rôle primordial dans la structure régionale. En effet, ils font le constat explicite d'une "absence de réelle métropole en Wallonie", et par contre de "la présence de métropoles voisines" (Bruxelles, Lille, Luxembourg, et le triangle Liège-Maastricht-Aachen). Les schémas du SDER sont charpentés par une "dorsale" urbanisée qui s'accroche fermement à ces polarités extérieures. Ils opèrent ainsi une sorte d'inversion métropolitaine type *randstad*, où on insiste sur de grands territoires "verts" et des bandes structurantes ("les réseaux trans-européens de transport"), reliant des métropoles transfrontalières. A une échelle plus fine, c'est aussi une des postures adoptée par la Wallonie Picarde, quand elle se valorise comme "grand jardin" accueillant et agréable à habiter, complémentaire à l'attractivité de

15 Région Flamande, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (*2011), [pdf en ligne, 489p.] et *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, document approuvé par le gouvernement régional le 30/11/2016 [pdf en ligne, 188p.]. Le premier était un "plan de *structure* spatiale", le second est un "plan *politique* pour l'espace flamand".

16 Région Wallonne DG04, *Schéma de Développement de l'Espace Régional, Une vision pour la Wallonie*, Projet adopté par le gouvernement wallon le 7/11/2013 [pdf en ligne, 140p.].

ses lisières : Lille, la Flandres et Bruxelles. Il n'y a en fait que dans ce schéma wallon que l'idée d'une Eurométropole forte est compatible, voir même souhaitable.

France - Le SRADDET. En effet, côté français, les travaux en cours sur le schéma de la nouvelle Région Hauts de France pointaient aussi, dans un premier temps, une situation jugée délicate, cette fois entre Paris, Londres et Bruxelles, avec le risque d'en être l'arrière-pays, exploité par l'attractivité de ces voisins[17]. Mais à l'inverse des précédents, celui-ci ne peut se permettre de trop insister sur le développement d'une grande région métropolitaine lilloise[18]. Déjà, l'enjeu premier que doivent afficher tous les SRADDET est "l'équilibre et l'égalité des territoires", et le désenclavement des territoires ruraux. A fortiori, deux anciennes régions qui souhaitent fusionner dans un respect mutuel viseront à ménager les équilibres[19], entre Lille et Amiens et plus largement, dans un système interne de "villes structurantes et moyennes" (Dunkerque, Compiègne, Valenciennes, Arras, Maubeuge, le bassin minier, etc.) Les représentations cherchent donc plutôt des cohérences et des armatures internes, pour offrir une image "homogène" vers l'extérieur.
Dans l'expression des "partis-pris", on trouve cependant un souci de la Région de se positionner "*avec* nos voisinages européens"[20]. Ce dernier volet a été en pratique confié au pilotage de la MEL, pour qu'il soit "étroitement articulé" avec le Schéma de Coopération Transfrontalière, un autre document imposé par une nouvelle loi française (MAPTAM, 2014) cette fois aux métropoles "limitrophes d'un état étranger" (Lille, Strasbourg et Nice). Dans les premières pistes d'élaboration de ce document[21], trois échelles sont définies (proximité ; agglomération ; métropolitaine), et se répartissent des thématiques différentes (paysage, transports publics, recherche, par exemple), qui peuvent aussi se lire en terme de compétences (des communales aux régionales). Mais cette coordination, intéressante entre les niveaux territoriaux français, tarde encore à s'étendre, pour l'instant, à l'autre coté de la frontière...
L'hypothèse qui apparaît ici, de répartir les échelles de la coopération en fonction des thématiques, mène alors au dernier point, qui questionne les rapports entre Eurométropole et programmes d'Inter-Reg, dont les Régions sont, cette fois, les instances de gestion.

C. La coopération INTERREG et l'Eurométropole[22]

G. Hamez (2004) part de l'observation que la coopération transfrontalière peut a priori se baser sur deux dynamiques opposées. La première exploite les ressemblances de part et d'autre : c'est par l'existence de caractères communs qu'on gagne en visibilité et en légitimité. La seconde exploite les différences : c'est l'existence de disparités qui provoque les flux, l'attractivité de l'un vers l'autre, et vice-versa pour d'autres flux. Il démontre dans sa thèse que c'est la deuxième force de coopération, par *complémentarité,* qui a toujours prévalu sur ce territoire frontalier ; et que l'ouverture des frontières y a en fait *diminué* les motifs de coopération parce que, à cette échelle, elle a lissé les différences (alors qu'il mesure une augmentation de la coopération, à échelle nationale).

17 "Cette situation interroge sur les risques de dépendance et de marginalisation par rapport à ces aires". https://ceser.hautsdefrance.fr/sites/default/files/2017-07/2017-07-03%20Rapport-avis%20SRADDET%202019-2025.compressed.pdf

18 "Le développement régional ne peut se penser uniquement dans le rapport des territoires aux métropoles lilloise et parisienne", http://sraddet.participons.net/les-territoires-et-leurs-complementarites/

19 "Recommandations : Éviter toute concurrence au sein de la nouvelle Région. Principes : les rivaux ne sont pas dans la Région." In : *Recueil et analyse d'avis « d'experts » en matière d'aménagement et de développement des Hauts-de-France*, Note de synthèse, oct. 2016, p.13 [en ligne].

20 http://sraddet.participons.net/la-region-et-ses-voisins/

21 ADULM, *Séminaire technique, Planification transfrontalière*, Document de synthèse présenté aux Journées nationales de la FNAU, Atelier "Des territoires frontaliers au territoire transfrontalier", Strasbourg, 9 nov. 2017.

22 Cette partie est basée sur les travaux de G. Hamez (2004) et deux entretiens récents : avec S. Flahault, directrice adjointe de l'Agence de l'Eurométropole et avec L. Delhuvenne, directeur.

Il insiste par là sur l'importance de l'échelle des territoires concernés comme facteur déterminant de l'efficacité (ou non) d'un périmètre déclaré de coopération. Dans ce contexte, il mettait déjà le doigt sur la forte dissymétrie entre France et Belgique dans les périmètres des territoires éligibles aux financements Interreg[23]. Ainsi, Gand n'était pas jugé légitime à cette coopération (à 60km de Lille), contrairement par exemple à Soissons, pourtant bien plus proche de Paris que de la frontière.

Cette incongruité a été atténuée à partir de l'Interreg IV, par l'ajout des "territoires adjacents" aux territoires éligibles. Mais en parallèle, on n'a jamais recadré la coopération à des échelles plus restreintes : les périmètres n'ont fait que s'élargir. Aujourd'hui, le premier niveau d'Interreg (A) favorise des projets entre partenaires qui couvrent un périmètre beaucoup plus large que celui de l'Eurométropole. Des programmes de coopération cohérents à échelle eurométropolitaine (comme une chaine de télévision d'information locale mais transfrontalière) deviennent ainsi trop ponctuels pour les InterregA, sans que d'autres programmes à échelle plus fine ne prennent le relais.
C'est une des explications avancées[24] à une observation *a priori* assez surprenante : l'Eurométropole ne reçoit quasiment aucun financement européen. Si pour Interreg IV, l'EM était encore pilote d'un projet, partenaire pour trois et associée à huit autres, elle n'est plus pilote d'aucun projet pour Interreg V, et ne touche actuellement qu'une somme minime en tant qu'associée à "Compétences sans frontières" (programme porté par 22 partenaires[25]), sans pouvoir l'afficher sous son label (cf. infra.).

A l'inverse, l'EM ne peut pas non plus se prévaloir de faire de la coopération en interne. Depuis son passage au statut de GECT, elle n'apparaît que comme un seul acteur - et non plus, justement, comme une région transfrontalière dont les composantes collaborent. Interreg avait permis de financer, on l'a vu, une part importante des travaux de la COPIT ; mais depuis 2008 ce fonctionnement n'est plus éligible à un soutien pour la coopération, alors qu'il doit composer avec les mêmes complexités transfrontalières que tout autre projet bi-national et tri-régional.
Le fonctionnement de l'agence de l'Eurométropole n'est donc financé que par ses 14 membres, ce qui la rend assez dépendante du jeu d'acteurs local, assez instable dans ses priorités et souvent ralentie dans ses objectifs. Pour développer ses projets, l'EM est tenue de passer par Interreg pour accéder aux FEDER comme n'importe quelle équipe du territoire (de chercheurs, d'associations, de collectivités locales, etc.) et, pour être sûre d'en obtenir, elle doit être très sélective, alors qu'une construction territoriale efficace devrait plutôt s'appuyer sur une multiplicité de thèmes.

Ainsi, bien des caractéristiques actuelles du programme Interreg sont en fait en contradiction avec les enjeux de coopération telle que la développe l'Eurométropole. Les trois Régions, qui sont membres de celle-ci, se positionnent parfois en concurrence avec elle. Et les spécificités de l'EM ne percolent pas dans l'évolution des modalités d'appels d'offre ou les critères d'évaluation des Interreg, bien que les Régions en soit l'autorité de gestion. Comme l'écrivait Gregory Hamez : "*Alors que les relations traditionnelles portent sur la dissymétrie entre les espaces et les secteurs, (...) les programmes Interreg favorisent et subventionnent les contacts symétriques. Il ne s'agit plus de chercher de l'autre côté de la frontière des produits et services en jouant sur les avantages comparatifs, mais de trouver des partenaires. Le changement d'optique est radical*" (HAMEZ, p.49).
Plus encore, Mme Flahault considère qu'Interreg n'est pas un outil *pour* la coopération, au sens où ce programme n'est pas là pour s'attaquer aux freins du transfrontalier, là où et quand les difficultés de la coopération surgissent. Elle décrit par exemple des écarts importants dans les logiques

23 Cette dissymétrie résulte de celle des découpages administratifs (NUTS) de niveau 3 : départements en France et arrondissements en Belgique ; elle est très forte aussi à d'autres échelles, notamment régionales (encore renforcées avec la réforme territoriale en France) et communales (avec ici, des découpages plus étroits côté français).

24 Une autre raison couramment invoquée étant la complexité du montage des dossiers de demande, qui croît en rapport inverse avec les moyens disponibles à l'agence de l'EM.

25 Pilote : POM West-Vlanderen, Agence de développement économique de la Flandre occidentale.

appliquées à la "labellisation" d'un projet. Dans un objectif de construction territoriale, l'EM a intérêt à associer tous les projets qui la concerne sous une bannière commune, qui les repère, joue un rôle cumulatif et crée des effets d'entraînement. Du moment que l'action intéresse tout le territoire, celui-ci y gagne en lisibilité, quel que soit le rôle précis joué par l'agence de l'Eurométropole (pilote ou associé, partenaire ou lobbying, etc.). Alors qu'Interreg a plutôt une logique de fractionnement des projets estampillés, visant à démultiplier son logo sur un maximum d'actions, les plus diversifiées possibles et reliant des points a priori très écartés ; mais il ne peut pas faire apparaître un acteur qui n'aurait pas participé au financement.

Métropole tri-régionale ou région euro-métropolitaine : quelle vision ?

Pour conclure sur l''imagibilité de l'Eurométropole, ces quelques investigations ont soulevé une série de paradoxes dans lesquels se trouve ce territoire, que l'on peut relier aux difficultés relevées dans ses représentations. L'ambiguïté majeure de l'Eurométropole est sans doute la dernière mise en évidence : alors qu'en interne, les citoyens de ce territoire ne la perçoivent pas encore suffisamment comme une seule entité, de l'extérieur, elle est aujourd'hui considérée comme un seul acteur. A ce titre, elle ne peut prétendre au financement que de coopérations avec d'autres partenaires plus lointains, et non à la construction ou consolidation de coopérations "en interne", qui sont sa raison d'être.

Mais on a pu voir plus largement que ce territoire est tiraillé entre des positionnements assez opposés, qui correspondent aux deux acceptions de la notion de région. D'un coté, l'EM cherche à se construire comme *une* entité territoriale pluri-culturelle, une "région euro-métropolitaine", pour les besoins de visibilité et d'attractivité qui poussent toutes les villes à la métropolisation. Elle a pour cela quelques "faits régionaux" à invoquer, que ce soit la conurbation (fait majeur sous la COPIT), les continuités de la géographie (fait majeur pour l'Espace Bleu), une histoire culturelle commune, un même rapport de porosité ville-campagne (pour les paysagistes), etc. Mais son périmètre, sa délimitation ("définition extensive"), ne correspond à aucune de ces caractéristiques internes ("définition intensive").
Aussi d'un autre côté est-elle couramment ramenée à s'envisager comme une somme de territoires, une mosaïque de fragments considérés comme égaux, juxtaposés : la "métropole tri-régionale". Elle est ainsi mieux acceptée en interne, par des acteurs locaux pris dans leurs propres logiques ; mais cette structure-là est moins lisible de l'extérieur, ce qui fait que son travail intrinsèque de coopération transfrontalière est peu visible et faiblement reconnu.

Pour tenter de dépasser ces oppositions, on pourrait se baser sur l'observation que des entités différentes ne sont utiles en coopération que si elles sont complémentaires. C'est bien la différence de potentiel qui crée les flux, donc les échanges et la dynamique économique. Une image serait alors susceptible de combiner les deux approches précédemment identifiées, contrairement aux limites extérieures (qui ne correspondent à rien) ou aux continuités hydrographiques (qui structurent tous les territoires). Un "fait régional" spécifique pourrait articuler entre elles ces entités distinctes, mais il est jusqu'ici toujours estompé, car il n'est justement pas unifiant : ce sont les lieux de fractures. Les frontières internes de l'Eurométropole – en forme d'hélice à trois branches – seraient alors ce qui caractérise de la manière la plus opératoire, à la fois le spécifique et le potentiel de ce territoire.
BG.

Bibliographie

AMILHAT SZARY A.-L., FOURNY M.-C. (2006), *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, la Tour d'Aigues, éd. de l'Aube.

CHAPEL E. (2010), *L'œil raisonné. L'invention de l'urbanisme par la carte*, Genève, MētisPresses.

COLOMB C., DÜHR S., NADIN V. (2010), *European Spatial Planning and territorial cooperation,* NY et Londres, Routledge Ed.

DEBAERE K. coord. (2018), *Le parc bleu de l'Eurométropole,* édition Agence de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

DEVISME L. (2015), "Figures urbanistiques en régime prospectif. Pour une critique des pouvoirs de l'évocation", article en ligne : Articulo n°7, https://articulo.revues.org/2731

DÜHR S. (2007), *The Visual Language of Spatial Planning. Exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*, New York, Routledge Ed.

GROSJEAN B. (2011), "Observations en milieu transfrontalier. La grande échelle dans les ateliers d'architecture ", in : LOUGUET P. (dir.), *Inventer les futurs de la métropole lilloise : échelles,modèles et scénarios*. *Une métropole transfrontalière en projet(s)*, Lausanne, In Folio, pp.107-122.

GROSJEAN B. (2016), "Modèles implicites et figures imposées de la "forme urbaine". Une comparaison des SCoT de Montpellier, de Nantes-St-Nazaire, des SD de Bordeaux et de Lille", *in* TERADE A. (dir.), *Architectures urbaines et architectures du mouvement. Tome 2*, Paris, éd. Recherches, pp.309-322.

GROSJEAN B. (2017), "Wallonie picarde : la construction d'un territoire", introduction générale au *Guide d'architecture moderne et contemporaine de Wallonie* (tome 4), Bruxelles, éd. Mardaga, pp.17-37.

HAMEZ G. (2004), *Du transfrontalier au transnational : approche géographique : l'exemple de la frontière franco-belge,* Thèse de doctorat en Géographie, Université Paris I.

LUSSAULT M. (2003), "L'espace avec les images", *in* DEBARBIEUX B., et LARDON S., *Figures du projet territorial*, la Tour d'Aigues, éd. l'Aube, pp. 29-60.

LYNCH K. (1960), *The Image of the City,* Harvard-MIT Joint Center for Urban Studies Series.

MAGNAGHI A. (2014), *La biorégion urbaine. Petit traité sur le territoire bien commun*, Paris, éd. Eterotopia France.

PERKMANN M. (2007), "Construction of New Territorial Scales : A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region", *Regional Studies* n°41-2, pp.253-266.

PERRIN T. (2011), "L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe", *in* : DURAND M-F., LEQUESNE C., *Ceriscope. Les Frontières*, CERI / Presses de Science Po, http://ceriscope.sciences-po.fr.

REITER B., MOINE A. (2003), *Entre Rhin et Jura, des espaces transfrontaliers où émergent des dissymétries spatiales*, http://mappemonde.mgm.fr/num5/articles/art05101.pdf.

RIFKIN J. (2014), *La nouvelle société du cout marginal zéro. L'internet des objets, l'émergence des communaux et l'éclipse du capitalisme*, Paris, Les Liens qui Libèrent.

SÖDERSTRÖM O. (2001), *Des images pour agir. Le visuel en urbanisme,* Lausanne, éd. Payot.

VIGANO Paola (2012), "territoires conceptuels", in : L*es territoires de l'urbanisme. Le projet comme producteur de connaissance*, Genève, MetisPresses, 2012, pp.21-124.