Facultés universitaires catholiques de Mons (FUCAM) / Académie Louvain
Département des sciences politiques, sociales et de communication

Université de Grenoble / Institut d'études politiques de Grenoble

Les chemins multiples de la coopération transfrontalière franco-belge.

Analyse des dynamiques institutionnelles.

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en Sciences politiques et sociales des FUCAM et du grade de docteur en Science politique de l'Université de Grenoble

Soutenue publiquement le 16 février 2011

par

SOLANGE VERGER

Directeurs de thèse : Fabienne Leloup et Alain Faure

Jury : Anne-Cécile Douillet, maître de conférence, Université de Besançon / PACTE.
Alain Faure, directeur de recherche, IEP de Grenoble / PACTE.
Fabienne Leloup, professeur, FUCAM / Académie Louvain.
Jean-Philippe Leresche, professeur, Université de Lausanne, LAGAP.
Andy Smith, directeur de recherche, Université de Bordeaux / SPIRIT.

Cette thèse a été réalisée avec le soutien du Fonds spécial de la recherche inter-universitaire (FSRIU) de la Communauté française de Belgique.

Remerciements

Bien qu'étant avant tout le résultat d'une réflexion et d'un cheminement personnels, une thèse doit toujours aux personnes qui entourent, guident et soutiennent le doctorant dans cette aventure intellectuelle périlleuse.
Ainsi, au terme de ce travail, je tiens à adresser mes remerciements :

A mes directeurs de thèse, Fabienne Leloup et Alain Faure, qui, par leurs qualités et leurs « distances » complémentaires mais aussi par leur optimisme partagé, ont su m'orienter et m'encourager tout au long de ces années.
A Anne-Cécile Douillet, pour sa remarquable rigueur scientifique et professionnelle, pour ses commentaires francs et précis et pour son attention constante, qui ont été d'une grande aide dans la réalisation de ce travail.
Aux autres membres du jury, Andy Smith et Jean-Philippe Leresche qui ont manifesté de l'intérêt pour mon travail et ont accepté de participer à son évaluation finale.

A François et Laurène, pour leur hospitalité et leur compagnie toujours agréable lors de mes nombreux déplacements sur le « terrain » lillois.
A Delphine Cazor, pour m'avoir facilité l'accès à certains documents.
Sans pouvoir les nommer à cause de leur nombre important, je remercie bien sûr les différentes personnes, administrateurs et élus, français et belges, de la « coopération transfrontalière », qui ont accepté de me rencontrer. Je me dois de mentionner ici M. Jef Van Staeyen qui a répondu avec beaucoup de prévenance et d'intérêt à toutes mes sollicitations.
Je pense aussi à mes collègues des FUCAM, en particulier : Sébastien Pradella, « voisin » attentionné, fin théoricien et observateur avisé de la politique belge et française ; et à mes fidèles compagnons du TEC et de la gare de Mons, travailleurs frontaliers pour certains d'entre eux et camarades de « drink » à la Saint-Feuillien.
Je voudrais également rendre hommage à Howard Becker qui apporte tellement de réconfort à de nombreux jeunes chercheurs angoissés dans un monde académique parfois difficile.

Je n'oublie pas non plus tous mes amis de France et de Navarre, pour leurs coups de fil réconfortants du dimanche soir, leur soutien à distance, la confiance qu'ils m'ont toujours manifestée, et les moments d'amitié partagés.
En particulier, merci aux Parisiennes trentenaires, aux gens du Nord, aux anciens compagnons de l'IEP de Rennes (qui sont en partie les mêmes…), aux Ixellois, au High Time Sound, à Mathilde pour m'avoir précédée dans la voie doctorale, à ceux qui ont pris la poudre d'escampette (Shanghai, Accra, Rügen…) et à la chicana qui vadrouille entre San Francisco et la Sicile…

J'adresse un remerciement spécial à mes homologues et amies du GERME/ULB qui m'ont fait partager avec sympathie leur expérience de la recherche, du monde académique et de la vie bruxelloise.
Je dois par ailleurs reconnaître la présence précieuse de mes camarades d'escalade, qui ont contribué sans s'en rendre compte à mon équilibre physique et moral pendant la période éprouvante de la rédaction.
Merci également à Fabien pour sa bienveillance et pour nos échanges qui ont beaucoup compté.

Je tiens aussi à remercier la famille Tandé pour l'attention à la fois discrète et sans faille qu'ils m'ont accordée, ainsi que pour la tranquillité apaisante des séjours au chalet. Une « spéciale dédicace » à Annick pour sa relecture méticuleuse et sa chasse implacable aux fautes d'orthographe.
Evidemment, c'est aussi à ma famille que vont mes remerciements : à mes parents qui m'ont laissée libre, tout en étant toujours présents et solidaires, invariablement ; à Alice et Bertrand, Pierre et Adriana, pour le devoir bien accompli de fraternité et la qualité de nos relations, simples et sincères.

Enfin, ce travail n'aurait pas pu aboutir sans l'affection quotidienne d'Alexandre, sans ses relectures minutieuses, sans son indéfectible soutien dans les moments difficiles. Pour tout cela, et pour tout ce qui nous unit, mais aussi, pour le courage dont il fait preuve devant les obstacles et les injustices, et pour son « âme » de chercheur, je dédie cette thèse à la sienne qui verra bientôt le jour.

A Malène,

« La ferme était le long de la Lys, quelque part, tout près de la frontière. Mais on ne savait pas où exactement. On savait seulement que la Belgique n'était pas loin. »

Maxence Van Der Meersch
L'empreinte de Dieu

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE **8**

PARTIE 1 : CONSTRUCTION ET TRAITEMENT PUBLIC DU « PROBLÈME » TRANSFRONTALIER FRANCO-BELGE **63**

Chapitre 1 : Les conditions d'émergence et de définition du « problème » transfrontalier franco-belge 67

Chapitre 2 : La COPIT, une organisation transfrontalière intercommunale en voie de fonctionnalisation 145

Conclusion de la partie 1 : De la problématisation à la fonctionnalisation : une prise en charge orientée de la coopération transfrontalière 196

PARTIE 2 : La COPIT/EUROMÉTROPOLE : UNE CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE INACHEVÉE ET INCERTAINE **199**

Chapitre 3 : Les règles et les normes qui « font » l'institution 205

Chapitre 4 : Clivages et instabilité, ou la fragilité de l'ordre institutionnel 318

Conclusion de la partie 2 : Un ordre institutionnel à la recherche de son « sentier » 383

PARTIE 3 : L'ILLUSION D'UN CADRE INSTITUTIONNEL UNIQUE : AUTONOMIE, CONCURRENCES ET CHEVAUCHEMENTS D'ORDRES INSTITUTIONNELS **386**

Chapitre 5 : Dispositif européen INTERREG versus intercommunalité transfrontalière 390

Chapitre 6 : Les multiples logiques sectorielles contre l'institutionnalisation « métropolitaine » 482

Conclusion de la partie 3 : Une institutionnalisation fragmentée : la centralité intercommunale en question 548

CONCLUSION GÉNÉRALE **550**

BIBLIOGRAPHIE GENERALE **566**

TABLES ET ANNEXES **590**

Introduction générale

Notre travail doctoral s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche intitulé « Quand s'ouvrent les frontières, comment gouverner les territoires transfrontaliers ? ». Notre université d'accueil en Belgique étant située à moins de vingt kilomètres du territoire français, c'est à la frontière franco-belge que nous avons immédiatement pensé. Des toutes premières investigations que nous avons menées, nous avons retenu le terme de « coopération transfrontalière » : celui-ci peut être appréhendé comme un domaine d'action publique qui fait intervenir conjointement les collectivités territoriales situées de part et d'autre d'une ligne séparant deux Etats. Dès lors, la coopération transfrontalière nous est apparue comme une entrée intéressante pour interroger le gouvernement de l'action publique locale en France et en Belgique.

Pour comprendre la construction incrémentale de notre cadre analytique, il est utile de retracer dans la première partie de cette introduction le « parcours de notre pensée » : son point de départ, puis les limites et difficultés que nous avons rencontrées dans le « transfert » des premières problématiques et théories mobilisées pour éclairer notre cas d'étude, et enfin les influences multiples qui sont venues se greffer de manière complémentaire, et finalement décisive, au fur et à mesure des résultats empiriques accumulés. Ce n'est qu'au terme de ce parcours que nous pourrons restituer la cohérence de notre réflexion et de notre approche théorique. Il s'agit donc ici de reconstituer a posteriori notre cheminement réflexif, en tentant de ne pas occulter les moments de remise en cause et les erreurs de jugement qui ont abouti à la construction d'un cadre analytique original fabriqué à partir d'expériences de recherche variées.

Parallèlement et en lien avec la construction de notre problématique et de notre cadre analytique, nous avons opéré des choix méthodologiques que nous présenterons dans la seconde partie de cette introduction soulignant ainsi les orientations épistémologiques qui sous-tendent notre travail.

1- La construction d'un cadre analytique original : cheminement inductif et choix théoriques

Afin d'appréhender pleinement notre objet d'étude, nous nous sommes intéressée dans un premier temps aux travaux de recherche relatifs aux espaces frontaliers et transfrontaliers situés dans le territoire de l'Union européenne et, dans une moindre mesure, aux frontières externes de l'Union européenne et dans les pays d'Amérique du Nord[1]. D'une part, nous avons constaté que la coopération transfrontalière est une thématique de recherche relativement récente en science politique. Par

[1] Les frontières des autres zones géographiques ont été écartées dans la mesure où elles ne correspondent que très partiellement au contexte européen étudié. Par ailleurs, nous nous sommes focalisée pour l'essentiel sur les travaux de science politique, même si les recherches traitant des frontières dans d'autres disciplines de sciences sociales comme la géographie, la sociologie, l'anthropologie ou l'économie ont pu être prises en considération de manière ponctuelle et complémentaire.

conséquent, il existe encore peu de travaux approfondis sur ce thème, notamment dans le domaine de l'analyse de l'action publique. Face à ce constat, l'approche inductive et empirique s'est imposée pour nous assez rapidement : ainsi, des va-et-vient permanents entre enquête de terrain et lectures théoriques ont rythmé notre recherche. D'autre part, nous avons constaté que les travaux qui sont consacrés au phénomène transfrontalier, s'ils parviennent à expliquer différents aspects de ce phénomène, ne permettent pas de comprendre les logiques internes et multiples au travers desquelles la coopération transfrontalière s'institutionnalise. Ainsi, la question de l'institutionnalisation nous a semblé être une problématique pertinente pour interroger la réalité transfrontalière sous un jour nouveau.

C'est pourquoi, dans un second temps, nous avons eu recours à un corpus théorique orienté vers l'analyse des processus de construction institutionnelle. Cependant, compte tenu de la spécificité de notre objet d'étude, les questionnements et les théories habituellement développés pour analyser les dynamiques d'institutionnalisation se sont avérées partiellement inadaptées pour saisir la construction institutionnelle franco-belge. Cela nous a alors obligée à dépasser ce cadre de compréhension et à mobiliser d'autres approches, notamment celle relative aux réseaux de politiques publiques et celle concernant les rapports entre action publique territoriale et action publique sectorielle.

Ainsi, la problématique de la construction institutionnelle de la coopération transfrontalière est issue de et vient alimenter deux ensembles de travaux : d'une part, les travaux qui ont trait à la coopération transfrontalière en tant qu'objet d'étude ; d'autre part, les travaux relatifs aux processus de construction institutionnelle dans le cadre de l'action publique territoriale. Concernant les premiers, nous dégagerons les apports et les angles morts de la littérature existante, et nous verrons que la question de la construction institutionnelle permet de regarder la coopération transfrontalière sous un angle nouveau. Concernant les seconds, nous montrerons dans quelle mesure ces approches peuvent s'appliquer au cas transfrontalier, et nous verrons que la spécificité de l'objet d'étude transfrontalier permet de renouveler les cadres d'analyse sur les processus de construction institutionnelle.

L'originalité de notre cadre analytique ne tient donc pas tant au thème de la coopération transfrontalière ou à la problématique de la construction institutionnelle qu'à la combinaison de cet objet d'étude et de cette problématique. En effet, cette combinaison apporte à la fois une nouvelle compréhension du phénomène transfrontalier, très peu étudié sous l'angle de l'institutionnalisation, et des perspectives originales sur les processus de construction institutionnelle du fait de la spécificité de l'objet d'étude transfrontalier, peu mobilisé dans ce type d'approches.

Observer la coopération transfrontalière sous un angle nouveau

De la construction de l'Etat-nation à l'étude du transfrontalier

Il faut souligner tout d'abord que le « trans-frontalier », en tant qu'espace existant de part et d'autre d'une frontière, reste un objet peu étudié en science politique, particulièrement dans l'analyse des politiques publiques territoriales.

Les frontières sont longtemps l'apanage des chercheurs en « relations internationales » : la frontière est alors considérée comme un élément constitutif de la construction de l'Etat-nation sans qu'elle soit pour autant étudiée pour elle-même. La frontière est assimilée à une ligne de démarcation indiquant les limites de la souveraineté d'un Etat[2]. Cependant, dans les années 1970 et 1980, l'étude des zones frontalières commence à intéresser les tenants de la géographie dite sociale ou humaine qui y consacrent de nombreux travaux et développent l'idée de la frontière comme espace de vie au sein duquel se déploient des relations sociales spécifiques. Les travaux de Michel Foucher, Paul Guichonnet et Claude Raffestin sont à cet égard particulièrement marquants[3]. Les géographes, suivis d'anthropologues et de sociologues, sont donc les premiers à s'intéresser à la frontière en tant que fait social. Des études et des théories d'économie régionale sur les dynamiques d'échanges à l'œuvre dans ces zones sont ensuite élaborées. Remigio Ratti notamment s'intéresse au développement des zones-frontières, mettant en évidence les spécificités des économies frontalières[4]. Jusqu'au milieu des années 1980, dans un contexte de cloisemment relatif des Etats-nations, c'est donc avant tout le « frontalier » et non le « trans-frontalier » qui fait l'objet de toutes les attentions.

Avec « l'ouverture des frontières » dans le cadre de la construction européenne et le processus plus général de « globalisation » à l'échelle mondiale, les cadres d'analyse évoluent. La géographie en particulier poursuivit ses études sur les représentations fonctionnelles et identitaires des frontières et des espaces frontaliers, sur leurs mutations et sur leur temporalité particulière[5]. En science politique, la frontière sort du seul domaine des relations internationales pour faire son entrée dans les analyses du fonctionnement de l'Etat et de l'action publique. Ainsi, les politologues se tournent peu à peu vers l'étude des coopérations, des échanges transnationaux et de leurs conséquences pour l'Etat-nation. Dans le cadre de l'Union européenne, ces travaux portent plus spécifiquement sur l'analyse des institutions et des politiques publiques européennes par-delà les frontières. Deux écoles de pensée se

---

[2] Tilly C. (ed.), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975 ; Anderson B., *L'imaginaire national. Réflexion sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1992.

[3] Fouchet M., *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1988 ; Guichonnet P., Raffestin C., *Géographie des frontières*, Paris, Presses Universitaires de France, 1974.

[4] Ratti R., « Théorie du développement des régions-frontières », *Les Cahiers du LERASS,* 1991, n°24, p.9-26.

[5] Piermay J-L., Reitel B., Renard J-P., Zander P., *Villes et frontières*, Paris, Anthropos-Economica, 2002 ; Picouët P., Renard J-P, *Les frontières mondiales. Origines et dynamiques,* Nantes, Le Temps, 2007.

développent alors sur des thèses opposées : la première, celle des inter-gouvernementalistes ou interactionnistes, défend l'idée de la persistance de l'Etat-nation comme acteur principal de la régulation politique et sociale malgré l'intensification des flux et des coopérations internationales, la crise de l'Etat-providence et la montée en puissance des organisations supranationales et des acteurs régionaux[6] ; la seconde, celle des tenants du néo-fonctionnalisme, voit dans l'internationalisation et l'européanisation des échanges et des politiques un recul progressif de l'Etat-nation et la fin de l'Etat-providence, au profit d'une régulation supranationale mêlant des acteurs publics de différents niveaux de gouvernement et des acteurs privés, selon de nouvelles modalités de coordination[7]. L'opposition entre ces deux thèses s'est atténuée avec l'apparition de travaux portant un regard plus nuancé sur le phénomène d'intégration européenne, parmi lesquels on peut citer l'ouvrage collectif de Wayne Sandholtz et Alec Stone Sweet, et celui dirigé par Yves Mény, Pierre Muller et Jean-Louis Quermonne[8].

À travers l'ensemble de ces travaux, les chercheurs en science politique s'intéressent moins aux frontières et aux espaces de part et d'autre de la frontière qu'au phénomène d'effacement supposé des frontières et à ses conséquences politiques contradictoires : déclin de l'Etat-nation, intégration européenne, régulation mondiale et régionale, multiplication des acteurs intervenant dans la fabrique de l'action publique, apparition de nouveaux modes de coordination. Les frontières et leur progressive obsolescence sont alors considérées comme des éléments explicatifs et contextuels permettant de rendre compte des changements de l'action publique dans les territoires institutionnels existants[9]. La frontière est envisagée comme une barrière, dont le degré croissant d'ouverture dans les domaines économique, politique, culturel et social détermine l'évolution des structures politiques nationales qui, en retour, modifient les fonctions de la frontière. Les travaux fondateurs de Liam O'Dowd, Thomas M. Wilson et James Anderson sur les frontières s'inscrivent clairement dans cette perspective[10].

Par ailleurs, les analystes de l'action publique et des structures politiques, en considérant l'ouverture des frontières uniquement sous l'aspect du marché unique européen et de la mondialisation, l'assimilent à un phénomène général, essentiellement économique, qui se concrétise par une multiplication des flux et des réseaux ignorant les cadres nationaux (NTIC, innovations, vols d'avion…). La frontière apparaît alors comme un élément dé-territorialisé. Ainsi, il semble que la frontière matérialisée et spatialisée décrite par les géographes trouve peu d'écho auprès des politologues. En science politique, le phénomène de la frontière apparaît pendant longtemps comme

---

[6] Moravcsik A., "Preferences and power in the European Community : a liberal intergovernmentalist approach", *Journal of Common Market Studies*, 1993, 31/4, p. 473-524.

[7] Haas E., The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957, Stanford, Stanford University Press, 1968.

[8] Sandholtz W., Stone Sweet A. (Eds), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998 ; Mény Y., Muller P. et Quermonne J-L.(dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

[9] Jessop B., "The Political Economy of Scale", in *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*, Perkmann M., Sum N-L. (Ed.), New-York, Palgrave, 2002.

[10] Wilson T.M., O'Dowd L., "Frontiers of Sovereignty in the New Europe" in *Borders, Nations and States: Frontiers of Sovereignty in the New Europe*, O'Dowd L., Wilson T.M. (Ed.), Aldershot: Avebury, 1993; Anderson J., O'Dowd L., "Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance", *Regional Studies*, 1999, vol. 33.7, p.593-604.

relevant des lois du commerce mondial, des traités politiques internationaux et d'accords régionaux, c'est-à-dire ayant une existence avant tout légale, voire virtuelle, et non une consistance matérielle et territorialisée. Les analyses sont focalisées sur l'échelon transnational, négligeant ainsi le point de vue local : la question d'une dynamique propre à l'espace transfrontalier demeure largement impensée.

Il faut attendre la montée en puissance de la politique régionale communautaire – et plus spécifiquement, le développement des programmes INTERREG – et la généralisation des mouvements de décentralisation, qui facilitent les projets de coopération transfrontalière, pour que la frontière devienne un objet d'étude à part entière. Les recherches qui s'intéressent à la frontière en tant qu'espace, c'est-à-dire à l'espace transfrontalier et aux enjeux politiques qui s'y rattachent, s'inscrivent dans la lignée des travaux relatifs à l'affirmation croissante des pouvoirs locaux, régionaux et urbains en lien avec le renforcement des organisations supranationales[11]. Dans ces approches, il n'est plus seulement question de frontières mais de « coopération transfrontalière » : on passe d'un état passif des frontières perçues comme des variables indépendantes explicatives à un état actif à travers lequel les frontières sont envisagées comme un nouvel espace d'action publique qui devient lui-même un phénomène à expliquer. C'est à travers la focale territoriale présente dans les analyses du « local » que l'espace transfrontalier accède au statut d'objet d'étude.
Plusieurs axes de recherche sont alors développés. On peut schématiquement les regrouper en quatre catégories reliées les unes aux autres : la coopération transfrontalière comme exemple typique et spécifique des transformations de l'action publique ; les facteurs déterminants de la coopération transfrontalière ; les usages politiques de la coopération transfrontalière ; la coopération transfrontalière au prisme de l'européanisation.

La coopération transfrontalière, cas exemplaire des transformations de l'action publique

Plusieurs travaux, notamment ceux rassemblés par Markus Perkmann et Ngai-Ling Sum dans *Globalization, Regionalization, Cross-border Regions: Scales, Discourses and Governance*[12], soulignent l'intérêt de travailler sur la coopération transfrontalière dans la mesure où celle-ci est emblématique des changements qui affectent l'action publique et les modes de gouvernement depuis plus de vingt-cinq ans. Ces recherches montrent en effet que la coopération transfrontalière doit son développement aux mouvements de territorialisation de l'action publique d'une part – c'est-à-dire aux phénomènes de décentralisation et plus largement au processus d'autonomisation des acteurs locaux –,

[11] Par exemple : Balme R., *Les politiques du néo-régionalisme,* Paris, Economica, 1996 ; Keating M., "Regions and Regionalism in Europe", *The International Library of Comparative Policy 16*, Cheltenham, Edward Elgar Collection, 2004 ; Le Galès P., « Du gouvernement de villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique,* 1997, vol.45, n°1, p.57-95.
[12] Perkmann M., Sum N-L (eds.), *Globalization, Regionalization, Cross-border Regions: Scales, Discourses and Governance,* New-York, Palgrave, 2002. Voir aussi les contributions relatives au transfrontalier dans Bassand M., Saez G. (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 1997.

d'intégration régionale au niveau supranational d'autre part, notamment à travers la construction de l'Union européenne et le développement de sa politique de cohésion. En retour, elle participe à ces deux processus. La coopération transfrontalière s'inscrit ainsi dans le processus d'ouverture de l'action publique à de nouveaux acteurs[13], tant locaux que supranationaux, mais aussi aux acteurs du secteur privé[14]. Ces études sur la coopération transfrontalière montrent également la perte d'influence de l'Etat, ou du moins, la redéfinition du rôle des instances étatiques aux frontières nationales.

De plus, la coopération transfrontalière implique plusieurs pays, concerne potentiellement une pluralité de secteurs d'action publique et peut s'étendre sur un espace à géométrie variable : par conséquent, elle est susceptible de donner lieu à une coordination d'acteurs pluri-sectorielle et multi-niveaux. Cette coordination peut prendre la forme de réseaux interdépendants d'acteurs constitués sur une base territoriale ou sectorielle. Ces réseaux sont analysés comme étant le plus souvent non contraignants, fluctuants et faiblement institutionnalisés. Ils reflètent le passage d'une action publique limitée aux territoires politiques à une action publique déployée sur des « espaces fonctionnels » mettant en jeu une pluralité de territoires, d'acteurs et de niveaux de gouvernement[15].

Dans ce type d'approche, les auteurs mobilisent la notion de « gouvernance » ou développent une analyse en termes de « réseaux d'action publique », deux perspectives qui insistent sur la perte de centralité de l'Etat et sur le développement de modes de régulation plus horizontaux.

Ces recherches sur la coopération transfrontalière mettent également en évidence les limites des transformations de l'action publique en cours. Comme pour d'autres politiques publiques, l'ouverture du processus d'action publique à une multiplicité d'acteurs et le recours à des formes moins hiérarchisées de coordination ne signifient pas une plus grande garantie démocratique. Au contraire, nombreuses sont les études, comme celle de Patrick Hall sur la région d'Øresund entre le Danemark et la Suède, qui soulignent le caractère technocratique et élitiste des réseaux d'action publique transfrontaliers[16]. Par ailleurs, si la coopération transfrontalière est un terrain propice à l'affirmation de nouvelles façons de gouverner, elle est aussi un exemple frappant de la persistance des systèmes institutionnels et politiques « traditionnels ». En effet, la portée limitée des actions et des partenariats transfrontaliers révèle la résistance des cadres nationaux, le positionnement ambigu de la Commission

---

[13] Leloup F., Moyart L., « La région frontalière : vers quels nouveaux modes de développement et de gouvernance ? », in Amilhat-Szary A.L., Fourny M-C., *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe,* Paris, La Tour d'Aigues, 2006.

[14] Beaucoup de projets de coopération transfrontalière sont ainsi réalisés par des associations.

[15] Leresche J-P., Saez G., « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », *Pôle Sud*, 1997, n°7, p.27-47 ; Nagelschmidt M., « Le système à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe : le cas du Rhin supérieur et de la frontière Est de la RFA », *Revue internationale de politique comparée*, 2005, vol.12, n°2, p.223-236 ; Faure A., « Politiques de coopération et pratiques culturelles. Les intérêts en jeu sur l'espace franco-genevois » in *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Bassand M., Saez G. (dir.), *op.cit.*

[16] Hall P., "Opportunities for Democracy in Cross-border Regions? Lessons from the Oresund Region", *Regional Studies,* 2008, vol.42, n°3, p.423-435. Voir également : Veggeland N., "Post-national Governance and Transboundary Regionalization. Spatial Partnership Formations as Democratic Exit, Loyalty and Voice Options?"; Strüver A., ""We are only allowed to re-act, not to act": Eurocrats Strategies and Borderlands Tactics in Dutch-German Cross-border Region" in *Cross-border Governance in the European Union*, Kramsch O., Hooper B.(Ed.), Londres, Routledge, 2004.

européenne, la faible implication des entreprises et la dépendance des acteurs locaux vis-à-vis du gouvernement central, autant d'éléments qui relativisent l'avènement d'une ère de la « gouvernance ».

Les travaux relatifs à ces problématiques partent le plus souvent d'hypothèses fortes sur le transfrontalier comme terrain exemplaire des nouveaux modes d'action publique. Il s'agit d'un raisonnement déductif qui vise à inscrire l'analyse locale dans un cadre d'explication « macro », ce qui fait courir le risque d'une surinterprétation du phénomène transfrontalier : celui-ci deviendrait le cas typique, voire l'avant-garde, des transformations de l'action publique, laissant de côté l'hypothèse de particularités propres au transfrontalier. Les spécificités locales notamment tendent à être sous-estimées au profit d'une lecture homogénéisante qui apporte finalement peu d'éléments supplémentaires par rapport aux analyses déjà développées autour du thème de la « gouvernance ».

Les facteurs déterminants de la coopération transfrontalière

Les études existantes sur le transfrontalier concerne également les causes de son développement : pourquoi les acteurs se mobilisent-ils pour mettre en place des coopérations transfrontalières ? Quels sont les éléments qui déterminent la structuration spécifique d'une coopération ?
Les travaux relatifs à ces questions mettent en évidence deux types de facteurs : les facteurs structurels de grande ampleur et les facteurs plus conjoncturels et/ou spécifiques à chacune des zones étudiées. Parmi les facteurs structurels, que nous avons évoqués précédemment, on retrouve d'une part les processus de décentralisation ou de régionalisation, et plus largement de territorialisation de l'action publique, et d'autre part l'avancée de la construction européenne, et plus spécifiquement le renforcement de la politique régionale européenne et son volet consacré à la coopération transfrontalière (INTERREG). Alors que les réformes de décentralisation et la conclusion d'accords internationaux offrent aux acteurs locaux de nouvelles possibilités pour étendre leur action au-delà des frontières, le programme communautaire INTERREG met à disposition des opérateurs locaux des financements, des instruments et une « idéologie » européenne qui peuvent intéresser les acteurs locaux en quête de légitimité et de capacités d'action. Les contributions réunies dans l'ouvrage collectif de Liam Dowd, James Anderson et Thomas M. Wilson, *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance*, évoquent l'influence de ces différents facteurs[17]. On trouve également ce type d'analyse dans le travail de Bruno Dupeyron sur les frontières rhénanes et pyrénéennes qui décrypte les conditions d'émergence et de mise en œuvre de la coopération transfrontalière. Cet auteur montre que la mise sur agenda de la question transfrontalière fait intervenir

[17] Anderson J., O'Dowd L., Wilson T.M. (Ed.), *Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance,* Londres, Frank Cass Publishers, 2003.

une multitude d'acteurs et que ce processus est d'abord dominé par les acteurs étatiques avant que ne s'affirment progressivement la Commission européenne et les collectivités locales[18].

Ces phénomènes communs à l'ensemble des pays de l'Union européenne n'ont cependant pas les mêmes effets à toutes les frontières. Les spécificités nationales, mais aussi régionales et locales jouent un rôle déterminant. Ainsi, certains travaux essaient d'apprécier le poids des facteurs tels que la structure institutionnelle, politique et juridique propre aux pays – en particulier l'état des relations centre-périphérie –, les données socio-culturelles, démographiques et géographiques de la zone transfrontalière, l'histoire locale de la coopération, l'intensité de la mobilisation sociale et l'existence ou non d'un leadership politique au niveau territorial, les intérêts politiques des organisations et des élus locaux…[19] Markus Perkmann montre par exemple dans son étude sur les « Eurorégions » que le système fédéral allemand, la grande autonomie des communes ainsi que la présence d'un entrepreneur politique local facilitent fortement la coopération transfrontalière[20].

À partir de l'identification de ces facteurs, des auteurs tentent de constituer des typologies des différentes formes de coopération transfrontalière. Les principaux éléments de différenciation mis en lumière sont de trois ordres : la production d'une représentation commune et stratégique du territoire ; le mode de gouvernement retenu ; l'implication de la société civile et de la classe politique locale. Les recherches à ce sujet, notamment celles de Markus Perkmann[21], tendent à établir un classement des coopérations transfrontalières, des plus intégrées et légitimes aux plus faiblement institutionnalisées et marginales. Les jugements normatifs sont alors présents dans ce type de travaux qui peuvent se rapprocher plus de l'expertise que de la production scientifique traditionnelle.

Les approches néo-institutionnalistes et la méthode comparative sont majoritairement sollicitées pour analyser l'influence des différents facteurs sur le phénomène de la coopération : selon les études, on retrouve principalement des analyses en termes d'institutionnalisme historique et du choix rationnel. Ces théories ne sont toutefois pas mobilisées pour expliquer d'éventuelles dynamiques institutionnelles internes à la coopération transfrontalière mais uniquement pour évaluer le poids des institutions existantes sur le développement effectif de la coopération. Par ailleurs, les références au concept de « leadership » et aux approches cognitives sont fréquentes.

Les limites de ce type de travaux proviennent du fait que les différentes variables explicatives sont souvent exposées indépendamment les unes des autres, sans que les liens qui les rattachent entre elles

---

[18] Dupeyron B., L'Europe au défi de ses régions transfrontalières : expériences rhénane et pyrénéenne, Bern, Peter Lang, 2008.

[19] Voir par exemple l'étude d'Andrew Church et Peter Reid sur la coopération franco-britanique : Church A., Reid P., "Cross-border Co-operation, Institutionalization and Political Space across the English Channel", *Regional Studies*, 1999, vol.33.7, p.604-617 ; Voir également : Nagelschmidt M., *op.cit.*, sur la frontière de la vallée du Rhin supérieur entre la France, l'Allemagne et la Suisse.

[20] Perkmann M., "Construction of New Territorial Scales: a Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region", *Regional Studies*, 2006, n°40, p.1-15; "Euregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union" in *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*, Perkmann M., Sum N-L (Ed.), *op.cit.*

[21] Perkmann M., 2003, "Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Cross-border Co-operation", *European Urban and Regional Studies*, n°10 (2).

soient clairement explicités. Ainsi, en faisant appel à des bases théoriques et disciplinaires diverses, ces analyses tendent à aligner une série de facteurs mais manquent d'un cadre explicatif global tel qu'on peut en trouver dans les travaux des néo-institutionnalistes. De plus, elles privilégient les explications en termes de causalité au détriment de l'analyse des processus qui exigerait une approche plus introspective de l'action publique transfrontalière. Ces études favorisent aussi les typologies au risque d'aplanir les différences entre les cas de coopération transfrontalière. Enfin, la dimension normative de ces analyses transparaît dans le fait que ces typologies ressemblent souvent à des classements qui hiérarchisent les différents types de coopération.

L'apport majeur de ces recherches est de montrer que la coopération transfrontalière dépend d'une pluralité de facteurs spécifiques. En revanche, elles ont tendance à privilégier une lecture exogène de ces facteurs et à surestimer le rôle des leaders, sans interroger suffisamment les conditions sociales dans lesquelles s'exerce le leadership. D'autres travaux comblent en partie ces faiblesses en se focalisant sur les usages qui sont faits de la coopération.

Les usages politiques de la coopération transfrontalière

À l'instar des analyses de l'action publique locale qui montrent de quelle manière le territoire peut être une ressource pour les acteurs, certains travaux présentent la coopération transfrontalière comme une opportunité pour les individus et les groupes qui s'y investissent. En effet, les différents acteurs retirent de leur engagement dans la coopération transfrontalière des avantages à la fois symboliques et matériels qui leur permettent d'augmenter leur pouvoir (capacité d'action) et leur autorité (légitimité). Ainsi, la construction souvent très symbolique d'une identité territoriale transfrontalière, qui met en avant les caractères communs de part et d'autre de la frontière en termes historiques, géographiques ou socio-culturels, fournit aux acteurs locaux un support d'émancipation face aux pouvoirs centraux et une légitimité vis-à-vis des populations et des autres organisations présentes sur le territoire[22]. Les travaux de Häkli sur la frontière catalane ou de Lissandrello sur l'espace transfrontalier autour du Mont Blanc décrivent cette construction identitaire autour de la frontière qui se mourrit de l'idée d'une citoyenneté européenne, et parfois des discours véhiculés par les mouvements régionalistes. Outre ce travail de mise en représentations, les acteurs de la coopération s'appuient sur les moyens financiers, les outils et les potentialités relationnelles contenus dans le dispositif européen INTERREG et dans d'autres formes de coopération pour acquérir de nouvelles capacités d'action en termes à la fois matériels et de « capital social ». Pour certains élus locaux, « faire du transfrontalier », c'est offrir l'image d'un territoire ouvert, dynamique et pro-européen, tisser des liens avec les institutions européennes, établir des relations avec de nouveaux partenaires, apprendre à maîtriser des méthodes

[22] Häkli J., "Governing the Mountains: Cross-border Regionalization in Catalonia"; Lissandrello E., "Cross-border Region Espace Mont-Blanc: a Territorial 'not yet'", in *Cross-border Governance in the European Union,* Kramsch O. and Hooper B. (Ed.), *op.cit.*

« innovantes » de gestion territoriale. À travers ces usages de la coopération transfrontalière, les élus et les organisations qu'ils représentent inscrivent leur territoire politique dans la compétition territoriale et dans le même temps, confortent leur position politique au sein de leur fief électoral[23]. L'action publique transfrontalière, dans la mesure où elle est porteuse de ressources, apparaît alors comme un enjeu de pouvoir entre les différentes autorités politiques, qui, de manière à la fois partenariale et concurrente, essaient de se l'approprier. Le travail de Burno Dupeyron montre ainsi que malgré l'« anomie » de la coopération transfrontalière, celle-ci a des raisons de se développer dans la mesure où les acteurs peuvent en retirer divers avantages[24].

Pour expliquer les usages de la coopération transfrontalière, les auteurs s'appuient soit sur les théories du choix rationnel, soit sur les approches cognitives. Par ailleurs, ils portent un regard plus sociologique sur l'action publique locale. De plus, comme dans les travaux portant sur les causes de la mobilisation transfrontalière, ces auteurs utilisent la comparaison comme outil de validité scientifique.

Les limites de ce type d'approche sont de deux ordres. D'une part, si ces travaux introduisent de manière intéressante les éléments liés au pouvoir et aux luttes politiques, ils ont parfois tendance à trop vouloir « se mettre dans la peau » du responsable politique et à valoriser ainsi une explication par les choix rationnels, ce qui ne permet pas de rendre compte de l'ensemble des pratiques de coopération. C'est notamment le cas du travail de B. Dupeyron qui appuie son propos presque exclusivement sur les théories du choix rationnel, avec des références constantes à M. Olson, et prête peu attention à l'influence de l'environnement, c'est-à-dire aux structures, notamment institutionnelles, et aux éléments contextuels[25]. D'autre part, quand les auteurs tentent de nuancer les lectures en termes de choix rationnel par une approche qui valorise le rôle des idées et des représentations, ils peinent à se détacher des représentations produites par les acteurs et à porter sur elles un regard critique.

La coopération transfrontalière au prisme de l'européanisation

Enfin, la coopération transfrontalière est souvent étudiée dans le cadre de questionnements liés à l'intégration européenne et à une éventuelle « européanisation » de l'action publique à l'échelle des

---

[23] Hamman P., « Entre voisins… le transfrontalier. Le territoire du projet Sarrlolux », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2001, n°90, p.199-207.

[24] B. Dupeyron met en lumière l'anomie de la coopération transfrontalière tant au niveau de ses acteurs – dans la mesure où ceux-ci sont en nombre réduit, faiblement dotés financièrement et symboliquement et organisés au sein de réseaux hétérogènes et partiellement concurrents – que de ses politiques – dans la mesure où on a affaire à des micro-projets sans cohérence d'ensemble et d'une portée limitée. Malgré, et parfois grâce à, cette vulnérabilité, la coopération transfrontalière a des raisons de se développer : la petite taille des réseaux permet à tous les acteurs participants de bénéficier des retombées positives de la coopération sans risque de voir se développer des comportements de « passager clandestin » ; le discours consensuel sur l'intégration européenne et la construction d'une représentation commune du territoire transfrontalier soude les solidarités et sert les intérêts politiques locaux ; enfin, le transfrontalier offre des incitations sélectives facilement accessibles (financement INTERREG, symbolique de l'engagement européen et de la diplomatie de proximité, médiatisation facile…) et des bénéfices d'ordre affectif et professionnel spécifiques. Dupeyron, B., *op.cit.*.

[25] Dureyron B., *op.cit.*.

territoires. Les travaux d'évaluation du programme INTERREG réalisés pour le compte des institutions européennes et de leurs partenaires territoriaux présentent peu d'intérêt en termes de résultats scientifiques. En revanche, la thèse de Jean-Baptiste Harguindéguy[26] qui analyse le processus de mise en œuvre locale des programmes communautaires INTERREG dans plusieurs zones de la frontière franco-espagnole met en évidence les mécanismes de convergence ou au contraire de divergence entre les différents territoires transfrontaliers. C'est clairement la problématique de l'européanisation[27]qui est ici considérée : il s'agit de voir de quelle manière les acteurs locaux adaptent le programme INTERREG aux conditions locales et dans quelle mesure cette adaptation limite ou non l'homogénéisation des façons de « faire du transfrontalier » en Europe[28]. L'auteur vise à dépasser la dichotomie entre les théories néo-fonctionnalistes et interactionnistes[29]. Pour cela, il mobilise une pluralité d'approches qu'il estime complémentaires : néo-institutionnalismes historique et des choix rationnels, théorie des réseaux, analyse cognitive. En comparant la mise en œuvre de plusieurs projets INTERREG dans des zones distinctes de la frontière franco-espagnole, J-B. Harguindéguy réfute l'idée d'une homogénéisation des « manières de faire » du transfrontalier et souligne l'importance de certains facteurs dans la différenciation des coopérations transfrontalières étudiées : l'ancienneté de la coopération ; l'intérêt politique des leaders locaux ; les efforts complémentaires d'autres acteurs (Etat, Régions, techniciens) ; le degré d'institutionnalisation des interactions au sein de la coopération.

En cherchant à comprendre quels éléments interviennent dans le processus d'européanisation et de différenciation de la coopération transfrontalière, l'auteur s'intéresse à la fois aux facteurs et aux usages mêmes de la coopération, au risque de les confondre. En effet, lorsque l'auteur met en évidence le rôle du temps long et des traditions coopératives à la frontière dans la structuration actuelle des coopérations transfrontalières, il évoque un facteur causal. Par contre, lorsqu'il insiste sur le degré

---

[26] Harguindéguy J-B., La frontière en Europe : un territoire ? Coopération transfrontalière franco-espagnole, Paris, L'Harmattan, 2007.

[27] L'approche en termes d'européanisation s'est d'abord focalisée sur l'influence de l'intégration européenne sur les Etats-membres, privilégant une vision verticale. Cf. Caporaso J.A., Green Cowles M., Risse T. (Ed.), *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001 : Radaelli C., « The Domestic Impact of European Union Public Policy », *Politique européenne*, n°5, p.107-142. Puis, diverses études ont fourni des analyses plus subtiles, introduisant les acteurs locaux et régionaux mais aussi privés dans le jeu européen et incluant les relations à double sens entre les Etats et les institutions européennes. La plupart des travaux actuels décrivent ainsi une réalité complexe qui ne rend pas compte d'un jeu à somme nulle entre les acteurs mais de relations réticulaires, de stratégies d'alliances et de coopération qui intègrent une pluralité d'acteurs et n'obéissent pas au simple découpage Etats membres/Commission européenne. L'« européanisation » évoque désormais les stratégies d'ajustement différenciées et le poids des configurations nationales et locales dans la fabrique des politiques publiques européennes. Palier B., Surel Y. (dir.), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; Hooghe L., Keating M., « The Politics of European Union Regional Policy », *Journal of European Policy*, 1994, 1:3, p.367-394.

[28] Le thème de l'européanisation est également présent, bien que de manière beaucoup moins centrale, dans les travaux de Bruno Dupeyron, *op.cit.*. Celui-ci explore notamment l'évolution du rôle de la Commission européenne par rapport à celui des autres acteurs. Alors que son rôle est non-directif lors d'INTERREG I et II (de 1988 à 2000) et que priment la négociation et la différenciation de chaque espace transfrontalier, il devient plus contraignant à partir d'INTERREG III, même si la perspective d'une homogénéisation de la coopération transfrontalière est encore lointaine. Face à la politique européenne, les acteurs nationaux et infra-nationaux réagissent différemment : par des jeux d'alliance ou de concurrence, certains s'affirment au détriment d'autres.

[29] En cela, l'auteur s'inscrit dans la lignée des travaux de recherche précédemment évoqués qui produisent une vision nuancée du processus d'intégration communautaire. Ce dernier ne serait ni le produit d'une diffusion descendante des normes communautaires entraînant une dissolution unilatérale des limites étatiques, ni celui d'une diffusion intermédiée et d'une mobilisation ascendante préservant le pouvoir des Etats membres.

d'institutionnalisation de la coopération comme facteur de différenciation, il ne s'agit plus d'une cause mais d'une manifestation de cette différenciation, d'un usage différencié des interactions transfrontalières. Enfin, quand il évoque les intérêts des leaders politiques locaux et les stratégies des autres acteurs, ce sont à la fois les attentes des acteurs et leur concrétisation en actes politiques qui interviennent dans le processus de construction de la coopération transfrontalière. La distinction entre les causes et les usages n'est pas toujours facile à opérer tant les deux phénomènes peuvent se rejoindre. Néanmoins, c'est la temporalité qui sépare les causes des usages et fait qu'il est possible de repérer un usage et d'en rechercher les causes, alors que l'inverse est illusoire. Les spécificités d'une coopération transfrontalière peuvent donc s'expliquer d'une part par des facteurs préexistants, d'autre part par des usages particuliers, mais il est nécessaire analytiquement de distinguer ces deux types d'explication, qui impliquent des méthodes de recherche et des approches théoriques différentes.

La construction institutionnelle : l'angle mort des travaux existants relatifs au thème de la coopération transfrontalière

Compte tenu des limites inhérentes aux différents travaux évoqués précédemment, nous avons effectué plusieurs choix de nature négative ou positive. Il convient dans un premier temps de souligner ce qui ne relève pas des directions principales de notre projet de recherche. En effet, en matière de construction de l'objet d'étude et du questionnement, un effort de concentration sur une seule perspective a été poursuivi, ce qui a impliqué de mettre à l'écart certaines questions, qui pourront malgré tout apparaître en filigrane.

Tout d'abord, les approches en terme de « gouvernance » ont été écartées, non pas parce qu'elles ne correspondent pas aux faits observés mais parce qu'elles ne constituent pas, à notre avis, un cadre d'analyse original qui puisse mettre en évidence les particularités de la coopération transfrontalière par rapport à d'autres espaces d'action publique. De plus, l'étude des nouveaux modes de régulation entre acteurs suppose d'adopter un point de vue surplombant qui nécessite un travail empirique à tous les niveaux de gouvernement, ce qui nous est apparu trop ambitieux.

Ensuite, le thème de l'européanisation n'a pas non plus été retenu comme axe principal, d'une part, parce qu'il a déjà été traité dans la thèse de J-B. Harguindéguy, d'autre part, parce qu'il exige une étude des relations entre le niveau européen et le ou les territoires, et requiert donc une méthodologie spécifique difficilement maîtrisable. Par ailleurs, la thématique de l'européanisation incite à travailler prioritairement sur des projets INTERREG, ce qui fait courir le risque d'ériger les normes européennes en données de référence et de dériver vers des analyses d'évaluation du programme européen.

Quant aux questions relatives aux usages et aux facteurs de la coopération transfrontalière, elles n'ont pas été retenues dans un premier temps comme les lignes directrices de notre questionnement compte tenu de leur faible valeur explicative globale lorsqu'elles sont extraites de leur environnement

sociologique et structurel. Il nous a semblé opportun de réintroduire ces questions au fur et à mesure de l'analyse au service d'une trame explicative plus générale. Autrement dit, nous les avons placé dans notre « boîte à outils » sans les considérer comme déterminantes pour la définition de notre question de départ.

Les recherches que nous avons mentionnées jusqu'ici se rattachent à des questionnements et à des courants théoriques classiques de la science politique mais passent à côté d'une problématique qui semble pourtant essentielle quand on étudie un nouveau domaine d'action publique : la question de l'institutionnalisation.

Quand le terme d'« institutionnalisation » apparaît dans les travaux relatifs à la coopération transfrontalière, il est souvent assimilé à une variable qui déterminerait la politique transfrontalière. Le caractère plus ou moins institutionnalisé de la coopération est alors évoqué comme un critère pour caractériser ou pour évaluer l'efficacité du phénomène transfrontalier observé. L'institutionnalisation, selon son degré d'aboutissement, est envisagée en tant que cause d'une coopération plus ou moins réussie et conforme au modèle européen ou en tant que facteur de différenciation entre diverses expériences de coopération transfrontalière. Elle fait également partie du « constat de départ » : la coopération transfrontalière est faiblement institutionnalisée. Les auteurs se demandent alors quelles en sont les causes, qu'ils estiment souvent extérieures, mais sans détailler le processus même de construction institutionnelle. De plus, dans les travaux existants, le processus d'institutionnalisation est fréquemment associé au degré de formalisation. L'institution se confond alors avec l'organisation. Si quelques rares travaux vont au-delà de l'analyse des formes et des règles explicites de fonctionnement, et s'attachent à décrire les pratiques quotidiennes et les arrangements informels entre acteurs, ils n'interrogent pas la manière dont ces formes et ces règles qui font l'institution ont été produites, ni dans quelle mesure elles se perpétuent indépendamment des acteurs qui leur ont initialement donné corps, ni même si elles sont susceptibles d'évoluer.

En fait, la coopération transfrontalière est toujours analysée comme un domaine d'action publique dépendant à la fois des structures socio-politiques, voire culturelles, qui l'englobent, et des leaders politiques locaux qui la contrôlent. Il est rarement envisagé que la coopération transfrontalière puisse relever en partie d'un processus autonome.

Pourtant, il s'agit là d'une question importante pour comprendre comment se développe le phénomène transfrontalier. En effet, pour saisir les ressorts qui orientent la coopération transfrontalière, il est essentiel de se demander quelles sont les dynamiques de légitimation et d'autonomisation qui sont à l'œuvre au sein des groupes d'acteurs et des organisations en charge de ce domaine d'action publique. En d'autres termes, nous pensons qu'au-delà des explications qui se focalisent uniquement sur les facteurs exogènes de la coopération ou sur ses usages politiques, l'étude du processus d'institutionnalisation permet de rendre compte des logiques internes qui gouvernent la coopération

transfrontalière. Nous entendons par « institutionnalisation » le processus de transformation en institution, cette dernière étant prise dans son acception sociologique et non comme simple synonyme d'organisation formelle. Nous pouvons retenir la définition de l'institution donnée par Olivier Nay : « un *ensemble de modèles de comportements et de systèmes de valeurs partagées, qui, par leur stabilité et leur récurrence, orientent les pratiques et les conduites des acteurs sociaux* »[30]. A partir de cette définition, les principaux questionnements de notre recherche se dessinent plus clairement : assiste-on à l'émergence de règles et de normes spécifiques à la coopération transfrontalière franco-belge ? Comment ces règles sont-elles produites ? Confèrent-elles aux organisations et aux groupes d'acteurs engagés dans des actions de coopération transfrontalière une certaine légitimité et une certaine autonomie par rapport aux institutions existantes ? Dans quelle mesure ces pratiques et ces valeurs partagées se reproduisent-elles au delà des individus qui les portent ?

Pour répondre à ces interrogations, nous avons dû laisser de côté les travaux relatifs à la coopération transfrontalière pour nous intéresser à ceux qui traitent des processus de construction institutionnelle. Ainsi, nous avons effectué un déplacement au cours duquel la coopération transfrontalière ne représente plus l'élément central de notre recherche, même si elle demeure un terrain particulier à prendre en considération. C'est la construction institutionnelle qui retient dorénavant toute notre attention. Dans cette perspective, la « frontière » n'est plus au cœur du raisonnement mais elle nous permet de mettre à l'épreuve des hypothèses et des concepts forgés à partir de travaux empiriques sur les processus d'institutionnalisation. Autrement dit, la spécificité de notre objet d'étude constitue l'originalité de notre réflexion sur l'action publique locale et les dynamiques institutionnelles.

Une approche originale des processus de construction institutionnelle

Le cas de la coopération transfrontalière peut facilement être assimilé au phénomène des nouveaux espaces d'action publique tels que les régions, les « pays », les agglomérations, l'Union européenne, dont les processus d'institutionnalisation et d'autonomisation ont fait l'objet de nombreuses recherches en science politique. C'est pourquoi nous nous sommes d'abord intéressée aux travaux portant sur ces nouveaux territoires et sur les nouvelles organisations qui les accompagnent.

[30] Nay O., La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional, Paris, L'Harmattan, 1997, p.14.

Les travaux sur les nouveaux espaces d'action publique : éclairer la coopération transfrontalière sous un nouveau jour

À l'instar des nouveaux espaces d'action publique infra-nationaux, la coopération transfrontalière relève d'une logique fédérative qui consiste à agréger des territoires, et les organisations politiques qui les représentent, sans s'y substituer. La coopération transfrontalière franco-belge se traduit ainsi par des accords et des partenariats de type intergouvernemental. La COPIT (Conférence permanente intercommunale transfrontalière) tout comme le dispositif INTERREG, qui sont les deux principaux « lieux » d'organisation de la coopération transfrontalière, mettent en relation de manière plus ou moins formalisée plusieurs autorités gouvernementales issues de pays et de régions distincts et de niveaux de pouvoir différents. Parmi les nouveaux espaces d'action publique locaux, les travaux relatifs aux agglomérations et aux logiques intercommunales qui les accompagnent nous ont particulièrement inspirée dans la mesure où la zone transfrontalière que nous avons choisie a une forte dimension urbaine.

Les organisations et les territoires intercommunaux tels qu'ils existent dans de nombreux pays d'Europe se distinguent fondamentalement des espaces transfrontaliers par leur caractère infra-national et l'importance de leurs capacités d'action[31]. Toutefois, ils ont l'intérêt de présenter des dynamiques d'intégration du même type, soulevant a priori des questions de recherche identiques sur les nouveaux modes de coordination entre acteurs, la transformation du rôle de l'Etat ou la remise en cause des mécanismes classiques de représentation politique[32].

Une série de travaux se focalisent sur le moment de la réforme instituant la nouvelle organisation : quelles sont les conditions générales de production des réformes institutionnelles ? Quels rôles ont joué les différents acteurs dans la formulation et l'application de ces réformes ? Daniel Gaxie a ainsi montré l'importance des luttes inter-institutionnelles au moment de l'élaboration des réformes, ce qui tend à favoriser les changements à la marge[33].
D'autres recherches abordent la question des facteurs locaux qui déterminent la construction institutionnelle intercommunale afin d'expliquer le développement différencié de l'intercommunalité selon les territoires. Bernard Jouve et Christian Lefèvre mettent en évidence l'importance du

[31] Les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficient, du moins juridiquement, d'un transfert de compétences (en provenance des communes) tandis que les organisations transfrontalières restent des lieux de coordination sans compétence propre. De plus, les moyens financiers et humains dont peuvent disposer les EPCI sont sans commune mesure avec ceux des organisations transfrontalières, même quand celles-ci reçoivent un soutien de la part de l'Union européenne.
[32] En guise d'introduction à un ouvrage collectif sur les métropoles et le transfrontalier, Michel Bassand et Guy Saez mettent en avant les points communs entre ces deux objets d'étude. Cf. « Les recompositions de l'action publique en contexte métropolitain et transfrontalier », in *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Bassand M., Saez G. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1997.
[33] Gaxie D., « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Gaxie D. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1997.

leadership politique dans la construction d'une action collective urbaine[34]. Emmanuel Négrier et François Baraize font état d'une grande variété de processus d'intégration territoriale selon les territoires et les contextes politiques locaux[35]. Taoufik Ben Mabrouk insiste quant à lui sur le rôle croissant des experts et des cadres administratifs alliés aux élus locaux dans la production d'une nouvelle vision du territoire urbain et sur l'influence des conflits inter-gouvernementaux dans la construction d'un nouveau modèle de gestion et de médiation des intérêts[36].

Deux recherches doctorales ont plus particulièrement étudié les mécanismes d'institutionnalisation de l'intercommunalité, mettant en évidence les logiques de « dépendance au sentier » mais également les dynamiques de changement des règles déterminant le fonctionnement des organisations intercommunales. David Guéranger détaille ainsi les logiques d'auto-renforcement endogènes qui conduisent à une légitimation et une intégration croissante de la Communauté d'agglomération de Chambéry[37]. Fabien Desage montre quant à lui que l'autonomisation de la Communauté urbaine de Lille s'effectue de manière incrémentale suite à une conjonction d'effets non intentionnels et à la mobilisation d'acteurs à des moments inattendus[38].

Quelques auteurs se sont également intéressés aux effets des nouvelles organisations territoriales sur les politiques publiques locales ainsi que sur les modes d'action publique. Gilles Savary montre que le mode de gouvernement par consensus privilégié à la Communauté urbaine de Bordeaux conduit à une offre de services publics quantitativement et qualitativement supérieure, mais qui ne garantit ni la cohérence et la rationalité d'ensemble, ni l'égalité et la maîtrise du coût de cette offre[39].

Enfin, plusieurs recherches, notamment celles de Rémy Le Saout, interrogent la question du déficit démocratique dont souffrent ces nouveaux territoires. Cet auteur montre que les établissements publics de coopération intercommunale ne disposent pas d'une réelle autonomie politique : leur subordination au pouvoir des communes se manifeste par divers mécanimes, et notamment par le maintien de la règle de l'élection au second degré[40].

Parmi ces différentes perspectives d'analyse, les études sur l'institutionnalisation ont particulièrement retenu notre attention dans la mesure où elles permettent d'insister sur les dynamiques internes,

---

[34] Jouve B., Lefèvre C. (dir.), *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2002. Voir également le travail d'Anne Mévellec sur l'importance de la variable politique dans la réorganisation territoriale française *: La construction politique des agglomérations au Québec et en France. Territoires, gouvernement et action publique*, Laval, Presses universitaires de Laval, 2008.

[35] Baraize F., Négrier E., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.

[36] Ben Mabrouk T., Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement, Paris, L'Harmattan, 2006.

[37] Guéranger D., La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales, Thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble 2, 2003.

[38] Desage F., Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003), Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2004.

[39] Savary G., « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », *Politique et management public*, 1998, vol.16, n°1, p.107-140.

[40] Le Saout R., « L'intercommunalité. Un pouvoir inachevé », *Revue Française de Science Politique*, 2002, vol.50, n°3, p.439-461 ; Le Saout R., « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique », Actes de la recherche en sciences sociales, 2001, vol.140, n°1, p.73-79.

contrairement aux approches développées jusqu'ici sur la coopération transfrontalière. Ces travaux nous laissent voir la coopération transfrontalière non plus uniquement sous l'angle d'un résultat (produit de phénomènes exogènes), d'un objet de pouvoir (dont l'usage génère des ressources pour les acteurs qui s'en saisissent) ou d'un réceptacle (pour les nouveaux modes d'action publique) mais l'envisagent plutôt comme un organisme vivant façonné par les interactions de ses membres et susceptible d'atteindre une certaine autonomie. Cependant, nous verrons que la confrontation avec le terrain a souligné les limites d'un tel choix pour l'étude du cas transfrontalier et a finalement débouché sur le recours à d'autres corpus théoriques.

Le recours au néo-institutionnalisme historique et à l'analyse stratégique de l'action organisée : enjeux de pouvoir, « héritages » et contingences dans la production de règles

Dans les travaux sur les villes, la question de l'institutionnalisation est principalement étudiée à travers le prisme d'une organisation, à savoir, les organisations intercommunales. En France notamment, les recherches relatives aux établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) se sont multipliées depuis une dizaine d'années[41]. Ces organisations créées par agrégation d'entités déjà existantes se rapprochent fortement de la COPIT qui est une organisation rassemblant cinq groupements intercommunaux implantés de part et d'autre de la frontière franco-belge. C'est pourquoi nous nous sommes d'abord focalisée sur cette structure, qui devient en 2008 l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » réunissant quinze autorités publiques distinctes.

L'institutionnalisation renvoie à une double dynamique : la légitimation et l'autonomisation. D'un côté, l'organisation tend à acquérir une légitimité vis-à-vis de l'extérieur comme de ses propres membres. Dans notre cas, c'est à travers un processus de « fonctionnalisation », c'est-à-dire la reconnaissance d'une fonction sociale légitime[42], que l'organisation transfrontalière va s'affirmer dans le paysage politique local. D'un autre côté, l'institutionnalisation se concrétise par une production normative spécifique à l'organisation considérée et relativement stabilisée qui oriente les pratiques des acteurs et confère ainsi à l'organisation une certaine autonomie vis-à-vis de ses ressortissants. Notre première démarche a alors consisté à identifier les règles qui caractérisent la COPIT. Consciente que les normes de comportement et les représentations collectives ne se manifestent pas uniquement à travers les discours et règles formelles mais surtout à travers les usages sociaux que les acteurs en font, nous avons cherché à mettre en évidence les pratiques récurrentes et les modes de pensée partagés par les différents membres de l'organisation.

---

[41] Voir les travaux cités précédemment : Gaxie D., *op. cit.*, Desage F. *op.cit.* ; Guéranger D., *op.cit.* ; Savary G., *op.cit.* ; Le Saout R., *op.cit.*.

[42] Lagroye J., *Sociologie politique*, Paris, Presses de science po/Dalloz, 2003.

Afin d'expliquer la fabrication de ces règles qui « font » l'institution, nous avons fait appel, à l'instar d'autres recherches sur les processus d'institutionnalisation, aux théories du néo-institutionnalisme historique ainsi qu'à l'analyse stratégique des organisations développée par E. Friedberg. Sans entrer dans le détail de ces deux corpus théoriques[43], on constate qu'ils portent chacun une attention spécifique aux relations de pouvoir entre acteurs dans la détermination des règles de l'action collective. Dans la perspective historico-institutionnaliste, les règles sont le produit de rapports de force et de compromis entre acteurs. Ces compromis peuvent être volontaires, fruits d'un calcul stratégique, ou involontaires, issus d'ajustements successifs et diffus des comportements. Ainsi, selon Bruno Théret, l'institution selon le néo-institutionnalisme historique serait un « *ordre tiré du conflit, (...) à la fois convention de coopération et forme de régulation des conflits*[44]».

Erhard Friedberg rejoint en partie ce point de vue dans son analyse stratégique des systèmes d'action concrets puisqu'il montre que les règles du jeu de la régulation sont issues de négociations entre acteurs. Ceux-ci ayant des ressources inégales, les résultats de la négociation cristallisent un rapport de force favorable aux acteurs les mieux dotés et les mieux positionnés. Les jeux stabilisés autour de tels accords ou compromis ont alors toutes les chances de donner naissance à un ensemble de valeurs et de normes communes sur lesquelles les acteurs s'appuient et qui viennent cimenter les arrangements implicites auxquels les acteurs sont parvenus.

Dans le cas de la coopération franco-belge, nous verrons que les ressources détenues par les acteurs lillois en matière d'expertise territoriale et de leadership politique, ainsi que leur expérience dans le domaine de la contractualisation et de l'intégration intercommunale leur confèrent une position initiale dominante face à des acteurs belges divisés.

L'une des différences entre la sociologie d'Erhard Friedberg et les néo-institutionnalistes réside dans leur appréhension de la relation structure/agent. Pour les néo-institutionnalistes, les ressources des acteurs, le rapport de force qui en découle et les règles qui en sont issues dépendent fortement des institutions auxquelles les individus appartiennent à ce moment et dans cet espace donnés, même s'ils ne nient pas la possibilité d'une certaine latitude individuelle dans l'interprétation des règles. Autrement dit, une nouvelle institution se construit en fonction des « bagages » institutionnels que ses membres ont accumulés préalablement, des « héritages » qu'ils véhiculent. Dans son travail sur la Région, Olivier Nay montre que le rôle des conseillers régionaux – rôle qui participe à l'institutionnalisation de l'organisation régionale – dépend en partie des appartenances de ces élus à

---

[43] Pour une approche complète de l'analyse stratégique des organisations, voir : Friedberg E., *La pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993. Pour une approche synthétique des différents courants du néo-institutionnalisme (historique, sociologique et du choix rationnel), voir : Hall P.A., Taylor R.C.R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°3, p.469-496 ; Peters G. B., *Institutional Theory in Political Science : the New Institutionalism*, Londres/New-York, *Continuum*, 2005 ; Lecours A., « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et sociétés*, 2002, vol.21, n°3, p.3-19. Sur le néo-institutionnalisme historique en particulier : Steinmo S., Thelen K., Longstreth F. (ed.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

[44] Théret B., « Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence des conceptions de l'institution ? », in *Innovations institutionnelles et territoires,* Tallard M., Théret B. (dir.), Paris, L'Harmattan, 2000.

d'autres arènes sociales et institutionnelles. Dans cette perspective, Paul Pierson a développé la notion de « *path dependence* » pour évoquer l'influence déterminante des structures historiques sur les choix présents[45].

Pour E. Friedberg, les éléments de contingence sont beaucoup plus nombreux et la liberté des acteurs plus prégnante, ce qui rend les équilibres internes aux organisations et les règles de la coopération toujours précaires. Les organisations sont toutes construites pour réguler les comportements, mais aucune de ces régulations (formelles ou informelles) ne parvient complètement à stabiliser les relations entre acteurs. « *Les acteurs concernés réussissent, en construisant localement l'ordre de leur coopération, à se jouer au moins partiellement des régulations les mieux assises, des contraintes et des pressions structurelles les plus déterminantes*[46]. »

Des travaux de plus en plus nombreux, se réclamant du néo-institutionnalisme, se revendiquent d'une position médiane capable de concilier l'intentionnalité des acteurs et le déterminisme des institutions[47]. Ainsi, pour des auteurs comme Renate Mayntz et Fritz W. Scharpf[48], les acteurs agissent stratégiquement dans un cadre balisé par les institutions, celles-ci définissant la constellation d'acteurs dans laquelle les interactions ont lieu et les orientations normatives et cognitives des acteurs impliqués.

Dans notre cas, nous verrons que ce sont autant les contingences locales et le volontarisme de quelques pionniers que les traditions et les références issues des cadres organisationnels préétablis qui déterminent les représentations et les règles de fonctionnement, formelles et informelles, de la coopération franco-belge.

Limites et réorientation du cadre théorique au regard de l'empirie : parler de construction institutionnelle plutôt que d'institutionnalisation

Le recours au néo-institutionnalisme historique et à l'analyse stratégique des organisations, et l'usage qui a été fait de ces approches théoriques par divers chercheurs dans l'analyse des processus d'institutionnalisation des organisations intercommunales, incitent à aller au-delà de cette première étape qui concerne la production normative, pour étudier les mécanismes de renforcement des règles produites. C'est ainsi que Jacques Lagroye et Bernard Lacroix, en introduction d'un ouvrage collectif consacré à l'institution présidentielle, invitent le politiste à « *s'intéresser d'abord aux mécanismes de* construction *de l'institution, à travers les processus de formalisation/codification, puis aux usages, qui*

[45] Pierson P., « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n°2, p.251-267. Cette notion sera exposée avec plus de détails ultérieurement dans cette introduction.

[46] Friedberg E., « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie, 1992,* XXXIII, p.552.

[47] Dès l'émergence de ce renouveau institutionnaliste, J.G. March et J.P. Olsen considèrent que le néo-institutionnalisme est à même de dépasser le dualisme entre agents et structures grâce à une combinaison de concepts comme l'incrémentalisme, la « path dependence », l'apprentissage. Cf. March J.G., Olsen J.P., « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review*, 1984, vol.78, n°3, p. 734-749. Quinze ans plus tard, Bruno Théret reconnaît la capacité du néo-institutionnalisme historique à constituer une synthèse entre l'analyse stratégique des acteurs et la reconnaissance de l'autonomie partielle des institutions. Cf. Théret B., *op.cit.*

[48] Mayntz R., Scharpf F.W., « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, 2001, vol.14, n°55, p.95-123.

traduisent la consolidation/incorporation mais contribuent également à modeler la figure de l'institution, enfin aux processus de redéfinition[49]*»*. En effet, pour comprendre un processus d'institutionnalisation, il ne s'agit pas seulement de repérer les règles établies à un temps T, ni les discours de légitimation, mais également de décrire les mécanismes qui permettent la reproduction de ces règles dans le temps et leur traduction dans les pratiques des acteurs, c'est-à-dire d'expliciter la dimension processuelle du phénomène d'autonomisation.

À cet égard, le concept de « *path dependence* » de Paul Pierson, en soulignant les mécanismes de rendements croissants (*increasing return*) attachés aux constructions institutionnelles[50], constitue un des cadres explicatifs les plus convaincants pour expliquer l'auto-renforcement des processus institutionnels. Si les études sur les institutions, en particulier celles relevant du néo-institutionnalisme, mettent l'accent sur de tels effets d'auto-renforcement, et conséquemment, sur la faible possibilité de changement des institutions, elles accordent depuis quelques années une place plus importante au changement institutionnel[51]. Surtout, plusieurs chercheurs se réclamant du néo-institutionnalisme historique se démarquent d'une approche du changement institutionnel qui privilégie une explication par les chocs exogènes ou les « *critical juncture* » pour développer une analyse plus incrémentale et dialectique établissant un lien entre mécanismes de reproduction et dynamiques de changement, rompant ainsi avec la dichotomie classique entre stabilité et changement. Ainsi, dans leurs derniers écrits, Kathleen Thelen et James Mahoney enrichissent l'approche du néo-institutionnalisme historique de manière à mieux appréhender le changement[52]. Ils montrent que la possibilité d'un changement de nature incrémentale impulsé par les acteurs est tout à fait compatible avec l'approche du néo-institutionnalisme historique qui perçoit l'institutionnalisation non pas uniquement comme un processus continu de stabilisation, mais comme un va-et-vient entre des phases de renforcement et de remise en cause du nouvel ordre institutionnel. Pour cela, ils portent une attention renouvelée au comportement des acteurs et à leur rapport différencié à l'institution et à l'environnement[53]. Ainsi, le concept de leadership ou la prise en compte de la pluralité des sociabilités au sein d'une même institution permet de penser le changement à l'intérieur d'un environnement fortement contraint

---

[49] Lacroix B., Lagroye J. (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, p.141.

[50] Quatre mécanismes sont identifiés par Paul Pierson concernant le renforcement dans le temps des constructions institutionnelles : les effets de coordination (les différents éléments d'une institution étant fortement interdépendants, changer un élément implique de changer l'ensemble, ce qui décourage le changement), les effets d'anticipation adaptative (les acteurs agissent en fonction de prévisions élaborées par rapport aux règles en vigueur ce qui, en retour, renforce ces règles), les effets d'apprentissage (qui renforce l'acquis au détriment du nouveau) et les effets liés aux coûts (l'importance des coûts fixes et des coûts de lancement d'une innovation décourage les intentions de changements). Pierson P., « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *op.cit.*

[51] Smyrl M., « Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue Française de Science Politique,* 2002, vol.52, n°1, p.37-52.

[52] Thelen K., « Historical Institutionalism in Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, 1999, n°2, p.369-404 ; Mahoney J., Thelen K. (Ed.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

[53] Dans l'ouvrage qu'ils ont dirigé ensemble en 2009, James Mahoney et Kathleen Thelen définissent en introduction plusieurs combinaisons de facteurs à l'origine des changements institutionnels. Ils insistent notamment sur le rôle des acteurs même si celui-ci dépend du contexte politique et des caractéristiques des institutions visées par la volonté de changement. Ils définissent quatre catégories d'acteurs porteurs de changement : the « insurrectionaries », the « opportunists », the « subversives », the « symbionts ». Cf. Mahoney J., Thelen K. (Ed.), *op.cit.*

structurellement[54]. Pour le dire autrement, « *change is seen as the consequence (wether intented or unintented) of strategic action (wether intuitive or instrumental), filtered through perceptions of an institutional context that favours certain strategies, actors, perceptions over others*[55]».

Malgré l'intérêt de ces analyses, c'est précisément sur ce point que nous avons éprouvé leurs premières limites, ou plus exactement, que la correspondance que nous avions établie entre l'analyse de l'intercommunalité urbaine à l'échelle infra-nationale et la coopération transfrontalière a atteint ses limites. En effet, nous verrons que notre analyse empirique de la COPIT ne nous permet pas de distinguer des mécanismes de renforcement et d'objectivation capables de reproduire les règles indépendamment (ou partiellement indépendamment) de la volonté des individus ou des groupes membres de l'organisation.

Plusieurs explications peuvent être apportées à cela. Les mécanismes de reproduction et de changement des règles institutionnelles s'établissent d'autant plus facilement et rapidement que les interactions entre les membres de l'organisation sont denses et prolongées. C'est d'ailleurs, selon Paul Pierson, parce que ces conditions sont particulièrement saillantes dans le champ politique que la thèse de la « *path dependence* » est particulièrement convaincante pour comprendre les processus d'institutionnalisation au niveau politique, plus encore que dans le champ économique[56]. Selon ce modèle, l'incorporation des règles par les individus et les divergences d'interprétation qui peuvent mener à des remises en cause passent par la socialisation et l'apprentissage, et le renforcement des règles est d'autant plus effectif qu'il existe une interdépendance forte entre les acteurs. Autrement dit, pour que les règles se traduisent en routines et acquièrent une certaine autonomie, il faut un temps relativement long durant lequel des acteurs, en nombre suffisamment important, se fréquentent de manière intensive : le temps de la socialisation et de l'apprentissage ; le temps nécessaire pour que s'instaurent des relations d'interdépendance et de coordination ; le temps pour chaque acteur d'intégrer la présence de ses partenaires dans ses prévisions. C'est bien dans cette optique que Paul Pierson et les néo-institutionnalistes historiques revendiquent une prise en compte du temps long pour mettre en évidence les dynamiques de continuité et de changement qui parcourent et façonnent les institutions[57].

Or, dans le cas de la COPIT, les échanges entre les acteurs ont été relativement restreints et se sont déroulés sur une durée assez limitée. L'épisode au cours duquel les interactions ont été les plus denses, celle du « projet Grootstad », a été de courte durée (environ quatre ans) et rassemblait un petit nombre d'acteurs (une quinzaine).

---

[54] Cette approche se retrouve en France dans plusieurs travaux comme ceux de Rémy Lefebvre sur l'institution mayorale (« « Le conseil des buveurs de bière » de Roubaix (1892-1902). Subversion et apprentissage des règles du jeu institutionnel », *Politix*, 2001, vol.14, n°53, p.87-115) ou encore ceux de Fabien Desage sur la communauté urbaine de Lille (« Faut-il que rien ne change pour que les intercommunales changent ? Portée et limites des théories néo-institutionnalistes. Le cas de la CU de Lille », in *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation,* Faure A. Négrier E. (dir.), Paris, L'Harmattan, 2008).

[55] Hay C., Wincott D., "Structure, Agency and Historical Institutionalism", 1998, *Political Studies*, XLVI, p.951-957.

[56] Pierson P., "Increasing returns, path dependence and the study of politics", *op.cit.*

[57] Pierson P., *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

Compte tenu de ces limites propres à l'organisation étudiée, nous ne pouvons observer qu'un processus d'institutionnalisation inachevé et encore fragile. Les mécanismes qui auraient permis l'intégration de l'organisation transfrontalière n'étant pas encore solidement installés, nous montrerons que la structure reste dépendante d'une part des clivages préexistants, d'autre part des individus qui l'habitent, en particulier de ses fondateurs. Ainsi, comme le fait remarquer Julien Meimon dans sa recherche sur le ministère de la coopération, l'étude d'une institutionnalisation inachevée et contrariée invite à s'intéresser aux raisons de ce phénomène[58].

Finalement, nous montrerons que, si un phénomène de construction institutionnelle est clairement enclenché, via la production de normes cognitives et opérationnelles communément admises, des incertitudes persistent quant aux mécanismes qui permettraient à cette première construction collective de se stabiliser et de se perpétuer au-delà de la première génération d'acteurs. En ce sens, le néo-institutionnalisme historique et son usage dans les travaux sur les organisations intercommunales françaises nous conduisent à rendre compte des limites de l'institutionnalisation dans le cadre de l'organisation transfrontalière COPIT. En effet, le caractère récent de la COPIT, c'est-à-dire son manque de profondeur historique, et la faible densité des interactions n'offrent pas l'opportunité d'observer un véritable processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière qui reste largement dépendante de clivages et d'individus, de contingences et d'héritages qu'elle ne réussit que partiellement à surpasser, et il n'est pas certain qu'elle y parvienne à plus long terme.

Par conséquent, l'analyse que nous avons menée du fonctionnement de la COPIT, des positionnements des différents acteurs en son sein et du passage à l'« Eurométropole » s'entend davantage en termes de construction institutionnelle que de processus d'institutionnalisation, d'où une présentation volontairement réifiée de l'organisation quand il ne s'agit plus seulement de regarder ses logiques internes mais également de replacer cette entité dans un environnement plus large.

Rétrospectivement, au vu de ce résultat, il semble que nous avons porté une attention peut-être trop importante à cette organisation dans l'étude du processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-belge. Le fait que nous ayons privilégié cette focale d'analyse et surestimé le processus à l'œuvre tient à plusieurs éléments.

D'abord, comme nous l'avons évoqué précédemment, nous avons rapidement établi un parallèle entre les tentatives d'intégration au niveau des villes et le phénomène de la coopération transfrontalière. La construction d'une capacité d'action collective des villes ayant souvent été étudiée sous l'angle des organisations intercommunales, nous avons d'abord retenu l'organisation transfrontalière COPIT comme cadre d'analyse principal. Ce choix a été conforté lors des premiers entretiens exploratoires au

[58] Meimon J., *En quête de légitimité : le ministère de la coopération (1959-1999),* Thèse de doctorat de science politique, Université de Lille 2, 2005.

cours desquels la COPIT nous a été présentée par nos interlocuteurs comme l'acteur central de la coopération transfrontalière autour des villes de Lille, Kortrijk et Tournai. Enfin, le fait de se focaliser sur une organisation est à relier à la tendance générale en science politique à considérer les organisations comme des objets d'étude légitimes mais aussi des objets d'étude rassurants et « abordables » dans la mesure où ils sont circonscrits, qu'ils ont un minimum de cadre formel, et donc qu'ils apparaissent plus facilement « saisissables » que des réseaux diffus d'acteurs. De plus, nous avons certainement été influencée par la visibilité politique de la COPIT due à l'investissement de Pierre Mauroy rendant l'étude de cette organisation plus attrayante que les « obscures » pratiques politico-administratives qui entourent les autres formes de la coopération transfrontalière, que nous n'allions pourtant pas tarder à explorer.

Néanmoins, si l'institutionnalisation peut être saisie à travers une organisation dans bon nombre de cas, cela ne semble pas être celui de la coopération transfrontalière, à moins de considérer que nos conclusions concernant l'organisation transfrontalière intercommunale reflètent l'état général de la coopération transfrontalière dans cette zone de la frontière franco-belge.
Deux autres pistes nous ont conduite à regarder au-delà du seul cadre de la COPIT et de l'« Eurométropole » afin de comprendre comment la coopération transfrontalière s'organise et se régule dans l'espace central de la frontière franco-belge. L'une nous a été inspirée par les études sur l'intégration européenne, l'autre provient des recherches sur l'action publique locale qui interrogent les liens entre secteurs et territoires. Ces deux sources d'inspiration complémentaires nous ont permis de dépasser le biais qui consiste à ne regarder l'institution transfrontalière qu'à travers l'organisation. Ces apports théoriques, dont nous avons retenu uniquement certains aspects, appliqués à notre cas d'étude, ont révélé que la coopération transfrontalière s'institutionnalise en fait de manière diffuse et segmentée, nous conduisant à adopter une approche originale en termes d'« ordres institutionnels ».

Un détour par les études européennes : sortir de l'« illusion organisationnelle »

Comme les recherches sur les agglomérations, les études européennes questionnent les mécanismes d'intégration entre systèmes institutionnels et politiques distincts, mais cette fois-ci au niveau supranational. L'intérêt que nous retirons des différentes approches du champ européen, que ce soit en termes de réseaux d'action publique, de gouvernance ou d'institutionnalisation, est principalement d'ouvrir notre perspective d'analyse, tout en restant attachée à l'étude du local, et ainsi de sortir de l'« illusion organisationnelle ».
Par ailleurs, la coopération transfrontalière étant un phénomène à la fois local et supranational, il semblait finalement logique de développer une analyse qui puise à la fois dans l'abondante littérature sur l'action publique locale et dans les études sur l'intégration européenne.

C'est par le biais des études européennes que nous avons intégré à notre réflexion l'approche par les réseaux de politique publique, bien que celle-ci soit également développée en dehors du cadre de l'analyse des politiques communautaires. Cette approche nous a permis de remettre en question l'assimilation entre institution et organisation que nous avions trop rapidement effectuée sous l'influence des travaux de recherche sur les organismes intercommunaux.

Patrick Le Galès définit les réseaux d'action publique comme « *le résultat de la coopération plus ou moins stable, non-hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et intérêts* »[59]. Cette notion, qui ne forme pas à proprement parler une approche théorique mais plutôt une métaphore de la nouvelle action publique[60], met l'accent sur l'érosion de la capacité d'action autonome de l'Etat : ce dernier agit de plus en plus en interaction avec d'autres acteurs, publics et privés, dans le cadre d'une co-production de l'action publique.

L'une des idées principales concerne la pluralité des acteurs qui intervient dans la production des politiques publiques : aux acteurs publics traditionnellement impliqués dans ce type d'activités (administration et gouvernement d'Etat d'un côté, institutions communautaires de l'autre) viennent s'ajouter des acteurs privés (lobbies, ONG, experts…) ainsi que des collectivités territoriales et des organismes transnationaux. Par ailleurs, les relations entre ces différents participants à l'action publique ne répondent plus uniquement au modèle hiérarchique : elles s'organisent également de manière plus horizontale, chaque groupe d'acteurs détenant des ressources spécifiques complémentaires à celles de ses partenaires[61]. Les réseaux d'action publique, qui ont fait l'objet de nombreuses typologies[62], se structurent, selon les auteurs et les réseaux considérés, autour d'un intérêt commun mais aussi autour de valeurs partagées et produisent des normes de comportement et des représentations collectives. En cela – et c'est le point qui nous intéresse – les réseaux peuvent être considérés comme des institutions : « *les réseaux sont des institutions, au sens du néo-institutionnalisme, qui prescrivent des rôles, créent des routines, répartissent des ressources, autrement dit, structurent les stratégies des acteurs* »[63]. La structuration d'un réseau s'apparente alors à un processus d'institutionnalisation qui englobe plusieurs organisations : « *les réseaux impliquent l'institutionnalisation de croyances, de valeurs, de cultures et de formes particulières de comportement* »[64]. Dans cette perspective, l'institutionnalisation ne passe pas uniquement par

---

[59] Le Galès P., Thatcher M. (dir.), Les réseaux de politiques publiques. Débats autour des « policy networks », Paris, L'Harmattan, 1995, p.14.

[60] Dowding K., "Model or Metaphor ? A critical Review of Policy Network", *Political Studies*, 1995, vol. 43, n°1, p.136-158.

[61] Le Galès P., Thatcher M. (dir)., *op.cit.*

[62] Une première classification des réseaux repose sur la différence entre les « issue networks » relativement ouverts et éphémères (grand nombre de participants réunis autour d'un enjeu de politique publique particulier) et les « policy communities » plutôt fermés et stables (système d'interactions personnalisées). Rhodes R. et Marsh D. ont ensuite développé une typologie en cinq catégories allant des réseaux les plus lâches aux réseaux les plus intégrés. Cf. Marsh D., Rhodes R.A.W. (Eds.), *Policy networks in British government*, Oxford, Oxford Clarendon Press, 1992.

[63] Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p.123.

[64] Marsh D., Smith M., « Understanding Policy Networks : Toward a Dialectical Approach », *Political Studies*, vol.48, n°1, p.6, cité in Hassenteufel P., *op.cit.*, p.123.

l'affirmation d'une organisation mais aussi par la coordination d'une multitude d'acteurs interdépendants.

La question de l'institutionnalisation de l'espace politique européen est directement abordée dans l'ouvrage collectif *The Institutionalization of European Space* dirigé par A. Stone Sweet, N. Fligstein et W. Sandholtz[65]. Les différentes contributions réunies dans cet ouvrage montrent comment des espaces supranationaux se sont construits au niveau européen avec leurs propres règles, représentations et pratiques, faisant en sorte que des acteurs ayant des intérêts différents coopèrent selon des règles formelles et informelles communes et contribuent ainsi à l'intégration de l'espace politique européen.
Comme dans l'approche par les réseaux, l'autonomisation du champ européen n'est pas perçue uniquement à travers une organisation, même si l'autonomie croissante de la Commission européenne est un des indicateurs importants du processus d'intégration européenne. Comme l'annoncent les directeurs de l'ouvrage en introduction, l'institutionnalisation de l'espace européen est abordée à trois échelles différentes, qui correspondent selon eux aux trois niveaux institutionnels : l'échelle micro, celle des acteurs, l'échelle méso, celle des organisations, l'échelle macro, celle du système dans son ensemble. Dans un long article sur l'analyse institutionnelle, Jacques Chevalier distingue de la même manière trois niveaux d'analyse de l'institution : l'institution comme société (tissu composé de différentes institutions agencées d'une manière particulière), l'institution en tant qu'organisation sociale et l'institution au niveau des individus[66]. L'émergence d'une capacité de régulation autonome doit alors s'observer dans l'interaction entre ces différentes échelles. Autrement dit, l'étude de la construction institutionnelle au niveau européen exige de prendre en considération une pluralité de groupes d'acteurs qui peuvent être réunis au sein d'une organisation au sens formel du terme, mais aussi autour d'un dispositif ou d'un secteur particulier d'action publique.

L'approche en termes de réseaux et les travaux sur l'institutionnalisation de l'Union européenne ne peuvent cependant pas être mobilisés en tant que tels dans l'analyse du transfrontalier. En effet, la coopération transfrontalière franco-belge ne revêt pas un degré de structuration aussi élevé que ne le postule l'approche par les réseaux, « *surtout si on prend en compte* [comme nous le ferons] *la construction du problème, la mise à l'agenda et la concrétisation de l'action publique, ce que ces approches ont tendance à négliger*[67]».

Toutefois, l'hypothèse du réseau comme les travaux sur l'institutionnalisation de l'espace européen nous ont incitée à regarder notre objet d'étude sous un angle nouveau et à considérer d'autres

[65] A. Stone Sweet A., Fligstein N. et Sandholtz W. (Ed.), *The Institutionalization of European Space*, New-York, Oxford University Press, 2001.
[66] Chevalier J., « L'analyse institutionnelle », in *L'institution*, Paris, CURAPP/PUF, 1981.
[67] Hassenteufel P., *op.cit.*

« arènes » possibles d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. Nous pouvons définir l'« arène » comme un espace d'interactions au sein duquel des acteurs diversifiés produisent – au prix de compromis et de rapports de domination – des règles et des représentations communes dans la perspective d'une action collective.
C'est ainsi que le dispositif INTERREG nous est apparu, au même titre que la COPIT, comme une arène importante, réunissant des acteurs de différents niveaux de gouvernement, au sein de laquelle des normes cognitives et opérationnelles sont produites afin d'orienter l'action transfrontalière des acteurs locaux. Nous observerons que le fonctionnement d'INTERREG et de ses acteurs suit un processus d'institutionnalisation plus avancé que celui de la COPIT. Les théories du néo-institutionnalisme historique et le concept de « *path dependence* », que nous avons détaillés précédemment, constituent alors des cadres explicatifs tout à fait appropriés pour analyser le processus d'institutionnalisation à l'œuvre dans le cadre d'INTERREG.

Parallèlement, nous avons identifié une troisième arène institutionnelle, qui apparaîtra en réalité davantage comme une « nébuleuse » que comme une arène telle que nous l'avons définie précédemment. Ce résultat empirique nous a conduite à faire appel aux travaux relatifs à la question de l'action publique locale sous l'angle du rapport entre secteurs et territoires.

Retour à l'action publique locale : interroger la relation secteur/territoire

Le point de départ de cette nouvelle piste de réflexion est double : d'une part, il prolonge la problématique évoquée au tout début de notre « parcours de pensée », c'est-à-dire celle de la construction des nouveaux espaces d'action publique ; d'autre part, il surgit d'une interrogation quant aux « produits » de la coopération transfrontalière.

Nous avons insisté dans un premier temps sur l'influence des travaux relatifs à l'institutionnalisation des villes comme nouvel acteur politique, notamment à travers l'étude des organisations intercommunales. Dans un second temps, un autre aspect des recherches sur les villes et l'action publique territoriale en général nous a interpellée, celui concernant l'articulation entre ces nouveaux territoires et la production sectorielle de l'action publique.
Contrairement aux travaux qui étudient le rapport secteur/territoire sous l'angle des relations entre l'Etat (et ses politiques sectorielles) et les pouvoirs locaux (et leur conception territoriale), nous pensons qu'il est plus pertinent dans notre cas d'examiner le rapport « local-sectoriel » comme le suggère Alain Faure en ces termes : « *Aujourd'hui, l'analyse bute sur l'émergence d'un* rapport local-sectoriel *(...). À l'échelon des conseils municipaux, généraux et régionaux, de multiples enjeux*

catégoriels s'affrontent en opposition, en décalage ou en marge vis-à-vis de la scène globale de négociation[68]. »

La construction de nouveaux espaces d'action publique, qui se concrétise notamment par la création d'organisations intercommunales, s'accompagne d'une vision transversale de l'action publique à l'échelle de ce nouvel espace, une vision dite « territoriale ». Pour le dire autrement, la territorialisation de l'action (sa localisation) va de pair avec une volonté de traitement global des problèmes sur un espace donné : il ne s'agit plus de considérer un secteur et ses problèmes – qui se déclinent à différentes échelles d'action –, mais un territoire et ses problèmes – qui relèvent de secteurs variés. « *La territorialisation renvoie donc plus directement à l'idée de remise en cause des secteurs traditionnels d'intervention publique au bénéfice d'une approche plus transversale*[69]». La politique de la ville puis l'essor des dispositifs de développement territorial sont emblématiques de cette tendance[70].

Ces nouveaux territoires d'action, qui se distinguent des territoires politico-institutionnels existants, sont officiellement créés à une échelle adaptée à la résolution des problèmes. En effet, les problèmes qui se posent au niveau local débordent souvent le cadre communal et sont en interdépendance les uns avec les autres. Leur traitement nécessite donc une coordination intersectorielle et une coopération entre les communes. La formation d'un espace intercommunal d'action répond alors à la notion de « territoire pertinent » ou « territoire fonctionnel », c'est-à-dire un espace de partenariat formé autour d'un projet plurisectoriel[71]. C'est également à cette échelle que les grands récits sur le bien commun s'écrivent désormais, en concurrence ou en complément du récit national[72].

L'espace de la coopération transfrontalière de la COPIT puis de l'« Eurométropole » s'inscrit clairement dans cette logique : pour ses fondateurs, il représente l'échelle pertinente pour traiter les problèmes liés à la frontière, dans des secteurs aussi diversifiés que les transports, l'emploi ou l'environnement. Le récit de la « métropolisation », déjà développé côté français par la Communauté urbaine de Lille, va intégrer cette nouvelle dimension territoriale.

Pourtant, les études menées sur les politiques publiques territoriales montrent que celles-ci ne répondent que très partiellement aux grands principes issus du « projet intersectoriel » censé les chapeauter : la cohérence d'ensemble reste faible, les acteurs opérationnels continuent à réfléchir et à

---

[68] Faure A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », in *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Faure et al. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1995, p.76.

[69] Douillet A-C., « Conclusion générale : Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux », in *L'action publique et la question territoriale*, Faure A., Douillet A-C. (dir.), Grenoble, PUG, 2005, p.275.

[70] De Maillard J., *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues,* Paris, LGDJ, 2004 ; Douillet A-C., « Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural : désectorisation de l'action publique ou design territorial ? Les recompositions de l'action publique aux prises avec l'intérêt territorial des élus et des collectivités publiques. », in *L'action publique et la question territoriale*, Faure A., Douillet A-C. (dir.), *op.cit.*

[71] Nahrath S., Varone F., « Les espaces fonctionnels comme changement d'échelle de l'action publique », in *Action publique et changement d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Faure A. et al. (dir.), Paris, L'Harmattan, 2007.

[72] Faure A., Douillet A-C (dir.), *op.cit.*

se comporter davantage selon les règles propres à leur secteur d'activité que selon celles définies dans le cadre du « partenariat territorial ». Ainsi, Dominique Damamme et Bruno Jobert soulignent à quel point la politique de la ville reste ancrée dans des systèmes d'action sectoriels malgré sa progressive institutionnalisation[73]. Quant aux politiques de développement territorial, des auteurs comme Anne-Cécile Douillet[74] ou Anne-France Taiclet[75] montrent qu'elles sont d'abord le résultat d'interactions entre des groupes d'acteurs fragmentés qui font primer les intérêts et les représentations de leur secteur d'activité au détriment d'une action commune. Il est dès lors difficile de parler d'espace intégré d'action publique.

Pour autant, les nouveaux territoires d'action perdurent, voire se renforcent au fil du temps à travers l'institutionnalisation des organisations qui les représentent – ce que nous avons évoqué précédemment – dans la mesure où ils fournissent des ressources politiques aux élus locaux. En effet, dans un contexte marqué par le brouillage des responsabilités politiques lié à la perte de capacité autonome de chaque individu et organisation, le territoire devient une source de légitimité de plus en plus prisée. De nombreux auteurs comme Emmanuel Négrier, Pierre Muller, Taoufik Ben Mabrouk[76], Alain Faure, Aisling Healy (concernant l'agglomération lyonnaise)[77], Philippe Hamman (pour l'espace transfrontalier franco-allemand)[78], ou encore Anne-Cécile Douillet[79] montrent que, loin d'être des constructions dépolitisées, les nouveaux territoires d'action font l'objet d'appropriations, notamment rhétoriques, et d'usages multiples de la part d'acteurs en quête de légitimité.

Nous constatons, à partir de ces travaux, que les nouveaux territoires ne sont pas toujours, comme le prétendent leurs promoteurs, des territoires d'action publique, ni à l'inverse, des territoires détachés des enjeux politiques. Si de nombreux auteurs mettent en évidence la dissociation croissante entre les espaces fonctionnels, où sont définis les problèmes et mises en œuvre les politiques, et les espaces du pouvoir politique (déconnection entre *policies* et *politics*)[80], il semble que ce découplage ne soit pas

---

[73] Damamme D., Jobert B., « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 1995, vol.45, n°1, p.3-33.

[74] Douillet A-C., « Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural : désectorisation de l'action publique ou design territorial ? Les recompositions de l'action publique aux prises avec l'intérêt territorial des élus et des collectivités publiques. », *op.cit.*

[75] Taiclet A-F., « Le développement économique territorial au regard des hypothèses de la gouvernance territoriale », in *La gouvernance territoriale : dynamique discursives, stratégiques et organisationnelles*, Pasquier B. et al. (dir.), Paris, LGDJ, 2007.

[76] Négrier E., « L'échelle métropolitaine pour repenser la politique » ; Muller P., « Changement d'échelles et usages de la rhétorique » ; Ben Mabrouk T., « Quand la métropole se fait territoire politique. Les ressorts politiques et symboliques du changement d'échelle de la coopération intercommunale », in *Action publique et changement d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Faure A. et al. (dir.), *op.cit.*

[77] Faure A., « Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale » ; Healy A., « Les chefs d'entreprise locaux et le développement de leur agglomération ; l'exemple du Pack ou la genèse d'un groupe d'intérêt », in *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Arnaud L. et al. (dir.), Rennes, PUR, 2005.

[78] Hamman P., « La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe « par le bas » », *Espaces et sociétés*, 2004, n°116-117, p.235-258.

[79] Douillet A-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol.53, n°4, p.583-606.

[80] Sur ce thème, qui renvoie à la dissociation croissante entre « *policies* » et « *politics* », voir par exemple : Saez G., Bassand M., « Les recompositions de l'action publique en contexte métropolitain et transfrontalier » ; Pongy M., « Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique » ; Jouve B., Lefèvre C., « Gouvernance et nouveaux territoires d'action publique »,

toujours aussi net qu'il y paraît : les nouveaux territoires, dits fonctionnels, apparaissent en réalité souvent comme des lieux privilégiés de légitimité et de conflits politiques, même s'ils ne sont pas liés à une représentation politique directe, tandis qu'ils ne permettent pas toujours, du moins pas aussi bien qu'ils le prétendent, la coordination et l'intégration de l'action publique locale. Dans ce contexte, ce ne sont pas tant les relations entre *« policies* » et « *politics* » qui nous intéressent que la coexistence dans un même espace de logiques d'action divergentes.

À notre tour, nous montrerons que les actions transfrontalières qui sont développées sur le territoire de la COPIT répondent avant tout à des contingences et à des modalités de fonctionnement propres au secteur considéré. Ainsi, si l'on regarde les actions concrètes de coopération à la frontière franco-belge, on est davantage en présence d'une « nébuleuse institutionnelle », dans laquelle chaque action s'inscrit dans un mode de gouvernement sectoriel, que dans une traduction sectorielle des principes définis dans le cadre de la COPIT.

Finalement, les différentes inspirations théoriques évoquées successivement nous ont conduite à appréhender la structuration de la coopération transfrontalière autour des villes de Lille, Kortrijk et Tournai non plus sous l'angle de l'institutionnalisation d'une organisation bien déterminée, mais sous l'angle de la coexistence de plusieurs arènes institutionnelles au degré d'institutionnalisation différencié. Or, comme le suggère l'approche par les réseaux d'action publique – et même si la coopération transfrontalière franco-belge ne peut être assimilée à un réseau –, il est nécessaire, pour comprendre la régulation d'un domaine d'action publique dans sa complexité, d'effectuer à la fois une analyse interne des acteurs organisés et une analyse des interactions entre ces différents acteurs, c'est-à-dire de coupler « *l'analyse de la dimension infra-organisationnelle et celle de la dimension inter-organisationnelle*[81]». C'est pourquoi, nous avons tenu à ne pas nous limiter à l'étude des dynamiques internes à chaque arène institutionnelle (COPIT/Eurométropole, INTERREG, secteurs), et à nous interroger sur les liens que ces arènes entretiennent entre elles, quitte à les réifier par moments à travers la notion d'« ordre institutionnel » pour les besoins de l'analyse.

Au-delà de l'institutionnalisation, une régulation par concurrence et chevauchement d'ordres institutionnels

À partir du moment où nous avons identifié des arènes institutionnelles différenciées, qui contribuent toutes à leur manière à façonner et à encadrer les pratiques et les représentations transfrontalières, l'analyse s'est déplacée de l'étude de la « cuisine interne » de chaque arène à celle des relations entre

in *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Bassand M., Saez G. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1997 ; Le Saout R., « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales,* 2001, vol. 140, n°1, p.73-79.

[81] Hassenteufel P., *op.cit.*, p.128.

ces différentes arènes. Par conséquent, il est devenu possible de parler d'« ordres institutionnels », c'est-à-dire d'ensembles ayant une certaine cohérence interne – même si leur degré d'intégration diffère –, dans la mesure où notre attention ne portait plus seulement sur les logiques internes à ces ensembles mais sur leurs interactions.
Ce positionnement analytique nous permettra de mettre en évidence toute la complexité qui caractérise les liens entre l'organisation intercommunale transfrontalière, les instances du dispositif INTERREG et les acteurs impliqués dans des actions transfrontalières sectorielles : relations de complémentarité et d'interdépendances, logiques de distinction, rapports de concurrence, croisements et chevauchements.

Ainsi, au terme d'un parcours sinueux ponctué d'influences théoriques diverses et de multiples allers-retours entre l'observation empirique et le travail de lecture et de réflexion analytique, nous avons progressivement construit un cadre explicatif original basé non plus seulement sur la notion d'institutionnalisation mais également sur celle d'ordres institutionnels. La thèse que nous soutenons est dès lors celle d'une construction institutionnelle fragmentée et fragile de la coopération transfrontalière franco-belge dans la mesure où elle passe par l'affirmation d'ordres institutionnels qui se chevauchent et se concurrencent plus qu'ils ne se complètent.

Réintroduire les facteurs pour rendre compte de la construction du « problème » transfrontalier

Enfin, un dernier élément est venu s'ajouter à cette construction théorique volontairement plurielle : la question des facteurs exogènes de développement de la coopération transfrontalière. Comme nous l'avons déjà mentionné, ces facteurs sont au cœur de la plupart des écrits existants sur la coopération transfrontalière, sans offrir à eux seuls, selon nous, une explication suffisante de la façon dont se structure le phénomène transfrontalier. Au regard de la réflexion menée précédemment sur la construction institutionnelle transfrontalière, la question des facteurs nous est apparue sous un jour nouveau. En effet, comprendre pourquoi la coopération transfrontalière est, à un moment et dans un lieu donnés, prise en charge par des autorités publiques et fait l'objet d'une production normative soulève la question de sa mise à l'agenda politique et de sa construction en problème public. Autrement dit, il ne s'agit pas d'évoquer les facteurs de la coopération uniquement pour expliquer les « raisons » du développement de l'action publique transfrontalière mais de mettre en lien les éléments qui ont mené à la construction du « problème transfrontalier » et la façon dont l'organisation COPIT, qui s'empare de ce problème, s'institutionnalise. Dans cette perspective et comme le suggèrent les travaux de Philippe Garraud sur la construction et la mise à l'agenda des problèmes publics[82], nous avons prêté une attention particulière à la pluralité des acteurs et des événements – par ailleurs

[82] Garraud P., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41.

interdépendants – qui entrent en ligne de compte dans l'émergence et la qualification – également plurielle – de la question transfrontalière.

Le nombre limité de recherches approfondies consacrées au phénomène transfrontalier en Europe et les limites que nous avons perçues des travaux existants nous ont obligée à puiser dans des travaux aux objets d'étude variés et à mobiliser des théories assez hétérogènes. A partir de ces différentes sources, nous avons effectué plusieurs tentatives de « rapprochement » mais toutes ont fini par rencontrer des limites : d'un côté, le cas transfrontalier s'est avéré trop localisé et trop peu structuré pour correspondre aux approches développées habituellement pour les politiques européennes, notamment l'approche en termes de réseaux ; de l'autre, il ne se décline pas via une organisation suffisamment intégrée au niveau territorial et ne dispose pas d'une longévité assez grande pour être traité dans le cadre des théories du néo-institutionnalisme historique et de l'analyse des mécanismes d'institutionnalisation. C'est en mettant à l'épreuve ces différentes approches, en n'en retenant que certains aspects et en les complétant par d'autres, notamment sur l'articulation entre secteurs et territoires et sur la construction des problèmes publics, que nous avons réussi à former un corpus théorique diversifié et à même de proposer une grille de lecture cohérente du phénomène transfrontalier franco-belge. En d'autres termes, nous avons continuellement adapté les cadres analytiques mobilisés à nos résultats empiriques, cherchant sans cesse le bon angle d'attaque, mettant en évidence les limites des correspondances effectuées entre notre cas d'étude et des cas partiellement similaires. Au final, ce cadre analytique nous permet de rendre intelligible un phénomène très éclaté, se déployant sur plusieurs échelles et impliquant des acteurs très variés, ne répondant à aucun système unifié de règles, ni à aucun modèle organisationnel unique, et en perpétuelle expérimentation depuis la fin des années 1970. Autrement dit, nous pensons que l'itinéraire de recherche que nous venons de détailler a été nécessaire pour construire un cadre analytique capable de saisir la complexité du phénomène transfrontalier tout en apportant les clés de compréhension de cette complexité.

2- *Les choix méthodologiques : monographie et analyse micro, conditions de production et d'exploitation des données*

Il convient tout d'abord de rappeler qu'il n'existe pas de « bonne méthode » dans l'absolu. Ce qui importe est la cohérence entre la méthode utilisée, les spécificités du terrain, la position du chercheur, la construction de l'objet d'étude, les questionnements principaux et les choix théoriques effectués[83].

[83] CURAPP, Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique, Paris, PUF, 2000.

C'est pourquoi, nous nous efforcerons, pour chaque élément méthodologique, de justifier leur pertinence en fonction de leur rapport avec les autres composantes de la recherche.

Une monographie à l'échelle locale : choix épistémologique et plus-value scientifique

Contrairement à la plupart des travaux se revendiquant du néo-institutionnalisme historique et contrairement aux deux recherches d'importance sur la coopération transfrontalière citées précédemment (celle de J-B. Harguindéguy et celle de B. Dupeyron), nous avons opté pour une étude monographique. Ce choix qui s'est opéré au cours de la recherche nécessite d'être justifié tant la comparaison reste encore la méthode de validité scientifique la plus légitimée. Pourtant, plusieurs travaux récents ont démontré la richesse et la pertinence d'une approche monographique pour analyser les dynamiques institutionnelles sur le temps long et dans une perspective sociologique[84]. A notre tour, il nous semble que, dans le cas du transfrontalier, qui met en jeu une pluralité d'acteurs et de systèmes politico-institutionnels pour une seule et même frontière, la monographie est essentielle pour rendre compte de la complexité locale sans pour autant invalider sa capacité à contribuer à l'avancée de la recherche scientifique sur l'action publique territoriale.

Au départ, nous avions envisagé la possibilité de mener une démarche comparative. Compte-tenu de la proximité géographique de la frontière franco-belge, de notre intérêt personnel et de celui des Facultés universitaires catholiques de Mons à son égard, ce premier choix a été effectué rapidement. Puis, différentes idées de comparaison ont été examinées[85] avant d'être finalement abandonnées. L'abandon de la perspective comparée a découlé de la prise de conscience de la complexité inhérente à la situation transfrontalière franco-belge, qui contenait déjà plusieurs dimensions comparatives internes, et des choix que nous avons faits du point de vue méthodologique et théorique pour analyser le phénomène de la coopération à cette frontière. Il s'agit donc d'un choix épistémologique, adapté à la démarche de recherche retenue, et non d'un choix uniquement « raisonnable »[86].

Une dimension comparative à l'intérieur même de la monographie

Au fur et à mesure de la recherche, notre analyse de la situation transfrontalière franco-belge a souligné l'importance de la question des différences entre les trois parties (France, Wallonie, Flandre)

[84] Guéranger D., *op.cit.* ; Desage F., *op.cit.*.

[85] Les possibilités envisagées ont été l'« Eurorégion Meuse-Rhin » entre la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne, l'« Euro-district Strasbourg-Kehl » entre la France et l'Allemagne, l'« Eixo altantico » entre l'Espagne et le Portugal ou encore la « métropole tri-nationale de Bâle » entre la France, l'Allemagne et la Suisse.

[86] Sans qu'elles soient déterminantes, la monographie répond, pour une part, à des contraintes techniques et personnelles liées au formet de la recherche : certaines caractéristiques propres au chercheur (capacités linguistiques, lieu de résidence principal), à son environnement (faiblesse des productions scientifiques sur l'analyse des espaces politiques locaux en Belgique) ainsi que les conditions dans lesquelles il réalise son enquête (temps imparti, budget, autres contraintes institutionnelles) déterminent en partie sa boîte à outils méthodologique.

dans le processus de construction institutionnelle de la coopération[87]. L'organisation politico-institutionnelle, l'histoire politique, la situation socio-économique et les caractéristiques culturelles de chaque pays et région sont apparues comme des facteurs explicatifs importants concernant le comportement, le rôle et les interactions des différents acteurs dans le processus de structuration de la coopération transfrontalière[88] – les ressources, les intérêts et les cadres cognitifs de chaque acteur dépendant largement des structures nationales et régionales auxquels il appartient. Cela supposait donc d'examiner attentivement le système politique local propre à chacune des parties. La question du poids des spécificités nationales, régionales et locales de part et d'autre de la frontière comprend donc une dimension comparative interne à la monographie : entre la France et la Belgique, mais également entre la Wallonie et la Flandre, voire entre la France et la Wallonie et entre la France et la Flandre.

La comparaison Wallonie-Flandre est d'autant plus intéressante à étudier qu'elle n'a été que très rarement analysée du fait de la sensibilité du sujet mais aussi de la jeunesse du champ disciplinaire consacré à l'analyse de l'action publique et des espaces politiques locaux en Belgique. La situation politique actuelle tend à renforcer le cloisonnement du monde académique de chaque côté de la frontière linguistique : les échanges entre universités wallonnes et flamandes sont rares de même que les travaux intégrant une comparaison inter-régionale interne à la Belgique. Or, notre position de « française » nous permettait de traiter cette question avec peut-être plus de facilité qu'un chercheur belge.

Notre analyse de la coopération transfrontalière va également nous conduire à mettre en parallèle différentes arènes d'institutionnalisation, et finalement, à comparer différents ordres institutionnels à travers lesquels la coopération transfrontalière franco-belge s'organise.

Ces différents aspects comparatifs internes à la monographie nous paraissent ainsi plus intéressants à saisir qu'une comparaison entre plusieurs zones transfrontalières qui comporte un certain nombre de risques.

Les risques de la comparaison

Notre appréhension de l'espace transfrontalier franco-belge contenant déjà une dimension comparative, la comparaison avec une autre zone transfrontalière aurait introduit une double comparaison : une comparaison entre deux ou trois pays au sein d'une même coopération et une comparaison entre deux coopérations distinctes. Or, cette configuration soulève plus de difficultés pour l'analyste que de chances d'aboutir à l'édiction de règles générales.

---

[87] La prise en compte différenciée de la Wallonie et de la Flandre résulte du processus avancé de fédéralisation et de régionalisation qui a cours en Belgique depuis une vintgaine d'années.

[88] Ceci n'empêche pas de souligner que des éléments structurels généraux comme la construction européenne et plus précisément l'ouverture des frontières et la politique régionale européenne (INTERREG), ou les mouvements de décentralisation/régionalisation de l'action publique sont des variables communes aux trois parties et orientent également la manière dont s'institutionnalise la coopération transfrontalière.

Tout d'abord, une comparaison risque d'entraîner une moins bonne connaissance des cas observés du fait de la moindre disponibilité que le chercheur peut consacrer à chacun des cas – celle-ci étant bien sûr limitée dans le temps dans le cadre d'une thèse de doctorat –, d'autant plus qu'avec le transfrontalier, la comparaison signifie l'ajout d'au moins deux situations supplémentaires puisqu'une frontière contient au minimum deux espaces distincts. Or, l'intégration d'un, voire de plusieurs pays additionnels dans le champ de recherche, suppose l'appréhension d'un nouveau système politico-institutionnel, d'une nouvelle situation économique et sociale, d'un nouveau contexte politique. Or, avec la seule Belgique, qui se compose de la Flandre et la Wallonie[89], le travail de compréhension du système politique exige déjà un certain temps – d'autant que les écrits sur le gouvernement local en Belgique sont peu nombreux – et une certaine proximité[90] qu'il n'apparaît guère possible de répéter avec le même soin à d'autres frontières[91].

Ensuite, un second danger est de ne pas pouvoir mener la comparaison à bien au vu de la trop grande hétérogénéité des situations à comparer, notamment si on confronte des coopérations situées sur des frontières différentes. C'est le cas du travail de Bruno Dupeyron, qui se contente d'utiliser ces deux cas d'étude pour vérifier des hypothèses communes, à défaut de pouvoir mener un travail de comparaison systématique[92]. De nombreuses réflexions épistémologiques insistent sur les effets de contexte qui finissent par rendre difficile l'identification de variables communes aux espaces comparés[93]. L'exercice de la comparaison passe alors souvent par un procédé de simplification prompt à lisser le réel pour mettre en évidence des facteurs généraux. Or, notre démarche consiste au contraire à décrypter avec précision les diverses manifestations et arènes de la construction institutionnelle ainsi que le rôle des différents acteurs dans la production des règles de la coopération transfrontalière, ce pour quoi la méthode comparative ne comporte guère d'intérêt.

---

[89] Auxquelles il faut ajouter la Région bruxelloise, mais celle-ci ne fait pas directement partie de notre terrain d'étude.

[90] Or, il nous était impossible de vivre suffisamment longtemps dans un autre pays pour pouvoir l'appréhender aussi bien que la France ou la Belgique.

[91] Il aurait été possible de mener une comparaison entre plusieurs zones de la frontière franco-belge, ce qui n'aurait pas impliqué la prise en compte d'autres contextes nationaux et régionaux. Toutefois, compte tenu d'une part de l'originalité de cette partie de la frontière franco-belge, qui voit des acteurs wallons et flamands travailler ensemble avec des partenaires français, et d'autre part de notre choix d'étudier un cas en profondeur, nous n'avons pas retenu cette possibilité.

[92] A propos du travail de Theda Skocpol qui compare trois grandes révolutions (française, russe et chinoise) à travers l'histoire, William H. Sewell fait ainsi remarquer que le travail de comparaison est plus utile pour établir des analogies que pour établir des lois générales étant donné l'impossibilité d'une équivalence totale entre les cas comparés : « *The true payoff of Skocpol narrative history, then, is not the rigorous testing of abstract generalizations but the discovery of analogies on which new and convincing narratives of eventful sequences can be constructed* ». Sewell W.H.JR., *Logics of History. Social Theory and Social Transformation*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, p.100.

[93] Pour une plus ample explication sur les limites des approches comparatives visant la détermination de variables communes, voir Becker H., *Les Ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2002, p.115-116 : « *Les sociologues décrivent souvent leurs procédures en termes de variables. L'analyste identifie une « variable dépendante », c'est-à-dire un phénomène qui varie d'une manière quelconque, puis cherche à identifier les « variables indépendantes » dont la variation propre « cause » la variation de la variable dépendante. Ce qui définit la causalité, c'est la covariation. (…) Les procédures employées dans les études fondées sur cette logique reposent sur la comparaison (…). La logique de cette approche exige que nous fassions comme si toutes les causes impliquées dans la production d'un effet opéraient de manière plus ou moins simultanée et continue. (…) Ces procédures exigent également que nous fassions comme si les variables proposées comme causes opéraient indépendamment les unes des autres. (…) Enfin, ce genre de procédures traite les causes comme si elles s'additionnaient. L'analyse procède « comme si » tout ce que j'avais indiqué plus haut était vrai. (…) En fait, la combinaison de causes qui fonctionnera dans un cas donné dépend du contexte, des conditions historiques et sociales spécifiques qui varient d'un cas à l'autre.* »

Enfin, même si l'on intègre ces limites inhérentes à la démarche comparative et qu'on y a recours dans le simple but de mettre en évidence les caractères propres à chaque cas, le risque est grand de se perdre dans la description des multiples spécificités de chaque pays sans que les effets de ces particularités sur les configurations transfrontalières ne soient clairement établis. La méthode comparative perd alors tout son intérêt.

En bref, faire le choix de la comparaison aurait amené une complexité dont le déchiffrage risquait de mener à une grande confusion sans pour autant apporter de résultats généralisables. De plus, les disparités territoriales entre la France, la Wallonie et la Flandre et l'identification de plusieurs arènes institutionnelles au sein de l'espace transfrontalier franco-belge étudié constituent déjà des éléments de complexité importants, ce qui plaide pour l'abandon d'une comparaison avec d'autres espaces transfrontaliers.

La monographie pour mieux saisir les pratiques et les discours des acteurs

Un autre aspect de la problématisation telle qu'elle a été construite au fil de la recherche justifie le choix de la monographie : il s'agit de l'analyse des représentations et des pratiques des acteurs. Si les héritages nationaux et locaux déterminent en partie les comportements qui structurent la coopération transfrontalière, encore faut-il rendre compte de cette structuration, plus précisément, des usages sociaux qui caractérisent l'institution transfrontalière en train de se faire. Quels sont les représentations, les principes de fonctionnement, les modalités d'action et d'interaction communément admis et suivis par les acteurs ? Comment ces règles se traduisent-elles dans les pratiques quotidiennes des membres de la coopération franco-belge ? Ces questions exigent de s'intéresser aux comportements des acteurs, à leurs relations sociales et à leurs représentations, autant d'éléments qui ne peuvent être saisis sans une démarche microscopique menée sur le terrain. Dans ce sens, la monographie, en laissant au chercheur suffisamment de temps pour mener des entretiens approfondis et effectuer un traitement minutieux des archives locales et de la presse, est le moyen le plus sûr d'analyser le fonctionnement d'une organisation (dans le cas de la COPIT/Eurométropole) ou d'un dispositif (dans le cas d'INTERREG) dans le détail et de ne pas s'en tenir aux règles formelles énoncées dans les documents officiels, ce que de nombreuses recherches sur la coopération transfrontalière se contentent de faire. La monographie offre la possibilité d'une description précise et nuancée telle que l'exige l'analyse sociologique des institutions.

Monographie et approche diachronique

Par ailleurs, la monographie tend à s'accompagner d'une approche diachronique. En effet, cette dernière réclame un travail long et minutieux de reconstitution historique à partir d'archives, de productions scientifiques existantes, de récits, ce que la monographie, dans sa recherche d'exhaustivité et de précision, préconise également. Ainsi, monographie et prise en compte du temps long vont souvent de pair, ce qui permet de mener une comparaison dans le temps, démarche scientifique tout aussi valable que l'exercice de la comparaison spatiale[94]. « *Si le comparatisme diachronique se heurte également aux difficultés méthodologiques d'identification et d'évaluation du rôle des différentes variables responsables des différences observées selon les périodes étudiées, la plus grande stabilité du cadre institutionnel et/ou de son environnement permet cependant de limiter l'ampleur des effets incontrôlables du changement de contexte*[95]. »

Dans notre cas d'étude, le recours au temps long est sollicité à deux titres. D'abord, l'étude porte sur un processus : il s'agit d'analyser l'histoire de la coopération transfrontalière franco-belge, de la fin des années 1980 à 2009, sous l'angle de la construction institutionnelle[96]. Si cette histoire s'avère parfois trop courte (vingt ans) pour mettre en évidence des mécanismes de reproduction solides, elle n'en constitue pas moins une porte d'entrée intéressante pour comprendre la construction parallèle de plusieurs ordres institutionnels aux temporalités différenciées dans un même espace. Alors que le dispositif INTERREG connaît un processus continu et plus ou moins linéaire d'institutionnalisation, l'organisation transfrontalière COPIT/Eurométropole suit un mouvement plus turbulent, plus sensible aux contingences locales. Quant aux actions transfrontalières sectorielles, elles se plient à la temporalité du secteur dans lequel elles s'inscrivent.

L'approche historique permet également de décomposer la fabrication d'une politique publique[97] et notamment d'insister sur sa genèse, sur la façon dont une question est devenue un problème d'action publique et a été mise à l'agenda des autorités politiques locales. C'est dans cette optique que nous avons analysé le processus de problématisation de la question transfrontalière, ainsi que ses effets sur

---

[94] « L'analyse des périodes historiques tend alors à être mise au service soit d'une démonstration liée à des objets présents (…), soit – mais les deux ne sont évidemment pas exclusifs – d'une pratique de la comparaison, qui est au fondement même du raisonnement sociologique (Passeron, 1991), et dont la version « historique » – par rapport à la comparaison internationale, par exemple – n'est pas la moins heuristique. » Dubois V., « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in Historicités de l'action publique, Laborier P., Trom D. (dir.), CURAPP/PUF, 2003, p.361.

[95] Desage F., Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003) », *op.cit.*, p.34.

[96] Sur l'avantage d'une approche historique, voire socio-historique, pour l'étude des processus d'institutionnalisation, de légitimation, de construction des discours, des représentations, des problèmes publics ou encore des catégories d'action publique, voir Laborier P., Trom D. (dir.), *op.cit.* ; Buton F., Mariot N. (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, PUF, 2009 ; Payre R., Pollet G., « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, p.133-154.

[97] A partir de l'exemple de la lutte anti-pollution, Chloé-Anne Vlassopoulou montre que l'approche historique permet une meilleure appréciation des composantes d'une politique publique, et notamment sa définition, et une meilleure compréhension du processus d'élaboration de cette même politique. Cf. Vlassopoulou C-A., « L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : réflexions à partir de la lutte anti-pollution », in *Historicités de l'action publique*, Laborier P., Trom D. (dir.), *op.cit.*

la prise en charge institutionnelle de cette question. La reconstitution historique aide ainsi à montrer comment les choses se sont enchaînées, comment une série d'événements et une mobilisation particulière d'acteurs dans les années 1980 ont influencé la vision de la question transfrontalière et dans le même temps orienté l'activité et le processus de légitimation de l'organisation intercommunale transfrontalière.

Dans cette perspective, nous ne cherchons pas, comme nous l'avons déjà mentionné, à identifier des variables mais à comprendre l'enchaînement d'événements spécifiques qui s'inscrivent dans un contexte historique et social particulier. Pour reprendre les mots d'Howard Becker, « *on ne cherche pas les invariants des causes, mais des histoires où toutes les étapes répondent à une logique, une logique qui peut parfois se révéler aussi implacable que la logique des causes. De ce point de vue, les événements ne sont causés par rien d'autre que l'histoire qui les a conduits à être ce qu'ils sont*[98]. » Pour autant, nous ne renonçons pas à mettre en évidence les conditions antérieures nécessaires pour que les faits présents aient lieu. C'est pourquoi que nous avons recours au temps long dans une seconde optique.

En effet, l'approche historique apparaît aussi dans l'exégèse que nous faisons du phénomène de construction institutionnelle de la coopération transfrontalière dans la mesure où nous accordons une place importante au poids des structures préexistantes. Or, les organisations impliquées dans les différents ordres institutionnels de la coopération transfrontalière sont elles aussi historiquement situées : il s'agit notamment des constructions nationales, régionales et locales de part et d'autre de la frontière. Les ressources accumulées ainsi que les routines institutionnelles et les interactions cristallisées lors des décennies précédentes constituent les contraintes qui balisent le comportement des acteurs dans la production des ordres institutionnels. Pour autant, l'approche historique n'apparaît pas comme privilégiant uniquement les variables structurelles et l'immobilisme mais plutôt comme mettant en évidence l'interaction entre le contexte structurel et la relative liberté des acteurs dans l'appropriation des structures[99].

Par conséquent, nous faisons un double emploi du recours à l'histoire : d'une part pour expliquer le présent par les structures passées (le « pourquoi ») ; d'autre part, pour rendre intelligible le présent en mettant à nu les différents chaînons du récit, les ressorts processuels, la fabrique institutionnelle (le « comment »). Ces deux usages du travail d'historicisation sont bien identifiés par Yannis Papadopoulos : « *Pour certains (notamment les travaux anglo-saxons sur la « path dependency »), l'approche historique doit être introduite comme piste explicative : il s'agit de saisir par quels*

[98] Becker H., *op.cit.*, p.109.
[99] Suter A., « Histoire sociale et événements historiques. Pour une nouvelle approche », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 1997, vol. 52, n°3, p.543-567.

mécanismes de causalité les choix originaires affectent le présent. Pour d'autres (notamment la « socio-histoire » française travaillant à un niveau moins macro), l'éclairage historique contribue avant tout à l'intelligibilité des manifestations plus récentes d'une politique publique[100]. » C'est dans cette double perspective que nous faisons appel au néo-institutionnalisme historique et au concept de « *path dependence* » tel que nous l'avons énoncé précédemment.

Le « local » comme focale d'analyse : « multi-niveaux » et territoire intercommunal

L'étude monographique s'accompagne du choix d'une focale d'analyse centrée sur l'échelle locale, et plus précisément intercommunale : il ne s'agit pas d'étudier la coopération transfrontalière franco-belge à tous les niveaux de gouvernement, du local à l'Europe en passant par la Région, mais de regarder d'un point de vue territorial spécifique, celui de l'intercommunalité, comment la coopération transfrontalière s'institutionnalise. Il ne s'agit pas non plus de considérer l'entièreté de la frontière entre la France et la Belgique mais uniquement le « morceau » situé dans un triangle réunissant l'agglomération lilloise, le Sud de la Flandre occidentale et le Nord du Hainaut occidental. Notons que nous aurons recours, par souci de facilité d'écriture et de lecture, à l'expression « frontière franco-belge » pour désigner notre terrain d'étude même si celui-ci ne recouvre que la partie décrite précédemment. Le choix d'un espace aussi localisé se justifie une fois encore par un souci de précision de la démonstration et d'accessibilité du terrain mais également compte tenu de nos premiers résultats exploratoires.

D'un côté, les questionnements issus de la construction de notre objet d'étude appellent un traitement approfondi qui a des chances d'être mieux réalisé, compte tenu des contraintes matérielles et temporelles, dans le cadre d'une analyse limitée à l'échelle locale. La focale intercommunale rejoint ainsi le souhait d'étudier le comportement des acteurs et le déroulement précis des événements, ce qui est plus facile à réaliser à une échelle resserrée.

D'un autre côté, nos premières explorations empiriques nous ont révélé l'existence d'un organisme intercommunal franco-belge, la COPIT (depuis lors, dissoute et remplacée par l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ») qui semblait compter aux yeux des acteurs interrogés. Cela nous a donc incitée à nous intéresser à cette échelle particulière.

Ce n'est que dans un second temps, alors que nous cherchions à identifier les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de projets transfrontaliers, que nous avons élargi notre perspective. Nous avons découvert que d'autres formes de coopération ont lieu sur le territoire de la COPIT mais dans le cadre d'autres structures ou dispositifs mettant en jeu des acteurs qui ne sont pas au cœur de l'organisation

[100] Papadopoulos Y., « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », in *Historicités de l'action publique*, Laborier P., Trom D. (dir.), *op.cit.*

intercommunale transfrontalière. Il ne s'agissait pas alors de changer de focale pour analyser ces coopérations à un autre niveau (communal, régional ou même européen) mais de voir comment des acteurs issus de niveaux de pouvoir et de secteurs diversifiés interviennent sur le territoire de la COPIT en association ou non avec celle-ci. Il semblait intéressant de conserver la focale intercommunale comme point de référence, un point d'observation privilégié où l'on peut voir la manière dont plusieurs logiques institutionnelles, celles d'INTERREG, celles des secteurs et celles de l'« Eurométropole », se croisent et se superposent. Autrement dit, les autres échelles d'action ne sont pas exclues de notre raisonnement : elles sont intégrées à la réflexion mais sur un espace géographique limité. En d'autres termes, le terrain localisé n'est pas considéré comme l'objet de recherche mais comme « *un simple cadre de recherche* », perspective qui permet de « *comprendre l'articulation entre différentes échelles, nationales et locales, de pratiques par l'étude du singulier* »[101]. La prise en compte de ces différentes échelles (locales, régionales, nationales, européennes) nous permettra de montrer que des constructions institutionnelles multiples sont à l'œuvre sur un même territoire, révélant en même temps les limites d'une institutionnalisation dans le seul cadre de la COPIT/Eurométropole, celle-ci étant sans cesse doublée, dépassée ou accoudée à d'autres ordres institutionnels qui mobilisent des acteurs dans les sphères régionales (dans le cas d'INTERREG) ou au sein de réseaux sectoriels. Ainsi, nous montrerons que la coopération transfrontalière se déploie selon des espaces géographiques variables qui recoupent partiellement le territoire de la COPIT, et se faisant, nous contribuerons à dénaturaliser ce territoire. Tout en le conservant comme périmètre d'étude, nous le considèrerons avec distanciation[102].

Finalement, en optant pour une approche monographique et focalisée sur le local, nous faisons le choix d'une analyse à la fois « microscopique » et « micrologique », pour reprendre la typologie de Frédéric Sawicki[103]. « Micrologique » car notre recherche vise l'étude du comportement des individus et des interactions. « Microscopique » dans la mesure où nous avons choisi un nombre limité de cas – en l'occurrence, un seul – que nous examinons au regard d'une multiplicité de facteurs et d'événements. Si ces approches micro/micro, de type inductif, sont particulièrement adaptées pour analyser la production d'identités collectives, la production des institutions, les effets structurants des

[101] Mischi J., « Faire la socio-histoire d'une institution « en crise ». Enjeux et techniques d'une socio-genèse du déclin du PCF », in *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Buton F., Mariot N. (dir.), *op.cit.*, p.92.

[102] « Pour éviter le réductionnisme monographique, il s'agit tout d'abord de ne pas prendre le cadre spatial d'analyse comme un donné évident, donc impensé, pour, au contraire, l'interroger, le construire en fonction des orientations de recherche. Ceci est d'autant plus à affirmer que la définition des contextes locaux d'enquête, c'est-à-dire non seulement du terrain proprement dit mais également de ses frontières, relève souvent de l'implicite dans les démarches monographiques. Or, la construction de l'objet de recherche est fortement dépendante du cadre dans lequel on le saisit. » Mischi J., op.cit., p.93.

[103] Frédéric Sawicki établit une typologie à quatre entrées : macrologique/macroscopique (étude comparative des structures sociales) ; macrologique/microscopique (étude comparative d'un nombre réduit de cas analysés en profondeur et choisis pour leur caractère typique) ; micrologique/macroscopique (enquête fondée sur un échantillon d'individus et le croisement de variables) ; micrologique/microscopique (ancrer la théorie dans des données d'observation). Sawicki F., « Les politistes et le microscope », in *Les méthodes au concret, démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, CURAPP, *op.cit.*

conjonctures politiques, l'imbrication des espaces politiques, l'intrication du social et du politique[104], elles font l'objet de deux critiques principales, toutes deux relatives à la question de la généralisation des résultats : soit elles n'osent pas la généralisation, « au risque de s'enfermer », soit elles tendent à une « généralisation abusive »[105]. Face à ces critiques, nous entendons proposer une analyse monographique localisée capable d'apporter une plus-value scientifique, d'autant plus qu'il convient également de relativiser la portée des généralisations.

Que faire des résultats d'une monographie locale ?

La difficulté d'une montée en généralité qu'on attribue souvent aux études monographiques ne doit pas occulter les qualités de cette démarche. S'il est vrai que les résultats obtenus à partir d'une recherche monographique n'ont pas vocation à pouvoir s'appliquer à d'autres champs d'analyse – et il a été remarqué que les travaux comparatifs n'atteignent pas non plus toujours cet objectif, compte tenu de la diversité des contextes et des configurations locales –, ils ont en revanche l'avantage de décrire un phénomène dans sa complexité, limitant ainsi les risques de simplification ou de surinterprétation, qui voudraient forcer le trait d'un cas pour qu'il ressemble à un autre, ou au contraire, qu'il s'en différencie.

Sans prétendre à une pleine généralisation, la monographie fournit des hypothèses et des questionnements qui peuvent être réutilisés sur d'autres terrains de recherche moyennant une prise en compte des spécificités propres au cas étudié. *« Chaque terrain de recherche est un cas au sein d'une catégorie générale, de sorte que tout ce que nous apprenons sur lui nous en apprend sur le phénomène général. Nous ne pouvons faire comme si ce cas était absolument semblable aux autres cas, ou tout du moins comme s'il leur était semblable sur tous les points pertinents qu'en mettant de côté pour mieux les ignorer toutes ses caractéristiques locales et spécifiques*[106]. »

C'est d'ailleurs la démarche que nous avons suivie puisqu'en l'absence de production scientifique abondante sur le thème de la coopération transfrontalière, nous sommes allée puiser dans les écrits relatifs aux espaces fédérés de type intercommunaux ou européens. Ces exemples, certes différents de la réalité transfrontalière, nous ont fourni des pistes de réflexion et des résultats sur lesquels bâtir notre raisonnement. Nous espérons qu'à son tour, notre analyse pourra servir à faire avancer les recherches futures sur la construction institutionnelle des nouveaux espaces d'action publique. Comme le suggèrent Howard Becker et Henri Peretz, ce qui compte n'est pas tant d'essayer d'établir des résultats généralisables, tâche extrêmement difficile du fait des circonstances toujours particulières, que de dégager des « *composantes transposables*[107]».

---

[104] *Ibid.,* p.152-155.
[105] *Ibid.,* p.156-159.
[106] Becker H., *op.cit.,* p.97.
[107] « Toute généralisation est provisoire. Dans toutes les régions des disciplines scientifiques, les gens découvrent que ce qu'ils pensaient est dépassé. C'est la nature de la science. (…) L'erreur consiste à croire que par la généralisation nous retrouvons des

Les modes et méthodes de production et de traitement des données

Dans ce cadre méthodologique caractérisé par une approche monographique à la fois « microscopique » et « micrologique », nous avons utilisé plusieurs techniques de production des données. La principale est celle des entretiens appelés communément « semi-directifs ». Les limites inhérentes à la technique des entretiens nous ont néanmoins amenée à recourir à d'autres types de matériau adaptés à nos questionnements, à nos orientations théoriques et à la réalité de notre objet d'étude.

Les entretiens

- *Panel et types d'entretiens*

Concernant les entretiens, plusieurs remarques méritent d'être apportées. L'identification de la COPIT (Conférence permanente intercommunale transfrontalière) comme organisation principale de coopération transfrontalière sur l'espace étudié a dans un premier temps facilité la sélection des personnes rencontrées. M.Van Staeyen, alors directeur de la COPIT, qui nous a orientée vers les principaux protagonistes de la coopération dans le cadre de cette association. Celle-ci étant un partenariat regroupant cinq intercommunales (WVI et Leiedal côté flamand, IDETA et IEG côté wallon, LMCU côté français), il nous a indiqué les noms des élus ou des administrateurs appartenant à ces institutions intercommunales et ayant été mandatés pour prendre en charge le dossier « transfrontalier » au sein de leur organisation. M. Van Staeyen nous a également encouragée à rencontrer certaines personnes ayant joué un rôle important dans l'histoire de la COPIT : des conseillers politiques, des administrateurs d'organismes publics fortement liés aux intercommunales et des élus locaux, notamment côté belge où les intercommunales sont de simples agences techniques au service des communes, sans mandat politique. Ensuite, la découverte d'un rapport réalisé par un groupe de travail parlementaire franco-belge nous a conduite à rencontrer les députés, tous également maires d'une commune de la zone concernée par la COPIT, qui avaient pris part à ce travail ainsi que le coordinateur de ce groupe, membre du Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) de la Préfecture du Nord-Pas-de-Calais. Puis, au fil de notre recherche, la prise en compte les projets INTERREG réalisés sur la zone de la COPIT nous a amenée à rencontrer les acteurs gestionnaires du programme INTERREG franco-belge. De même, pour mieux comprendre les relations entre le niveau européen responsable des programmes INTERREG et les gestionnaires du dispositif au niveau territorial, mais aussi pour essayer de saisir les éventuels liens qui pouvaient exister entre certains élus

---

choses identiques. Cela n'arrive pas en raison des circonstances particulières. Hughes a dégagé des composantes transposables, c'est ça la généralisation. », Becker H., Peretz H., « Préface pour le public français » in Les ficelles du métier, Becker H., op.cit., p.11.

de la zone COPIT et les institutions européennes, des rencontres avec quelques fonctionnaires européens de la DG Regio et du Comité des Régions ont été organisées. Pour finir, l'orientation de la recherche vers l'étude de certaines actions transfrontalières spécifiques a exigé de retourner vers les organisations intercommunales, non plus pour solliciter les chargés de mission « transfrontalier » mais pour rencontrer les personnes ayant travaillé sur des dossiers transfrontaliers au sein de leurs propres services, notamment s'agissant des secteurs de la gestion des eaux et des transports. Au cours des entretiens, certains contacts, moins accessibles car n'ayant pas une fonction « officielle » dans la coopération transfrontalière, ont pu être ajoutés.

Au total, soixante-treize entretiens ont été réalisés[108]. Nous n'avons rencontré aucun refus direct. Par contre, un nombre assez important de personnes (une dizaine) n'a pas répondu à nos demandes d'entretien, malgré les relances. Il s'agit majoritairement de maires ou de conseillers communaux des villes françaises qui estiment que la question de la coopération transfrontalière est avant tout l'affaire de la Communauté urbaine. Cela nous a été confirmé par deux des communes sollicitées qui nous ont envoyé un courrier nous conseillant de prendre contact avec LMCU. Certains députés-maires (conseillers communautaires français ou députés flamands), qui avaient participé au groupe de travail parlementaire franco-belge n'ont pas non plus répondu à nos appels. Par ailleurs, les directeurs de service de la DG Regio à la Commission européenne n'ont pas pu être interrogés malgré l'apparente facilité de prise de contact par mail, les demandes d'entretien étant systématiquement renvoyées vers les chefs d'unité. Enfin, deux personnages importants dans le développement de la coopération transfrontalière « Lille-Kortrijk-Tournai » n'ont pu être rencontrés : M. Demotte, aujourd'hui ministre-président de la Région wallonne, ancien président d'IDETA – à sa place, nous n'avons pu rencontrer qu'un membre de son cabinet actuel – et M. Mauroy, ancien président de LMCU, président et fondateur de la COPIT, actuellement sénateur du Nord. Les diverses tentatives pour réussir à les voir n'ont pas abouti.

On peut distinguer deux types d'entretiens : les entretiens avec les élus, qui sont souvent d'une durée limitée (entre une demi-heure et une heure), et qui semblent être l'occasion pour eux de faire passer des messages, notamment des plaintes ou des « coups de gueule ». Les mots étant particulièrement importants dans ce type de discours, ces entretiens ont tous été enregistrés – également parce qu'il est souvent difficile de revoir deux fois un même élu ou de le solliciter de nouveau pour préciser certains points. Les entretiens avec les personnels d'administration sont en général plus longs (d'une à deux heures) et plus détaillés, mieux renseignés et contiennent moins de « revendications ». Ils n'ont pas tous été enregistrés, quoiqu'une majorité l'ait été, du fait du caractère parfois très technique des

[108] La liste des entretiens réalisés se trouve en annexe. Au travers de ces soixante-treize entretiens, quatre-vingt-dix personnes ont été rencontrées. Cela s'explique par le fait que treize entretiens ont été des entretiens collectifs, rassemblant au moins deux personnes.

discours qui ne nécessitent pas d'être retranscrits intégralement. Le fait de ne pas enregistrer certains interlocuteurs répondaient également à un souci de mise en confiance de l'enquêté. En effet, les administrateurs sont parfois plus enclins à exprimer « hors micro » certains avis, certains faits qu'ils estiment peut-être « trop » politiques pour être prononcés dans le cadre de leurs fonctions. Une simple prise de notes, complétée après l'entretien, est alors suffisante pour créer un climat plus détendu, propice aux jugements de valeur, sans pour autant perdre l'essentiel des données informatives.

Il est arrivé à plusieurs reprises que des rencontres avec des administrateurs soient organisées de manière collective : plusieurs personnes sollicitées au sein d'une même organisation ont souhaité être interrogées en même temps. Il est en général difficile de refuser ce type de proposition sans courir le risque finalement, de ne pas pouvoir rencontrer personne. De plus, le caractère volontaire de la démarche et l'équivalence des positions hiérarchiques des différentes personnes nous ont poussée à accepter ces entretiens collectifs qui se sont avérés particulièrement riches. En effet, ces entretiens en groupe, s'ils commencent par une prise de parole ordonnée et orientée vers l'enquêteur finissent souvent par dériver vers une conversation, ou du moins, provoquent des échanges ponctuels entre les participants, ce qui crée alors une dynamique susceptible de faire émerger des points de vue contradictoires ou au contraire de mettre en évidence des proximités entre les interlocuteurs. Les « oublis » ou les informations incomplètes de la part des enquêtés sont aussi moins fréquents du fait qu'une personne, par son intervention, suscite des compléments ou des idées supplémentaires de la part des autres participants. La relation avec l'enquêteur peut aussi être facilitée du fait d'une ambiance plus décontractée, plus chaleureuse et d'un face-à-face moins direct, moins cérémonieux, instaurée par la présence collective. La perte d'intimité qui favorise parfois les confidences (peu courantes au demeurant) est souvent compensée par l'abondance des données recueillies. Néanmoins, ce type de situation mérite une vigilance particulière de la part du chercheur qui, tout en encourageant la discussion entre les participants, doit maintenir l'orientation générale de la discussion.

- *Préparation, réalisation et traitement des entretiens*

Les entretien ont été menés selon un schéma « classique ». Tous les entretiens, sauf deux du fait que les enquêtés étaient retraités, se sont déroulés dans le bureau des personnes interrogées. Les entretiens ont été réalisés à partir d'une grille préalablement établie. Les enquêtés étant principalement des élus locaux ou des personnes issues d'administrations publiques ou para-publiques rencontrés dans le cadre de leur travail, la grille d'entretien apparaît à leurs yeux comme un gage de bonne préparation et de sérieux du chercheur. Elle a donc semblé nécessaire à une prise en considération positive de notre présence. Les personnes interrogées appartenant à des milieux socio-professionnels proches du nôtre, elles attendent de nous que nous fassions preuve de la maîtrise de certaines règles communes aux fonctions de chef de projet, d'analyste, de « cadre » (prise de rendez-vous formelle, connaissance

préalable du domaine étudié, préparation de la rencontre à travers un document écrit identifiant les grandes questions, prise de notes ou enregistrement de l'entretien, échange des cartes de visite…). Afin de ne pas « braquer » l'interlocuteur et de le mettre en confiance, nous nous sommes donc conformée à ces usages « traditionnels »[109]. C'est un « rituel » qui s'avère adapté au travail de recherche : montrer à son interlocuteur qu'on possède déjà des connaissances générales sur le champ d'action étudié permet d'éviter les discours contenant des informations facilement accessibles par ailleurs pour se concentrer sur des éléments plus précis et plus difficilement repérables. Cependant, si la grille d'entretien a constitué une garantie de sérieux vis-à-vis de l'enquêté et a servi d'aide-mémoire pour ne pas omettre de questions essentielles, son utilisation s'est avérée flexible. Le discours des personnes interrogées soulève souvent de nouvelles questions ou conduit à approfondir certains points dont il n'était pas prévu qu'ils soient aussi importants. La grille d'entretien ne doit en aucun cas constituer un carcan qui empêcherait la recherche de sortir des questionnements préétablis. En revanche, si le discours dévie vers des sujets trop éloignés de la thématique de recherche, un regard à la grille d'entretien et une nouvelle question permettent de remettre l'interlocuteur sur la « bonne voie ». Nous avons donc conduit des entretiens semi-directifs, qui, comme leur nom l'indique, « *associent des moments d'incitation à produire un récit, donc une directivité relâchée, et des phases de plus grande directivité*[110]».

La retranscription des entretiens s'est effectuée au fur et à mesure du travail empirique, le plus souvent juste après chaque entretien afin d'éviter autant que possible les erreurs d'interprétation de la prise de notes. Les entretiens enregistrés ont été retranscrits intégralement.

Le traitement des données contenues dans les entretiens s'est lui aussi accompli au fil des entretiens. Il s'agissait dans un premier temps d'un traitement thématique, ou catégoriel, qui consistait à établir une série de catégories à partir des questionnements principaux de la recherche et à « prélever » dans chaque entretien tous les éléments répondant aux thèmes identifiés et à les classer selon les catégories établies. Dans un second temps, une synthèse a été produite, articulant les éléments des différentes catégories, et s'est enrichi d'une relecture générale des entretiens. Le tableau catégoriel et la synthèse ont évolué au fur et à mesure que de nouveaux entretiens étaient ajoutés. La synthèse des entretiens a fait apparaître de nouvelles perspectives, ce qui a eu des conséquences sur les questionnements de départ. Ceux-ci ont subi des inclinaisons et de nouveaux questionnements sont apparus, ce qui a amené des modifications et des ajouts dans la grille d'entretien et dans le tableau catégoriel.

---

[109] Myriam Bachir et Virginie Bussat insistent sur l'importance de ces techniques de préparation et de présentation de soi pour gérer la relation enquêteur/enquêté lors de l'entretien. Cf. Bachir M., Bussat V. (dir.), « L'entretien en actes », in *Les méthodes au concret, démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, CURAPP, *op.cit.*

[110] Pinson G., Sala-Pala V., « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique,* 2007, vol. 57, n°5, p.581.

Du fait du caractère évolutif de notre cadre d'analyse, il a parfois été nécessaire de solliciter une seconde fois les personnes rencontrées. Ces échanges se sont faites le plus souvent par mails ou par téléphone[111]. Elles ont parfois permis de renforcer les relations avec certains enquêtés qui se sont aperçus qu'il s'agissait d'une recherche en profondeur et de long terme – puisqu'on les sollicitait plusieurs fois et pour des informations précises – et qui se sont alors efforcés de « collaborer » afin de paraître crédibles aux yeux du chercheur. Dans d'autres cas, reprendre contact a été plus difficile : les enquêtés ont fait un effort pour nous recevoir une première fois mais n'ont pas souhaité consacrer plus de temps à une tâche qui n'a qu'un lien très ténu avec leur travail quotidien.

Ainsi, des allers et retours entre recueil et de traitement des données ont permis d'ajuster à la fois la technique de production des données et le travail analytique.

Les conditions de réalisation des entretiens

S'il est possible de réduire la part de subjectivité de l'enquêteur grâce aux techniques d'objectivation précédemment exposées, il est vain de croire en une hypothétique neutralité du chercheur. Ce qui importe davantage est de prendre en considération les conditions de recherche et les attributs personnels du chercheur et d'apprécier leur influence sur l'analyse produite[112].

- *Se rendre aux entretiens ou l'expérience de la frontière*

Une première remarque concerne l'accessibilité des lieux où se déroulent les entretiens et conséquemment, les pratiques de mobilité du chercheur. Ces questions sont d'habitude peu abordées dans les conseils et réflexions méthodologiques bien qu'elles constituent une condition de travail non négligeable.

Dans notre cas, les déplacements en vue de réaliser des entretiens visaient généralement une des grandes villes de la zone transfrontalière (Lille, Kortrijk, Tournai) mais aussi d'autres villes, quand il s'agissait d'organisations qui ont un territoire d'action plus vaste que celui de la seule « Eurométropole » (Namur, Mons, Bruges, Bruxelles, Paris), ou des petites communes frontalières quand il était question de rencontrer des maires ou bourgmestres (Menen, Halluin, Comines France, Comines Belgique, Estaimpuis, Roubaix, Tourcoing, Mouscron…). Venant généralement de Bruxelles, notre lieu de résidence principale, ou de Mons, notre lieu de travail, et utilisant les

[111] De plus, quatre personnes ont été rencontrées à deux reprises.

[112] Lionel Chaty montre par exemple combien le positionnement du chercheur vis-à-vis de l'organisation qu'il étudie (s'il est lié financièrement à l'organisation, s'il a des contacts ponctuels avec l'organisation ou s'il est totalement extérieur) compte dans l'approche scientifique qu'il va produire. Il n'y a pas de position idéale du chercheur : celui-ci adopte celle qu'il peut, l'important étant qu'il soit conscient des « biais » qui accompagnent son positionnement. Chaty L., « Eléments de pratiques pour l'analyse des institutions », in *Les méthodes au concret, démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, CURAPP, *op.cit.*

transports en commun, les déplacements vers les lieux de rendez-vous constituaient toujours une part importante de la journée d'entretien. Ces pratiques sont intéressantes à deux titres. D'abord, elles nous ont permis d'expérimenter le passage de la frontière à de multiples endroits et d'appréhender la réalité géographique frontalière sous un certain angle. Ensuite, elles nous ont laissé à voir l'état des transports en commun transfrontaliers au sein de l'« Eurométropole » et ont influencé le choix des secteurs appréhendés dans notre troisième partie puisque nous avons choisi d'étudier la politique de mobilité transfrontalière pour illustrer le processus de construction institutionnelle.

- *Question linguistique et nationalité du chercheur : quand les conditions de recherche entrent en résonance avec l'objet d'étude*

La langue parlée par le chercheur ainsi que sa nationalité sont également des données importantes à prendre en considération, notamment dans un contexte transfrontalier, qui plus est avec un pays comme la Belgique où la question linguistique et nationale est particulièrement sensible.

Concernant la langue, sachant le sujet sensible au niveau national et ayant appris que le bilinguisme était une règle de base de la coopération transfrontalière, nous nous inquiétions du fait de ne pas pouvoir effectuer nos entretiens en néerlandais. Mais cela ne s'est pas avéré être un obstacle à la bonne conduite des entretiens dans la mesure où les Flamands, et tout particulièrement les Flamands de la zone frontalière travaillant sur les questions transfrontalières, parlent très bien français. Nous nous sommes ensuite aperçue que le bilinguisme pratiqué dans le cadre de la coopération transfrontalière l'était grâce aux efforts de traduction engagés et non du fait d'une pratique bilingue de tous les individus. Malgré l'attention que les Flamands portent au respect de leur langue, ils n'ont manifesté envers nous aucune répréhension quelconque. Soupçonnant tout de même que l'usage du français dans les mails envoyés pour solliciter un entretien était une des causes de certaines non-réponses, nous avons décidé de donner à nos mails des titres en néerlandais afin de ne pas décourager le destinataire de les ouvrir. Nous avons aussi fait particulièrement attention à mentionner dans nos lettres et mails notre nationalité française afin de nous « dédouaner » de ne pas parler néerlandais et de nous placer en dehors du débat communautaire belge. Nous pensons finalement que le fait d'être française et donc d'apparaître comme « neutre » dans le conflit communautaire interne à la Belgique, particulièrement présent ces trois dernières années, nous a aidée à entrer en contact avec nos interlocuteurs flamands.
Pour nos entretiens avec les enquêtés français, nous prenions aussi la peine de mettre en avant notre nationalité et de mentionner que nous avions effectué notre parcours universitaire en France, ce qui établissait une certaine familiarité avec la personne interrogée, et ce qui lui évitait également de nous expliquer le fonctionnement du système politique français. Dans certains cas, l'enquêté pouvait alors nous considérer comme appartenant à son « camp » et nous livrer certains jugements, parfois négatifs, qu'il avait à propos de ses partenaires belges.

Quant à nos interlocuteurs wallons, nous mentionnions également notre nationalité afin qu'ils restent attentifs à nous expliquer les rouages du système politique belge, mais nous insistions aussi sur le fait que nous travaillions dans une université wallonne et que nous habitions en Belgique afin, là aussi, d'établir une certaine familiarité et de parvenir à une mise en confiance de l'enquêté[113].

Concernant la question des tensions communautaires belges, il faut souligner que les personnes rencontrées se sont montrées très peu loquaces sur ce point. Si le fait d'être française nous a permis d'apparaître comme un acteur neutre dans la relation entre les Flamands et les Wallons, elle n'a pas pour autant entraîné une prise de parole, un « défouloir » sur ce sujet sensible. Il semble par ailleurs que la question des rapports entre les deux communautés linguistiques soit exclue des débats transfrontaliers selon une règle implicite. Nous verrons que notre position face à nos interlocuteurs belges rappelle celle des Français dans la coopération : au sein de l'organisation transfrontalière intercommunale, la présence des représentants de Lille Métropole agit comme un facilitateur de dialogue, voire comme une médiation entre les représentants wallons et flamands, et interdit aux tensions de resurgir. Pour autant, elle n'ouvre pas une voie directe à une discussion sur le thème de la coopération inter-communautaire.

Ce parallèle entre notre position en tant que chercheur et la position de la France au sein de la coopération rappelle les biais auxquels le chercheur est confronté. En effet, comme dans toute recherche qui met en jeu plusieurs pays dont celui du chercheur, l'ethnocentrisme guette. Ce risque est d'autant plus grand dans notre cas que le champ académique dans le domaine de l'analyse de l'action publique locale est beaucoup plus structuré et développé en France qu'en Belgique. Ainsi, de nombreux travaux qui ont orienté nos questionnements et nos choix théoriques proviennent de chercheurs et de centres de recherche français, tandis que les universités belges, notamment francophones, ne fournissent que peu de productions scientifiques relatives au gouvernement local et aux politiques publiques territoriales. Les raisons de cette divergence, d'autant plus surprenante que les mondes académiques belges francophones et français entretiennent habituellement des échanges réguliers, sont multiples et nécessiteraient de faire l'objet d'une réflexion approfondie. Pour notre part, nous nous contenterons, dans notre second chapitre, d'aborder la question sous l'angle des relations entre la recherche académique sur l'action locale d'une part et l'expertise territoriale produite au service des autorités territoriales d'autre part. En mettant en relation les spécificités d'un pays et l'état de sa recherche académique, la faiblesse des travaux relatifs à « l'objet local » en Belgique, comparativement à la France, renvoie d'une part à une question centrale de notre recherche sur la coopération transfrontalière, celle du rapport entre spécificités nationales ou régionales et pratiques des acteurs, d'autre part au déséquilibre entre la France et la Belgique au sein de la coopération. Les

[113] Sur l'importance d'une mise en confiance des enquêtés : Bachir M., Bussat V., « L'entretien en actes », *Les méthodes au concret, démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, CURAPP, *op.cit.*

conditions de production de données entrent ici clairement en interaction avec la problématisation de l'objet de recherche.

La difficulté pour le chercheur français est de profiter de l'avancement des recherches françaises dans le champ de l'action publique territoriale tout en restant conscient de la subjectivité des auteurs à l'origine de ces recherches et des limites du transfert des résultats français sur la réalité belge.
Afin d'atténuer autant que faire se peut une subjectivité trop encline à adopter des interprétations issues des représentations françaises, nous nous sommes efforcée d'utiliser deux mécanismes visant à corriger le biais ethnocentriste. Premièrement, travaillant majoritairement au sein d'une université wallonne, nous disposons d'un « entourage belge », notamment au sein de notre groupe de recherche et plus particulièrement en la personne de notre directrice de recherche, capable de mettre le doigt sur une lecture trop française de certains résultats ou sur des oublis ou même des erreurs de compréhension concernant les aspects belges de notre recherche. Deuxièmement, le fait de résider à Bruxelles nous permet de nous « imprégner » de la « culture » politique belge à travers des rencontres, les médias, et tout simplement, les expériences de la vie quotidienne. L'accès plus difficile à la communauté flamande par rapport à la communauté francophone et à la Wallonie marque évidemment un déséquilibre notable dans l'appropriation personnelle des représentations et des usages en vigueur, ce qui constitue certainement une limite à notre travail – difficulté qui aurait été plus importante encore si une autre zone transfrontalière avait été prise en compte à titre de comparaison.

- *La temporalité des entretiens : comment échapper à l'emprise du présent ?*

Un dernier élément mérite d'être signalé concernant les entretiens : la période au cours de laquelle ils ont été réalisés. La recherche empirique a débuté à partir de septembre 2007 : les entretiens ont commencé en octobre 2007 et se sont poursuivis par phases plus ou moins intensives jusqu'à à la fin de l'année 2009. Or, cette période correspond à un moment particulier de l'organisation transfrontalière « COPIT » qui est au centre de notre recherche, puisque celle-ci est dissoute fin 2007 et remplacée en janvier 2008 par l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ». La nouvelle organisation est officiellement créée mais sa mise en place, ralentie par les événements électoraux en France puis en Belgique et les changements politico-administratifs qui s'ensuivent, a pris du temps. Ainsi, de janvier 2008 jusqu'à la fin de l'année 2009, les activités de l'« Eurométropole » portent exclusivement sur la discussion des différents arrangements organisationnels concernant le statut du personnel de l'agence transfrontalière, les règles juridiques s'appliquant aux différents organes, le choix de la localisation des bureaux etc. La période de transition et de transformation que connaît l'organisation transfrontalière intercommunale pendant la durée de la recherche empirique est à prendre en considération dans l'analyse des entretiens dans la mesure où on considère que le contexte influe sur les données recueillies. Le récit que les acteurs nous ont fait de l'histoire de la coopération

transfrontalière est construit à partir de leur regard présent et des événements qu'ils vivaient au moment où nous les avons interrogés[114]. L'environnement et les conditions de l'époque ont parfois été oubliés au profit d'une subjectivité issue du contexte actuel.
La difficulté à restituer l'historicité de l'action transfrontalière représente une des limites des entretiens réalisés qui nous a amenée à considérer d'autres matériaux comme essentiels à la construction des données.

Par ailleurs, la méthode des entretiens comporte d'autres biais dont il faut être conscient afin de pouvoir les atténuer autant que faire se peut. L'assimilation trop souvent faite, dans le traitement des entretiens, entre le discours des acteurs et leurs pratiques, ou entre leur discours et leurs représentations, est un des risques de cet outil d'analyse[115]. Pourtant, l'adoption d'une attitude « compréhensive » face à l'enquêté, qui passe par la confiance accordée à l'égard des enquêtés et des propos recueillis – ce qui n'empêche pas une prise de distance dans un second temps –, relativise ce risque. Ce positionnement de type wébérien nous semble nécessaire pour faire de la subjectivité de l'enquêté, comme de l'enquêteur, non plus un obstacle mais une condition de l'accès à la connaissance du réel[116].
De plus, les limites attribuées à la technique de l'entretien – sa difficulté à reconstituer la trame historique et sa faible capacité à dire la « vérité » sur les pratiques des acteurs – peuvent être largement corrigées en recoupant les informations afin d'arriver à un point de saturation. « *L'enjeu est (...) de recueillir le spectre le plus large de points de vue différents sur l'action passée, mais aussi de parvenir à accumuler des témoignages qui se recoupent*[117]». Cela exige d'une part, de multiplier les entretiens, notamment avec des personnes ayant vécu des expériences communes - ce que nous avons fait-, d'autre part, de recourir à des sources d'informations alternatives et complémentaires.

---

114 Pour ne pas risquer une surinterprétation excessive des informations recueillies, Bernard Lahire rappelle qu'il faut rester attentif aux conditions, notamment temporelles, dans lesquelles les enquêtés restituent leur récit afin d'objectiver, autant que faire se peut, le décalage entre la situation du chercheur face à son matériau et la situation des enquêtés. Dans ce sens, toute interprétation sociologique reste selon lui une surinterprétation mais une surinterprétation contrôlée. Lahire B., « Risquer l'interprétation. Pertinence interprétative et sur interprétative en sciences sociales », *Enquête*, 1996, n°3, p.61-87.
115 Ainsi, Pascale Laborier et Pierre Bongrand soulèvent l'écart souvent important qui sépare le récit des acteurs et la réalité des pratiques et représentations, dans la mesure où les enquêtés ont tendance à dissimuler certains faits, à en oublier d'autres, enjolivent l'histoire en leur faveur, portent un regard déformé par leur subjectivité, ou tout simplement ne parviennent pas à verbaliser ce qu'ils savent. Bongrand P., Laborier P., « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, p.73-111.
116 « Dans une perspective compréhensive, il s'agit en fait moins d'apporter une preuve que d'organiser un récit cohérent (…). La méthodologie wébérienne (…), en nous invitant à comprendre les faits sociaux de l'intérieur, nous rappelle en effet qu'il n'y a pas d'autre réalité que celle des acteurs étudiés », Dulong D., « Le Premier ministre en actes et en coulisses. L'histoire comme outil et objet d'analyse sociologique des institutions », in La fabrique interdisciplinaire. Histoire et science politique, Offerlé M., Rousso H. (dir.), Rennes, PUR, 2008, p.52.
117 Pinson G., Sala-Pala V., *op.cit.*, p.580.

Les sources complémentaires : les archives, la presse et l'observation

Trois techniques supplémentaires de recueil des données ont été utilisées afin de vérifier les informations collectées lors des entretiens, de les compléter et de re-contextualiser la « parole individuelle » ainsi recueillie[118].

- *Les archives*

Outre l'analyse des documents de « littérature grise » fournis par les enquêtés au cours des entretiens[119], un travail sur les archives relatives à la coopération transfrontalière a été entrepris. Les archives consultées sont celles concernant la COPIT (de sa création en 1991 à sa dissolution en novembre 2007) et les actions transfrontalières dont le suivi a été effectué dans le cadre de la COPIT. Elles sont conservées par le service « documentation et archives » de la Communauté urbaine de Lille Métropole. La difficulté est que toutes les archives ne sont pas ouvertes au public. Certains documents sont confidentiels et nécessitent une autorisation spéciale. Mais l'obstacle majeur réside surtout dans le fait qu'on ne peut pas savoir quels documents, confidentiels ou non, existent. Or, pour pouvoir accéder aux documents conservés, il faut mentionner le type de documents qu'on souhaite consulter. Ainsi, il faut être à la fois assez évasif dans les « commandes » qu'on transmet (par exemple, les comptes-rendus de réunions) afin d'accéder à un maximum de documents tout en ne l'étant pas trop pour ne pas avoir à préciser sa demande.

Les archives amènent un point de vue intéressant dans la mesure où les documents ont été rédigés au moment où les choses se passaient. Ainsi, elles évitent la distorsion temporelle, évoquée précédemment à propos des entretiens, qui conduit parfois à déformer les événements passés au regard des faits présents. De plus, les archives fournissent des informations qu'on ne retrouve pas dans le discours des acteurs soit par oubli, soit parce que ces derniers considèrent qu'elles ne méritent pas d'être mentionnées. Les informations recueillies à travers les archives ne sont ni plus ni moins objectives que celles contenues dans les entretiens puisque les documents archivés ont aussi été le fruit d'une production humaine et ont été rédigés dans des intentions bien particulières. Néanmoins, les archives peuvent contenir des documents ayant des statuts diversifiés, et dont certains n'avaient peut-être pas vocation à être diffusés ni au public, ni à un chercheur en sciences sociales. Ainsi, des informations qui n'auraient pas été communiquées dans le cadre d'un entretien avec un observateur extérieur peuvent se trouver dans des documents écrits qui ne sont pas pour autant confidentiels.

---

[118] Il s'agit en cela de répondre également à la critique souvent faite aux entretiens semi-directifs d'isoler artificiellement les individus de leur contexte et d'encourager par là une lecture individualiste du social. Critique notamment formulée par Stéphane Baud qui préconise l'usage de l'entretien uniquement en complément de l'observation dans le cadre d'une enquête ethnographique : « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Paidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, 1996, 9(35), p.226-257.

[119] La liste de ces documents est située en annexe.

Pour notre part, les documents qui ont été consultés concernent les comptes-rendus d'assemblée générale et de conseil d'administration de la COPIT, ainsi que quelques comptes-rendus d'autres réunions (des groupes de travail notamment), les rapports d'activités et les programmes opérationnels des différentes années, les études internes et externes réalisées en vue de l'évolution institutionnelle de l'organisation puis de la création d'une nouvelle entité (le GECT), les documents relatifs aux actions transfrontalières de gestion de l'eau (stations d'épuration transfrontalières) et de concertation sur les transports. L'ensemble des documents étant volumineux et les photocopies devant faire l'objet d'un demande spéciale – qui plus est, à un tarif prohibitif –, nous avons opté pour une prise de note exhaustive. Cette méthode nous laissait le temps de prendre connaissance en profondeur des informations contenues dans ces archives et de les classer au fur et à mesure de la prise de note.
S'agissant du programme européen INTERREG, les documents officiels (règlements européens, directives européennes, programmes opérationnels franco-belges) et les documents de travail (différentes présentations *powerpoint*, fiches techniques, guides pratiques) que nous avons pu récolter ont été d'autant plus précieux que les rencontres avec les fonctionnaires de la DG Regio ont été rares. Ils sont la preuve de la technicisation du programme européen, processus que nous détaillerons dans la troisième partie de notre démonstration.
Quant aux documents rassemblés concernant les actions transfrontalières sectorielles (sur les lignes de bus, les stations d'épuration ou le Centre théâtral *La Virgule*), ils nous ont surtout servi à comprendre et à illustrer les enjeux techniques et le discours officiel diffusé.

- *La presse*

Nous avons eu accès aux articles de presse via deux canaux. Dans un premier temps, sachant que la Communauté urbaine de Lille constitue une revue de presse quotidienne, nous avons demandé au service des archives la possibilité d'accéder à ce matériau. Celui-ci ayant répondu négativement à notre demande, nous avons fait appel à une connaissance travaillant au sein de l'organisation communautaire qui nous a permis d'accéder à la revue de presse via son intranet. Les articles que nous avons pu collecter de cette manière sur le thème de la coopération transfrontalière nous ont apporté des informations historiques que nous n'avions pas obtenues par ailleurs, ainsi que des propos tenus par des élus que nous n'avions pas pu rencontrer. Cependant, la revue de presse accessible via l'intranet de LMCU ne débute qu'en 1999. C'est pourquoi nous avons eu recours dans un second temps aux archives en ligne du journal *Le Soir*, un des rares journaux à mettre ses archives en ligne gratuitement à compter de 1988, ce qui a constitué une source d'informations particulièrement riche au vu du manque de témoignages et de documents relatifs à la période fin des années 1980-début des années 1990. Certains événements ont été reconstitués presque exclusivement à partir des articles de presse, ce qui peut être problématique dans la mesure où ils reflètent le point de vue d'un acteur bien particulier, le journaliste. Cependant, nous nous sommes efforcée de ne retenir que les données les

plus informatives possibles, et surtout de multiplier les articles consultés, si possible écrits par des journalistes différents, à de dates différentes voire issus de journaux différents.

- *L'observation*

Contrairement à la presse ou aux archives qui nous ont servi essentiellement à reconstituer l'historicité de la coopération transfrontalière, l'observation vise principalement à avoir une approche plus sensible du contexte et des interactions et à acquérir une vision plus incarnée des discours recueillis dans les entretiens.

La participation à quelques événements publics réunissant les acteurs de la coopération transfrontalière franco-belge nous a permis de voir les individus en action, dont certains avaient été rencontrés dans une situation d'entretien. Le colloque « Des territoires transfrontaliers, l'Europe au quotidien » organisé à Lille en septembre 2007, l'assemblée générale du 1er septembre 2009 de l'« Eurométropole », le symposium « La frontière, problème environnemental ? » de janvier 2009 à Menen ou encore la Conférence des maires et bourgmestres de l'« Eurométropole » le 14 octobre 2009 nous ont offert une vision concrète des interactions entre les différents partenaires, des comportements des acteurs en public, des ressources affichées et recherchées par les divers individus et groupes en présence. Ces événements ont aussi été l'occasion de repérer les personnes intéressantes à rencontrer car les personnes désignées a priori par les organigrammes ne sont pas systématiquement les « bonnes » personnes tandis que la présence à une réunion ou à une conférence est souvent un moyen plus fiable pour effectuer ce type de repérage. S'agissant des acteurs déjà enquêtés, assister à des événements publics dans lesquels ils interviennent permet de comparer leurs discours et leurs comportements lors des entretiens et dans un autre contexte.

- *L'impossible mission ethnographique*

Enfin, la question du recours à une technique d'approche plus ethnographique s'est posée. En effet, l'analyse du comportement et des pratiques des acteurs ne peut se faire que partiellement à travers les entretiens. Si elle passe par les entretiens, elle suppose une confiance dans le discours des acteurs pour évoquer le plus fidèlement possible leurs propres pratiques. Face aux aléas et aux limites que présente l'entretien, l'observation directe est souvent évoquée comme une solution complémentaire efficace pour échapper au leurre discursif[120]. Pourtant, notre cas d'étude se prêtait mal à la technique de l'observation directe ou participante. En effet, l'organisation principale qui incarne la coopération transfrontalière au niveau métropolitain, la COPIT, a été dissoute dès le début de notre démarche empirique et l'organisation qui l'a remplacée, l'« Eurométropole », se trouve depuis sa création en

[120] Bongrand P., Laborier P., *op.cit.* ; Sawicki F., *op.cit.*

janvier 2008 dans une phase de démarrage qui ne permettait pas d'intégrer la structure[121]. Avant sa dissolution, la COPIT n'était qu'une association comprenant deux membres permanents, un directeur et une secrétaire. Il s'agissait en réalité d'une fédération d'organismes intercommunaux. La nouvelle structure comprend une agence technique de dix membres ainsi qu'un secrétariat, mais l'organe politique est lui aussi une fédération d'élus issus de tous les niveaux de gouvernement. Au moment de notre enquête de terrain, les acteurs de la coopération transfrontalière se trouvaient donc avant tout au sein des organisations existantes, notamment des organisations intercommunales. Cependant, intégrer le service « coopération transfrontalière » d'une intercommunalité aurait soulevé plusieurs problèmes : d'une part, cela aurait supposé de choisir une des intercommunalités membres de la COPIT, ce qui aurait menacé le chercheur d'une analyse déséquilibrée ; d'autre part, le service « coopération transfrontalière » ne se compose en général que d'un seul chargé de mission, ce qui aurait amené le chercheur à être très dépendant de cette personne.

Les travaux effectués sur le thème de la coopération transfrontalière en Europe ont, pour certains, été réalisés à partir d'une observation participante au sein du secrétariat conjoint ou de l'autorité de gestion du programme INTERREG de la zone considérée. Au delà du fait que le périmètre INTERREG dépasse largement l'espace retenu pour notre recherche, le secrétariat technique conjoint comme l'autorité de gestion ne sont pas des postes d'observation très intéressants dans la mesure où ils ont pour mission des tâches très délimitées, fragmentées, techniques et que leurs liens avec les cercles politiques décisionnels sont lointains. Le caractère dépolitisé et technicisé du programme INTERREG, même s'il serait intéressant par ailleurs de le remettre en cause, amoindrit l'intérêt d'une observation directe. En revanche, la dépolitisation affichée de la coopération transfrontalière laisse supposer que les acteurs, peu soumis à des enjeux politiques forts, fournissent à travers les entretiens des discours sur leurs pratiques relativement proches de leurs pratiques réelles. L'observation n'a donc pu être retenue comme méthode de production des données malgré les avantages qu'elle offre habituellement pour l'analyse des institutions, notamment du fait de l'absence physique d'institution proprement transfrontalière sur la zone Lille-Kortrijk-Tournai.

Notre démonstration s'articulera de la manière suivante. La première partie (**partie 1**) porte sur l'émergence des premières actions de coopération transfrontalière au niveau local et sur les conditions, européennes, nationales et locales, qui ont fait de la coopération transfrontalière franco-belge un problème d'action publique. Nous montrerons que la coopération transfrontalière est problématisée au moins de deux manières différentes : elle devient un enjeu à la fois de développement local urbain et

[121] Lors de notre enquête de terrain, le recrutement du personnel n'était pas encore achevé et le choix des locaux était encore en cours de négociation.

de recomposition des relations intergouvernementales. Cette problématisation duale va fortement influencer la façon dont la coopération transfrontalière intercommunale franco-belge s'institutionnalise. En effet, l'organisation transfrontalière COPIT qui apparaît dans un premier temps comme le cadre dominant d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière s'organise autour de deux « fonctions » principales : la production d'un savoir transfrontalier intersectoriel, qui renvoie à l'enjeu de développement local, et l'action en faveur d'une évolution organisationnelle et juridique de la coopération transfrontalière, qui renvoie à l'enjeu de recomposition des relations intergouvernementales.

Dans la seconde partie (**partie 2**), nous analyserons précisément le processus de construction institutionnelle à l'œuvre au sein de la COPIT et jusqu'à la création de l'« Eurométropole ». Nous verrons que les deux activités principales de cette organisation – la production d'un savoir et la production de formes organisationnelles – sont marquées par l'émergence de règles cognitives et pratiques communes aux différents acteurs impliqués dans l'organisation, règles qui font toutefois l'objet d'ajustements continuels et d'interprétations diverses. Pour comprendre comment ces règles plutôt que d'autres se sont imposées et pourquoi elles demeurent fragiles, nous détaillerons, pour chacune d'entre elles, les rapports de force et les compromis qui l'ont déterminée. Nous montrerons en quoi et comment les acteurs français ont dominé le processus de production normative face à une Belgique fragmentée, et comment la fin du leadership de Pierre Mauroy, l'arrivée de nouveaux partenaires, les nombreux clivages, en particulier ceux entre la France et la Belgique mais aussi au sein même des territoires belges et entre petites communes frontalières et grandes villes, entretiennent la précarité et l'incertitude des règles institutionnelles. Nous mettrons en exergue le fait que ces évolutions remettent en cause la capacité de l'ordre institutionnel incarné par la COPIT/Eurométropole à créer un cadre de régulation et un récit uniques pour encadrer la coopération transfrontalière.

Enfin, nous montrerons, dans une troisième et dernière partie (**partie 3**), que la structuration de la coopération transfrontalière au niveau intercommunal déborde largement le cadre de l'organisation intercommunale transfrontalière malgré la volonté de cette dernière d'être le « lieu » central d'organisation de la coopération franco-belge. L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière n'est pas seulement fragile mais aussi hétérogène dans la mesure où les actions de coopération transfrontalière qui se déploient sur le territoire intercommunal suivent également d'autres logiques institutionnelles plus ou moins autonomes de celles développées dans le cadre de la COPIT et de l'« Eurométropole », à savoir des logiques sectorielles et des logiques issues du dispositif INTERREG. Ces différents ordres institutionnels entretiennent des relations complexes, à la fois concurrentes, complémentaires et parfois convergentes, et révèlent l'hétérogénéité de la construction institutionnelle de la coopération franco-belge.

PARTIE 1

Construction et traitement public du « problème » transfrontalier franco-belge

La coopération transfrontalière n'a pas toujours fait l'objet d'attention de la part des pouvoirs publics. L'expression même de coopération transfrontalière, telle que nous l'entendons aujourd'hui, c'est-à-dire, une « *coopération de proximité entre des entités publiques locales contigües relevant d'ordres juridiques nationaux différents*[122]» n'apparaît qu'au début des années 1980. L'émergence de la coopération transfrontalière sur l'agenda des acteurs politiques est le résultat d'un processus qui débute par la reconnaissance du problème de la frontière.

Ainsi, s'intéresser au processus d'institutionnalisation d'un domaine d'action publique exige de s'interroger tout d'abord sur la manière dont ce domaine est devenu un « objet légitime d'action publique » puis sur la façon corrélative dont il a été pris en charge par les autorités politiques qui s'en sont attribuées la responsabilité.

Pendant longtemps, la frontière, en tant que construit historique, est perçue comme un attribut de la souveraineté étatique[123]. De nombreux géographes et historiens s'accordent sur le fait que le concept de ligne-frontière est lié à l'avènement du modèle européen de l'Etat-Nation comme forme dominante des relations internationales[124]. Dans cette perspective, la frontière est à la fois une ligne, délimitée le plus strictement possible, qui sépare le territoire national de celui des Etats voisins, et une zone, dans laquelle les autorités étatiques déploient des activités de défense et de contrôle du territoire (et de leur souveraineté)[125]. Ainsi, au lendemain de la seconde guerre mondiale et jusqu'à la fin des années 1960, l'action des pouvoirs publics tout comme l'analyse scientifique n'envisagent pas la frontière comme un territoire susceptible d'être observé et traité d'une manière spécifique. Du point de vue des Etats, les parties qui se situent à la périphérie du territoire national, c'est-à-dire les espaces frontaliers, ne doivent pas faire l'objet d'un traitement différencié : ils font partie intégrante du territoire national. Ainsi, les Etats établissent une distinction claire entre la frontière qui est placée sous leur contrôle et son « hinterland » qui constitue un territoire infra-national comme les autres. Certains chercheurs y ont vu le reflet de la domination politique, économique et culturelle du centre sur la périphérie[126].

Ce n'est que vers la fin de la décennie 1970 qu'émerge l'idée selon laquelle les zones frontalières représentent des territoires spécifiques compte tenu des effets particuliers produits par la frontière sur son environnement proche. Plusieurs géographes vont alors s'intéresser aux fonctions et aux effets de

---

[122] Définition de la coopération transfrontalière donnée par la « Mission opérationnelle transfrontalière » (MOT).

[123] N'ayant pas d'intérêt pour la suite du raisonnement, nous n'évoquerons pas les conceptions de la frontière antérieures à la construction des Etats-nations (c'est-à-dire fin XVIIIe- début XIXe siècles).

[124] Des auteurs comme Michel Foucher ou Sven Tägil montrent que l'Europe, entre la fin du XVIIIe et le début du XIXe siècles, est passée d'une frontière floue et instable marquant l'étendue des conquêtes et l'expression d'un pouvoir de fait à une frontière stable, liée à une souveraineté reconnue et respectée, traduisant l'expression d'un pouvoir judiciarisé. Foucher M., *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1988 ; Tägil S., « The Question or Border Regions in Western Europe : An Historical Background », in *Frontier Regions in Western Europe*, Anderson M. (ed.), Londres, Frank Cass, 1983.

[125] La distinction entre frontière-ligne et frontière-zone qui provient de la différence faite en anglais entre *boundary* et *frontier* (John R., Prescott V., *Boundaries and frontiers*, Londres, Allen and Unwin, 1978) est fréquemment reprise dans les analyses géographiques de la frontière.

[126] Rokkan S., Urwin D.W., *The Geography of Border Landscape*, Londres, Routledge, 1983.

la frontière au niveau local ainsi qu'aux dynamiques propres aux régions frontalières[127] : la « mise en relation », dont la définition se rapproche de celle de la coopération transfrontalière, est identifiée par Claude Raffestin comme une des quatre fonctions principales de la frontière[128]. Ainsi, sur le plan scientifique, la frontière fait l'objet d'une nouvelle problématisation qui soulève la question de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales. Mais cette problématisation au niveau scientifique ne suffit pas à mettre le problème transfrontalier sur l'agenda politique.
Il faudra l'intervention d'autres facteurs pour que la coopération transfrontalière soit reconnue comme un problème public digne d'être pris en charge par les autorités politiques. En effet, pour que la frontière et la coopération transfrontalière soient considérées comme des « objets légitimes d'action publique[129] » et donnent lieu à une action de la part des autorités territoriales, plusieurs événements, impulsés à différentes échelles presque simultanément, vont se conjuguer. A chaque frontière, des acteurs locaux vont interagir avec les niveaux européens et nationaux et influer sur les définitions du problème transfrontalier véhiculées par ces niveaux supérieurs.

A la frontière franco-belge, les avancées juridiques au niveau international et européen, l'ouverture des frontières internes de l'Union européenne et la mise en place du marché unique, le lancement de la politique régionale communautaire et le programme INTERREG, enfin, les mouvements de décentralisation et de régionalisation en France et en Belgique vont rencontrer un contexte local marqué par un fort mouvement de désindustrialisation dans le Nord-Pas-de-Calais et le Hainaut belge, la montée en puissance de la Communauté urbaine de Lille et l'affirmation économique et politique de la Flandre occidentale. De cette conjonction d'événements va émerger une problématisation multiple de la question transfrontalière franco-belge. C'est ensuite à partir de ce processus de problématisation que les acteurs territoriaux vont orienter leur action en matière de coopération transfrontalière. Autrement dit, la problématisation traduit un choix qui exclut certaines possibilités et interprétations et en privilégie d'autres. Le développement de la coopération transfrontalière franco-belge à travers divers partenariats, la monopolisation de la question transfrontalière autour d'une organisation intercommunale (la COPIT), puis l'orientation particulière prise par la COPIT découlent de la façon dont la coopération transfrontalière a été préalablement définie en tant que problème public.

Ainsi, dans un premier temps, nous tenterons de reconstituer les conditions qui ont permis à la coopération transfrontalière d'émerger et de devenir un problème public (**chapitre 1**). Nous verrons que la définition du problème transfrontalier à la frontière franco-belge, produite à différentes échelles

---

[127] Par exemple : Ratti R., « Théorie du développement des régions-frontières », *Les Cahiers du LERASS*, 1991, n°24, p.9-26 ; Courlet C., « La frontière : coupure ou couture », *Economie et Humanisme*, 1988, n°301, p.5-12 ; Raffestin C., « Eléments pour une problématique des régions frontalières », *L'espace géographique*, 1974, Tome 3., n°1, p.12-18.
[128] Raffestin C., « Autour du rôle social de la frontière », *Espaces et Sociétés*, 1992, n°70-71, 3-4.
[129] La notion d' « objet légitime d'action publique », utilisée notamment par Jean-Claude Thoenig dans le *Traité de science politique* de Grawitz M. et Leca J., (Paris, PUF, 1985) est particulièrement adaptée à notre conception du problème public. Cette notion souligne notamment le travail de légitimation et de prise en charge par les autorités publiques du problème.

(européenne, nationales, locales), est multiple : la coopération transfrontalière est perçue à la fois comme un enjeu de recomposition des relations inter-gouvernementales dans un contexte d'intégration européenne et comme un élément de développement territorial.

Dans un second temps, nous montrerons que ces définitions spécifiques de la question transfrontalière se traduisent par une prise en charge particulière de la part les pouvoirs publics (**chapitre 2**). Deux aspects, à mettre en relation avec le processus de problématisation, caractérisent la prise en charge de la coopération transfrontalière à la frontière franco-belge. D'une part, les acteurs publics qui vont s'emparer le plus visiblement de la question transfrontalière sont ceux qui participent le plus activement à sa problématisation : il s'agit de la Communauté urbaine de Lille associée à quatre intercommunales belges[130] au sein d'une organisation appelée COPIT (Conférence permanente intercommunale transfrontalière). D'autre part, cette organisation affirme progressivement sa légitimité en exerçant deux fonctions principales qui renvoient aux définitions dominantes du problème transfrontalier.

[130] En Belgique, les « intercommunales » sont des organisations de droit public (en Wallonie) ou privé (c'est parfois le cas en Flandre) qui assurent pour le compte de plusieurs communes associées un ou plusieurs services d'utilité publique. Leur capital peut être entièrement public, semi-public ou privé.

Chapitre 1 : Les conditions d'émergence et de définition du « problème » transfrontalier franco-belge

Dans ce premier chapitre, il nous semble important de mettre en lumière le contexte dans lequel la coopération transfrontalière est apparue sur l'agenda des autorités publiques françaises et belges car cela détermine fortement la façon dont la coopération va s'institutionnaliser dans la partie géographique centrale de la frontière franco-belge. Pour cela, nous optons pour la définition de l'agenda politique donnée par Philippe Garraud : « *l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques*[131]». Ainsi, la mise à l'agenda politique d'une question s'accompagne de sa construction en problème public. Il existe différentes manières, plus ou moins extensives, de définir un « problème public ». Compte tenu de la spécificité de notre cas d'étude, nous n'en retiendrons ici que deux aspects : la construction de sens et la prise en charge (effective ou programmée) par les autorités publiques[132]. La problématisation est alors le fait de « qualifier une situation d'une manière particulière, qui peut être susceptible d'appeler l'attention d'un acteur public »[133]. Ainsi, si l'on recoupe les définitions de l'agenda politique, du problème public et de la problématisation précédemment énoncées, il apparaît que ces phénomènes sont intimement liés. La majorité des auteurs ayant travaillé sur ces thématiques établissent le même rapport : quand ils évoquent la mise à l'agenda, ils rappellent que celle-ci renvoie à « *l'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de problème public ne relevant plus de la fatalité ou de la sphère privée*[134]» ; à l'inverse, quand ils considèrent la construction des problèmes publics, ils la rattachent aux phénomènes de problématisation et de publicisation qui supposent la mise à l'agenda du problème et l'ouverture d'un débat public.

Par conséquent, l'analyse de la mise à l'agenda de la question transfrontalière suppose d'étudier les conditions d'émergence et de définition du problème transfrontalier. Autrement dit, pour comprendre comment la coopération transfrontalière franco-belge se développe et se structure à partir de la fin des années 1980, il nous est apparu nécessaire d'analyser son processus de problématisation, c'est-à-dire de mettre en évidence la façon particulière dont la coopération transfrontalière a été définie et prise en charge par les autorités publiques.

---

[131] Garraud P., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *Année sociologique*, 1990, n°40, p.27.

[132] La question transfrontalière n'a pas fait l'objet d'une médiatisation, ni d'une mobilisation sociale importante ayant pu contribuer à sa construction en tant que problème public. La coopération transfrontalière est devenue un problème public avant tout grâce à l'action des pouvoirs publics eux-mêmes. C'est pourquoi la prise en charge par les autorités publiques nous semble être un élément suffisant pour qualifier la coopération transfrontalière de problème public.

[133] Muller P., Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p.57.

[134] Garraud P., in *Dictionnaire des politiques publiques*, Boussaguet L. et al. (dir.), Paris, Presses de Science Po, 2006, p.52.

Conformément à de nombreux travaux portant sur la mise à l'agenda et la construction des problèmes publics, nous verrons qu'une pluralité de facteurs et d'acteurs entrent en ligne de compte[135] et aboutissent à une problématisation multiple de la question transfrontalière. Ce qui caractérise plus particulièrement le contexte d'émergence du problème transfrontalier est l'imbrication des différentes échelles de mobilisation des acteurs : l'ouverture des frontières européennes va se conjuguer à des phénomènes plus nationaux de décentralisation et de régionalisation dans lesquels vont s'inscrire des contextes locaux marqués par des situations socio-économiques contrastées et la montée en puissance de la Communauté urbaine de Lille sous la présidence de Pierre Mauroy.

Cette conjonction d'événements structurels et d'éléments plus conjoncturels survenus à des échelles diverses (et interdépendantes) va mener à une qualification[136] de la coopération transfrontalière franco-belge par les acteurs qui s'y intéressent sous trois angles : en tant qu'élément de recomposition des relations inter-gouvernementales ; en tant qu'indicateur ou exemple du processus d'intégration européenne ; en tant qu'enjeu de développement territorial, et en particulier, de développement urbain intercommunal.

La mise en évidence des différentes variables et acteurs qui entrent en jeu dans la définition du problème transfrontalier est d'autant plus importante qu'elle nous permet de montrer que la coopération transfrontalière n'a pas toujours été considérée comme un problème public, mais qu'elle l'est devenue suite à une mobilisation d'acteurs spécifiques, à un moment donné (au tournant des années 1980-1990), dans un espace déterminé (l'Union européenne et plus particulièrement la frontière franco-belge, plus précisément encore, la frontière entre la France, la Wallonie et la Flandre)[137].

Pour commencer, il est nécessaire de resituer la coopération transfrontalière dans l'histoire plus longue de la frontière franco-belge et des territoires frontaliers (section A), avant d'analyser les différents acteurs et processus européens (section B), nationaux (section C) et locaux (section D) qui ont contribué à l'émergence et à la définition du problème transfrontalier.

---

[135] Si Cobb et Elder insistent davantage sur le rôle des « entrepreneurs politiques » (Cobb R. W., Elder C., *Participation in American Politics : the Dynamics of Agenda-building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1972), J.W. Kingdon, dans son ouvrage désormais classique (*Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Co, 1984) souligne la pluralité des groupes d'acteurs qui interviennent dans la mise à l'agenda et la problématisation ainsi que la multiplicité des facteurs (conjonction de « déclencheurs internes » et d'événements externes), mélangeant ainsi des « éléments de contingence et des causalités régulières » (Barzelay M., Gallego R., « From new Institutionalism to Institutional Processualism : Advancing Knowledge about Public Management Policy Change », *Governance*, 2006, vol.19, n°4, p.531-557).

[136] Le terme de « qualification » utilisée à propos de la définition d'un problème public renvoie au processus de désignation et la formulation du problème, c'est-à-dire, à sa construction intellectuelle en tant que problème collectif susceptible d'être pris en charge par les autorités politiques.

[137] Les différents auteurs (précédemment cités) qui ont étudié l'émergence des problèmes publics se sont appliqués à démontrer le caractère construit d'un tel phénomène contre une vision « naturalisante » des problèmes. Patrick Hassenteufel (« Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010, n° 157, p. 50-58) résume bien cette idée : « *Aucun problème n'est intrinsèquement public, du fait de propriétés spécifiques. (…) Il est par conséquent nécessaire d'analyser la construction de problèmes en problèmes publics, ce qui suppose une rupture avec une conception «objectiviste », conduisant à mettre l'accent sur le rôle clef d'acteurs qui effectuent ce travail de construction* », et, nous ajoutons, sur les conditions temporelles et spatiales dans lesquelles ce travail de construction se réalise.

Il est important de mentionner ici que, pour des raisons de facilité d'écriture (et de lecture), nous parlerons de « frontière franco-belge » pour désigner uniquement la partie de la frontière franco-belge qui nous intéresse, à savoir, l'espace qui se situe autour des villes de Lille, Tournai, Mouscron, Kortrijk et Roeselare, c'est-à-dire la partie centrale de la frontière entre la France et la Belgique, là où se rejoignent les territoires wallons et flamands.

Section A – De la coopération inter-étatique à la coopération transfrontalière

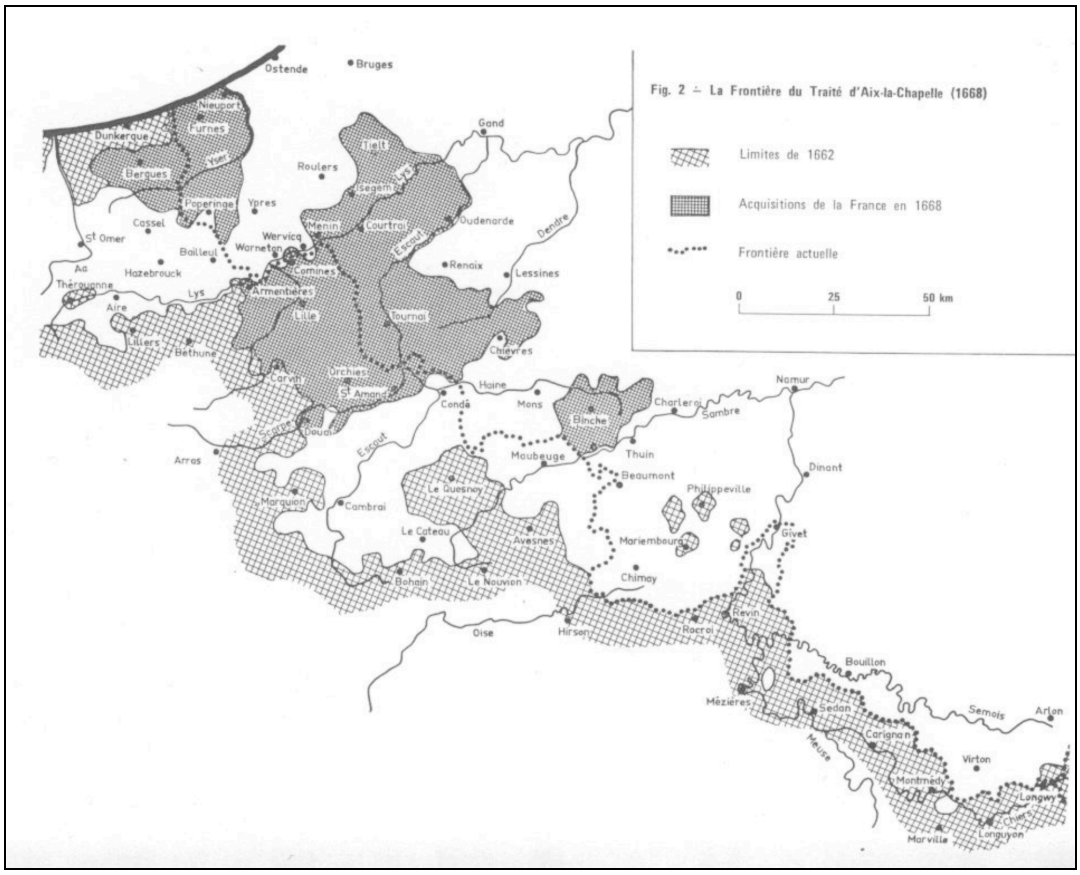
Avant d'évoquer les premières initiatives de coopération locale entre la France et la Belgique à partir de la fin des années 1970 (2), il est important de rappeler brièvement l'évolution historique des relations entre ces deux pays le long de la frontière (1). Nous nous appuierons pour cela très largement sur la thèse bien documentée de Firmin Lentacker, qui porte sur les effets d'une frontière internationale - en l'occurrence, la frontière franco-belge - sur « la vie des relations », de la fin du 17ème siècle (période de fixation de la frontière) à 1973 (date de la parution de cette thèse)[138].
Sans détailler tous les éléments qui ont marqué la vie politique et sociale de la frontière franco-belge, nous attirerons l'attention sur quelques points qui nous semblent importants pour montrer que la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales n'a pas toujours été considérée comme un « objet légitime d'action publique » ou alors, seulement de manière très marginale. En effet, jusqu'au début des années 1980, les coopérations entre autorités locales de part et d'autre de la frontière sont fortement limitées par l'action des Etats qui font de la frontière un élément d'affirmation de leur souveraineté plus qu'un lieu d'échange et de collaboration.
Afin d'enrichir cette démonstration propre à la frontière franco-belge, et à titre d'exemple, la situation d'autres frontières françaises et belges sera ponctuellement évoquée.

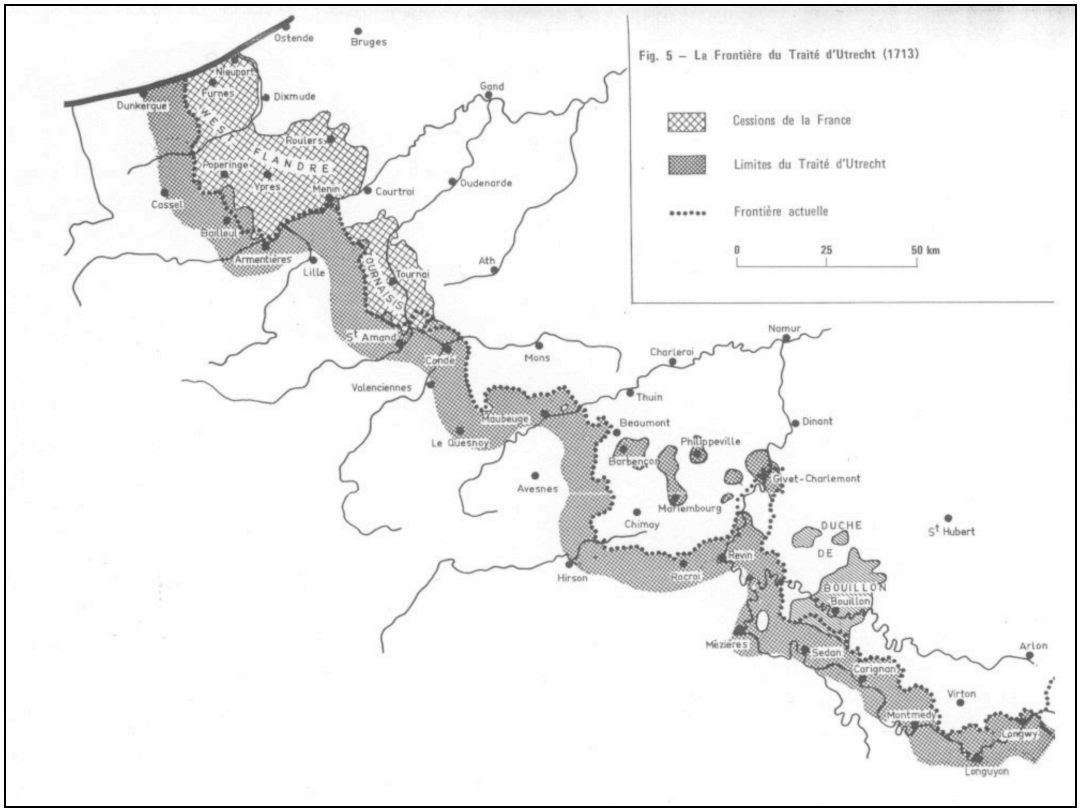
1. L'intervention publique à la frontière ou les arrangements de deux souverainetés nationales

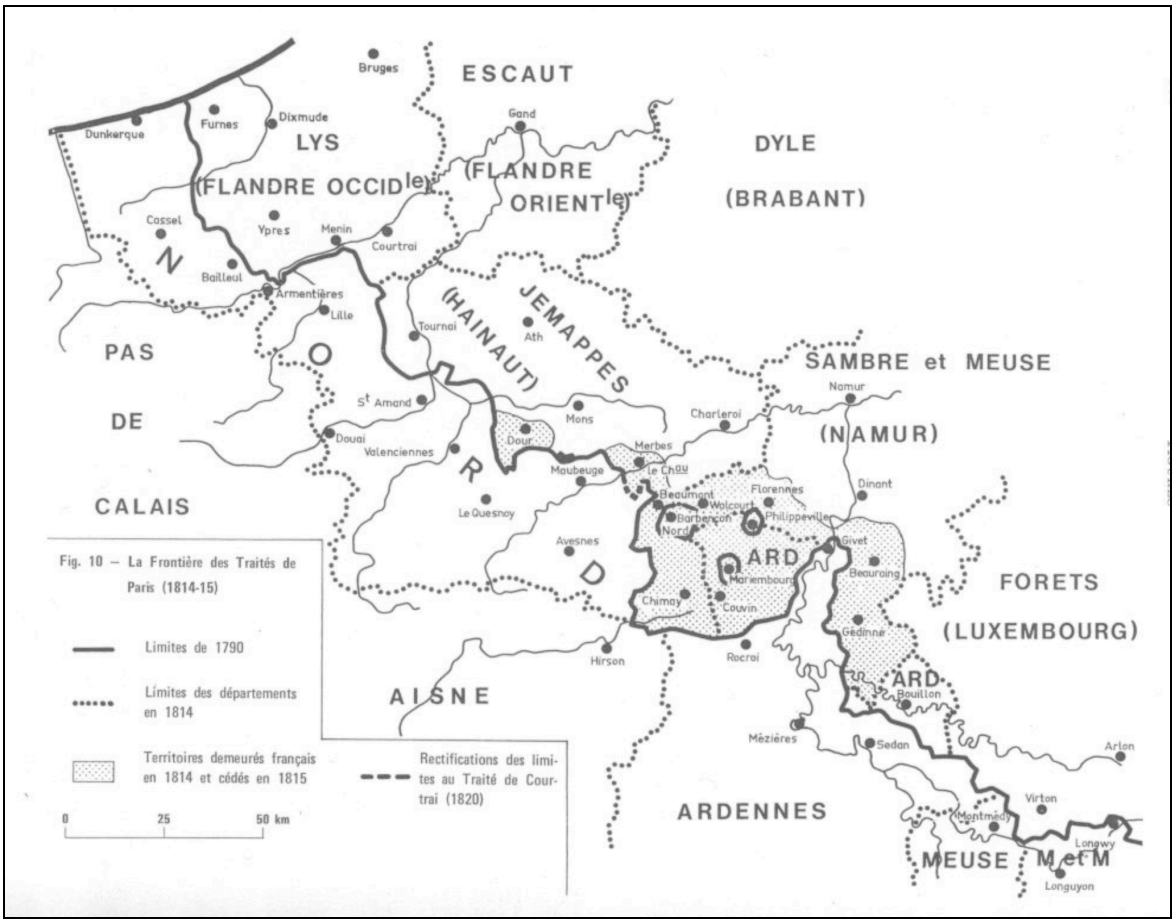
Le tracé de la frontière franco-belge actuelle est largement issu des traités qui ont suivi les guerres menées par Louis XIV dans la région : les traités des Pyrénées en 1659, d'Aix-la-Chapelle en 1668, de Nimègue en 1678 et d'Utrecht en 1713. Comme ces traités maintiennent certaines enclaves, notamment françaises dans les Pays-Bas autrichiens, diverses « conventions des limites » sont signées au cours du XVIIe siècle afin de procéder à des échanges territoriaux visant à éliminer les enclaves. Après la période d'invasion napoléonienne, les futurs territoires belges sont intégrés au Royaume des Pays-Bas à la suite du congrès de Vienne. Le Traité de Paris de 1815 reprend, à quelques détails près,

[138] Lentacker F., La frontière franco-belge. Etude géographique des effets d'une frontière internationale sur la vie des relations, thèse de doctorat en géographie, Université Lille III, 1973.

le tracé de la frontière défini lors de la paix d'Utrecht un siècle plus tôt. La frontière ne subira alors plus de modifications majeures (mises à part quelques rectifications entre communes wallonnes et françaises en 1847, 1903 et 1905) même au moment de la création du Royaume de Belgique en 1830.







Cartes issues de la thèse de F. Lentacker, 1973[139].

Suite à cette période de fixation de la frontière, la France et la Belgique, à l'instar des autres Etats-nations d'Europe, font de la frontière un symbole de leur souveraineté nationale. La frontière délimite l'espace sur lequel la souveraineté de l'Etat s'applique et marque ainsi la confrontation de deux souverainetés nationales. En conséquence, lorsque les frontières nationales sont menacées, lors d'un conflit inter-étatique notamment, la souveraineté de l'Etat et l'intégrité de la Nation – deux choses liées puisque les Etats se sont construits au XIXème siècle sur le principe de l'unité de la Nation qu'ils représentent – sont remises en question. Les frontières représentent donc pour les Etats des lieux qu'il faut défendre contre les potentielles intrusions étrangères, et où il faut affirmer son pouvoir face à l'Etat voisin. Cela passe par une présence importante des organes de souveraineté nationale telle que l'armature militaire, administrative et douanière[140] mais aussi par la réduction des collaborations entre

[139] Lentacker F., *op.cit.*, p.344-352.

[140] L'armature militaire de la frontière franco-belge date des 16ème et 17ème siècles lorsque la France et les Pays-Bas espagnols s'affrontent à plusieurs reprises. Les deux pays font construire de chaque côté de la frontière un réseau serré de places fortes (système Vauban en France ; système de la barrière dans les futurs territoires belges). La fonction militaire de la frontière subit une première dévaluation suite à l'indépendance de la Belgique en 1830 et à sa neutralité dans la guerre de 1830 (la Belgique se concentre sur des camps retranchés à l'intérieur du pays). Puis, les deux guerres mondiales finissent de dévaluer le rôle militaire de la frontière franco-belge même si les traces du passé militaire se retrouvent dans toute cette région. En revanche, jusqu'à l'Acte unique européen (et encore quelques années après), la frontière est marquée par la présence des services administratifs et douaniers déployés de part et d'autre par les autorités publiques : police communale et gendarmerie côté belge, commissaires spéciaux sous les ordres du préfet côté français, assurent la surveillance de la frontière. A cela s'ajoute le

acteurs locaux de part et d'autre de la frontière. Pour cela, les pouvoirs étatiques vont s'efforcer, de la fin du XIXème siècle jusqu'aux années 1970, de limiter les coopérations locales entre les pouvoirs publics de part et d'autre de la frontière. Cela ne signifie pas que les autorités françaises et belges ne coopèrent pas, ni ne coordonnent leurs politiques publiques au niveau local, mais ils le font a minima et en fonction de l'intérêt national défini par les autorités centrales.

Firmin Lentacker montre dans sa thèse de doctorat que les aménagements des réseaux de circulation, le contrôle des transports internationaux, les politiques douanières et monétaires, les législations relatives aux migrations frontalières sont décidés et organisés jusque dans les années 1970 en vue de favoriser la vie économique et sociale des deux Etats-Nation séparés par la frontière et non de celles de leurs régions frontalières (même si l'intérêt national peut parfois rencontrer l'intérêt régional).
Ainsi, le tracé des voies de communication reflète le souci constant de chacun des gouvernements, belge et français, de servir avant tout l'intérêt national et de ne consentir à l'amélioration des circulations traversant la frontière que si elles favorisent la vie économique du pays : la priorité est donnée aux voies nationales et aux liaisons parallèles à la frontière au détriment des jonctions frontalières. Firmin Lentacker montre qu'en France, les liaisons tant routières que ferroviaires entre le Nord et Paris n'ont cessé d'être améliorées. De même en Belgique, des efforts constants sont menés pour relier les régions frontalières à Bruxelles et pour développer le canal de l'Escaut et le port d'Anvers. Pendant ce temps, les liaisons avec le pays voisin sont délaissées : il faudra un siècle pour ouvrir le canal Nord, la ligne de chemin de fer Paris-Bruxelles sera réalisée cinq ans après celle reliant Lille à Paris, et les négociations pour finaliser les jonctions autoroutières entre Lille, Tournai et Kortrijk s'éternisent. Par ailleurs, des liaisons parallèles à la frontière ont été réalisées tandis que les voies de communication franco-belges utilisées aux 17ème et 18ème siècles ont été partiellement abandonnées : ainsi, la voie traditionnelle entre Lille et Dunkerque qui passait par les futurs territoires belges (sous domination espagnole) et le Pont-rouge est abandonnée au profit d'une nouvelle voie passant par Armentières et Cassel. Le pont rouge est même détruit en 1764. En Belgique, on construit de nombreux canaux (canal de Nimy, canal de Charleroi, canal du centre, canal de Roulers, canal de Gent…) pour connecter les différentes régions belges entre elles sans avoir à passer la frontière : l'Escaut est relié à la Lys par le canal de Bossuit à Kortrijk. Les lignes de chemins de fer transfrontalières sont peu à peu délaissées tandis que des lignes longeant la frontière apparaissent. Si le marché commun européen va peu à peu encourager les projets transnationaux, les priorités d'ordre national restent prédominantes jusqu'à la fin des années 1970[141].

---

réseau douanier, un des plus denses tant en France qu'en Belgique. Cf. Hilaire Y-M. (dir.), *Histoire du Nord-Pas-de-Calais de 1900 à nos jours*, Paris, Privat, 1982, p.19-24.

[141] En 1969, la « Mission économique régionale » du Nord-Pas-de-Calais (chargée de la programmation en matière d'aménagement du territoire et de développement économique) produit une note évoquant les problèmes délibérés de coordination routière et autoroutière entre la France et la Belgique : « *L'affirmation par les Belges d'un axe Nord-Sud prépondérant irait à l'encontre de la priorité que nous donnons à nos propres liaisons Nord-Sud et tendrait naturellement à empêcher une solidarité accrue entre la région du Nord et la Wallonie et le reste de la France. Notre préoccupation doit être de pousser ces axes vers le Sud, et notamment vers le sillon rhodanien par la Champagne, alors que les Belges s'intéressent surtout aux liaisons vers Bruxelles et le Nord.* », Tilly P.,

Par ailleurs, chacun des deux pays cherche à retenir ou attirer au maximum les acheminements de voyageurs et de marchandises sur son propre territoire en jouant sur les tarifs de transports et sur les règlements appliqués à la circulation mais aussi en prenant des mesures de protection des transports nationaux et de soutien aux ports maritimes.

Quant à la politique douanière, elle fluctue entre tentatives d'ouverture et d'union douanière franco-belge et périodes d'augmentation des droits de douanes[142]. De manière générale, jusqu'en 1939, la France a maintenu des tarifs douaniers élevés, protégeant ses industries (sidérurgiques et textiles notamment) de la concurrence belge, tout en les abaissant pour certains produits comme le charbon afin de profiter de l'abondante production wallonne. La Belgique, qui aurait préféré une plus grande libéralisation des échanges (du fait des débouchés trop restreints dans son propre pays), s'est vu contrainte d'élever ses droits de douanes pour répondre au protectionnisme français[143]. La baisse substantielle des tarifs douaniers n'intervient qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale avec la mise en place de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) puis de la CEE (Communauté économique européenne).

Enfin, concernant les migrations frontalières[144] qui s'effectuent majoritairement de la Belgique (et en particulier de la Flandre) vers la France (du moins jusqu'au reflux des années 50 et 60), l'Etat français passe plusieurs accords avec le gouvernement belge, qui visent à ménager à la fois les salariés et les entrepreneurs français (en limitant l'arrivée des travailleurs frontaliers belges pour les uns en période de crise ; en favorisant le travail frontalier, moins cher, en période de pénurie de main d'œuvre pour les autres)[145]. Depuis la fin des années 70, la situation s'est inversée : les salaires sont plus importants en Belgique et les taux de chômage plus faibles en Flandre que du côté français. Le mouvement frontalier se fait donc logiquement dans l'autre sens et la France bénéficie d'un statut avantageux pour ses travailleurs frontaliers[146].

« L'aménagement du territoire et le développement territorial industriel dans une perspective transfrontalière : le cas franco-belge (1950-1975) », in *Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord-Ouest au second XXème siècle*, Dard O., Eck J-F. (dir.), Sarreguemines, Presses de Phoenix, 2010.

142 Pour plus de précisions sur l'évolution des tarifs douaniers et leurs conséquences de part et d'autre de la frontière, voir : Lentacker F., *op.cit.*, p.80-97 ; Hilaire Y-M. (dir.), *Histoire du Nord-Pas-de-Calais de 1900 à nos jours*, Paris, Privat, 1982, p.25-29.

143 « Le Nord de la France séparé de la Belgique par une barrière douanière élevée put prendre rapidement au 19ème siècle une place exclusive sur son marché national et devenir, à l'échelle de ce marché, une grande région industrielle. (…) Au total, beaucoup d'activités industrielles ont trouvé dans le Nord de la France un terrain favorable grâce à la protection douanière et au voisinage de la Belgique. Ces deux facteurs ont eu des effets conjugués : ils réservaient au Nord de la France un large marché national et les initiatives venues du pays voisin. », Lentacker F., op.cit., p.142.

144 Les migrations frontalières renvoient aux travailleurs frontaliers. Le travailleur frontalier est celui qui exerce une activité salariée dans la zone frontalière d'un Etat et qui réside dans la zone frontalière de l'Etat voisin. Grâce à une convention passée entre les deux Etats, il relève d'un régime fiscal spécifique. Selon cette convention fiscale franco-belge, le travailleur frontalier doit, en principe, retourner chaque jour dans l'Etat de résidence. La zone frontalière comprend toutes les communes situées de part et d'autre de la frontière franco-belge, dans une zone délimitée par une ligne imaginaire s'étirant sur une distance de 20 km.

145 Pour plus de précisions sur l'évolution des règlementations migratoires entre la France et la Belgique et leurs conséquences de part et d'autre de la frontière, voir **:** Lentacker F., *op.cit.*, p.261-291.

146 Un travailleur frontalier est imposé dans l'Etat dans lequel il réside et non dans l'Etat dans lequel il exerce son activité, comme c'est normalement le cas pour les travailleurs salariés qui travaillent dans un autre Etat que celui dans lequel ils résident (principe de l'Etat d'activité). Cela signifie que les travailleurs frontaliers français paient en France des impôts sur leurs revenus

2. Les débuts de la coopération transfrontalière franco-belge

- *Une coopération a minima et sous contrôle étatique*

Concernant les problèmes plus strictement locaux comme la gestion de l'eau ou l'aménagement urbain dans les villes frontalières, les coopérations entre acteurs publics sont très limitées et s'effectuent encore une fois sous le contrôle des autorités centrales.

Pour résoudre les problèmes de pollution et d'inondation des cours d'eau transfrontaliers comme la Lys, l'Escaut ou le canal de l'Espierre, une convention franco-belge est signée entre les deux pays dès 1882 mais les difficultés persistent et les nombreuses plaintes des autorités belges auprès de l'Etat français ont peu d'effets. En 1950 est créée une Commission tripartite permanente des eaux usées (CTPEP) entre les Etats français, belges et luxembourgeois. Si cette Commission fait appel aux acteurs locaux, les opérations sont étroitement contrôlées d'en haut. Ainsi, les Etats français et belges encouragent les communes à mettre en place des systèmes d'épuration, mais les premières actions d'envergure (notamment la station de Grimonpont)[147] se déroulent sous l'égide des Ministères des Affaires étrangères des deux pays et du Ministère des Travaux publics belge[148]. Les premières initiatives transfrontalières entre collectivités territoriales ne voient le jour qu'à partir des années 1970[149]. L'épuisement de la nappe phréatique est également un problème qui exige une coopération locale entre les deux pays : le Nord de la France, qui manque de ressources en eau, s'alimente intensivement dans la nappe d'eau souterraine carbonifère située côté belge, ce qui appauvrit la nappe et affecte les forages nécessaires pour les villes belges de Tournai, Mouscron et Kortrijk. Jusqu'à aujourd'hui, aucun accord international n'a pu être conclu sur ce sujet même si le problème fait l'objet d'une mobilisation d'acteurs nationaux, régionaux et locaux depuis le début des années 1970.

Ces deux questions, le traitement des eaux de surface et la gestion de la nappe d'eau souterraine, sont aujourd'hui encore au cœur de nombreuses tentatives de coopération transfrontalière et sont loin d'être résolues.

Par ailleurs, la coordination des aménagements urbains de part et d'autre de la frontière fait l'objet de peu d'attention de la part des autorités publiques : comme nous l'avons déjà mentionné, les réseaux de

---

professionnels belges et que les travailleurs frontaliers belges sont imposés en Belgique sur leurs revenus professionnels français. Depuis le début des années 1980, cette situation avantage les travailleurs français dans la mesure où les impôts sur le revenu sont moins élevés en France et les revenus plus élevés en Belgique. Des négociations sont en cours depuis plusieurs années pour réviser ce régime fiscal et le rééquilibrer en faveur des travailleurs frontaliers belges.

[147] Outre la création de la station d'épuration de Grimonpont, les premières actions décidées côté français concernent l'agrandissement du lit de l'Espierre ou encore de l'assainissement de la zone Roubaix-Tourcoing. Prenant conscience de l'interdépendance des problèmes de part et d'autre de la frontière, les instances étatiques commencent à envisager une collaboration avec les autorités locales même si celle-ci reste encore très limitée.

[148] Tilly P., *op.cit.*

[149] Les délibérations du Conseil communautaire de la Communauté urbaine de Lille (CUDL) entre 1970 et 1990 font état de décisions concernant : la construction commune par la Ville de Mouscron et la CUDL d'un collecteur d'assainissement en remplacement du ruisseau de Berckem ; un projet d'aménagement commun du canal de l'Espierre ; la participation financière de la CUDL à la construction par la Ville de Menen (Belgique) d'un égout d'écoulement des eaux pluviales permettant d'éviter les inondations à Menen et Halluin (France) ; les premières démarches pour l'installation d'une station d'épuration située en Belgique (à Ploegstreert) mais gérée par la CUDL et capable de traiter des eaux usées en provenance des deux pays.

transport sont organisés de manière à ce que les courants de circulation soient maintenus « *autant que possible en deçà des limites nationales pour ne déboucher à l'étranger que dans des conditions les plus favorables à la vie économique de chacun des pays*[150]». Au niveau local, les coopérations en matière de voirie consistent essentiellement en l'acquisition et la cession de petites parcelles ou le partage des frais de travaux via des conventions entre les communes ou intercommunales concernées[151]. Quant à l'urbanisation des communes frontalières, elle est peu régulée[152]. Le seul document d'aménagement commun aux villes frontalières belges et françaises est le « Traité des limites » de 1815 qui définit précisément le tracé de la frontière et les règles de l'abornement frontalier. Il s'agit donc d'une coopération réduite au strict minimum, contrainte par des impératifs définis au niveau étatique qui font primer la souveraineté nationale sur les intérêts locaux.

Dans les années 1960, diverses instances de coopération telle que la Commission plénière franco-belge pour l'aménagement des régions frontalières (1960), le Comité de liaison économique régional (1965), et la Conférence permanente des Chambres de commerce françaises et belges (1966)[153] sont créées, mais il s'agit encore d'initiatives prises par les instances étatiques ou placées sur leur contrôle, même si la présence des organismes publics locaux commence à s'affirmer[154]. De plus, malgré ces nouvelles instances de coopération, les actions menées de concert par les autorités belges et françaises dans la zone frontalière franco-belge restent peu nombreuses.

Ce constat n'est pas spécifique à la frontière franco-belge. D'autres travaux qui portent sur l'état des relations entre collectivités territoriales de part et d'autre d'une frontière en France ou en Belgique évoquent des situations à peu près semblables. Ainsi, Jean-Baptiste Harguindéguy, dans son travail sur la coopération franco-espagnole[155], signale l'existence d'accords « traditionnels » entre les autorités locales de part et d'autre des Pyrénées depuis la fin du Moyen-âge, mais il souligne la main mise des

---

150 Lentacker F., *op.cit.*, p.54.

151 Les délibérations du Conseil communautaire de la Communauté urbaine de Lille (CUDL) entre 1968 et 1990 font état de décisions concernant : l'acquisition de terrains de la CUDL par la Ville de Mouscron en vue de l'aménagement d'une sortie d'aire de stationnement ; la participation financière de la CUDL à la construction par la Ville de Herseaux (Belgique) d'une chaussée mitoyenne entre Wattrelos et Herseaux ; la réalisation d'études en concertation avec les pouvoirs publics belges pour la construction d'une voie nouvelle d'utilité publique raccordant le parking du « Risquons-tout » (site des douanes) à l'autoroute A1.

152 A partir de la fin du 19ème siècle, on assiste à une croissance spatiale des agglomérations industrielles françaises autour des anciens noyaux villageois qui se traduit par un étalement d'usines et de maisons ouvrières massées en courées ou alignées le long des rues. Des hameaux et cabarets se développent autour des postes de douanes et de là, part une extension anarchique de quartiers frontaliers. En Belgique, l'étalement urbain commence plus tardivement au cours du 20ème siècle, mais de manière similaire.

153 L'absence d'informations que nous avons pu recueillir à propos de ces instances de concertation montrent à quel point elles n'ont eu qu'une existence éphémère et peu productive. En effet, leur existence est mentionnée dans la thèse de Firmin Lentacker ainsi que dans quelques articles scientifiques de géographie du début des années 1980 (par exemple, Sevrin R., « La communauté européenne… et pourtant encore des frontières », *Annales de géographie*, 1983, vol.92, n°513, p.580-582) mais aucun de ces documents n'évoque les résultats de ces diverses instances.

154 Les acteurs locaux les plus investis sont alors les intercommunales côté belge (« Westvlaamse Economische Raad » en Flandre occidentale, SIDEHO, IDEA et ADEC en Hainaut), le Comité d'études régionales économiques et sociales (CERES) puis l'OREAM-Nord (Organisation d'études d'aménagement de l'aire métropolitaine Nord) pour le Nord de la France. L'emprise du pouvoir central est particulièrement forte en France où ces organismes ont été crées par l'Etat lui-même. Cf. Tilly P., *op.cit.*

155 Harguindéguy J-B., La frontière en Europe : un territoire ? Coopération transfrontalière franco-espagnole, Paris, L'Harmattan, 2007.

gouvernements centraux sur ce type d'arrangements locaux. Par ailleurs, l'auteur reconnaît que les différentes pratiques de coopération transfrontalière se limitent, jusque dans les années 1970, à des « enjeux sub-sectoriels » très restreints (la gestion des eaux, la régulation de la pêche et des troupeaux, la question des secours et de l'assistance mutuelle en montagne). Dans les pays fédéraux ou fortement décentralisés, comme en Espagne, en Allemagne, en Suisse, les autorités territoriales ont davantage de marges de manœuvre. C'est d'ailleurs aux frontières de ces Etats que les premiers accords de coopération transfrontalière intersectoriels voient le jour à la fin des années 1950 sous le nom d'« Eurorégions » (notamment l'« Euregio » entre les Pays-Bas et l'Allemagne en 1958) et se multiplient à partir du début des années 1970. Cependant, dans la mesure où ces collectivités doivent le plus souvent coopérer avec des autorités voisines appartenant à des Etats unitaires, la situation n'est finalement pas si différente de celle observée à la frontière franco-belge. Ainsi, dans la région du Rhin supérieur à la frontière franco-germano-suisse (autour de Bâle), les velléités de coopération locale des années 1960-70 ont été largement freinées par la volonté de contrôle de l'Etat français[156].

Finalement, jusque dans les années 1970-80 et malgré la mise en place de la Communauté économique européenne, la coopération entre les autorités publiques de part et d'autre de la frontière franco-belge se limite à faciliter le passage des marchandises, des capitaux et des travailleurs uniquement quand l'Etat le juge utile. « *Tout ce qui peut concerner la frontière est affaire de gouvernement et nécessite une négociation au cours de laquelle l'intérêt national au sens le plus large doit être défendu. Toute décision affectant l'aménagement des régions-frontières doit être calculée en fonction de la collectivité nationale et non pas seulement en vue de la seule promotion régionale*[157]». En 1966, M. Debré, ministre français de l'économie et des finances, déclare : « *Il ne faut pas séparer un problème d'aménagement régional du problème de l'aménagement du territoire tout entier. Ce n'est pas seulement vers les voisins qu'il faut regarder, ce n'est pas seulement l'économie de nos voisins qui assure le développement, c'est aussi le marché intérieur. Tout tient en un mot : l'expansion nationale*[158]». Face à l'autorité étatique, les pouvoirs locaux disposent, en particulier côté français, de peu de moyens d'action pour peser sur les décisions nationales qui s'appliquent sur leur territoire[159]. Les décisions qu'ils peuvent prendre seuls concernent des points minimes de voirie ou de gestion des eaux, bien qu'il faille souligner que les initiatives transfrontalières en matière d'assainissement revêtent un caractère de moins en moins anodin dès la fin des années 1970. Le premier schéma directeur de la Région Nord-Pas-de-Calais (1971) s'inscrit clairement dans une stratégie strictement nationale. En effet, il dégage deux options : d'une part, la constitution d'une aire urbaine centrale autour de la « métropole Nord et du bassin minier », d'autre part, l'expansion du littoral de Dunkerque

[156] Dupeyron B., L'Europe au défi de ses frontières : expérience rhénane et pyrénéenne, Bern, Peter Lang, 2008.
[157] Lentacker F., *op.cit.,* p.298.
[158] *Ibid,* p.302.
[159] Durant la période d'expansion industrielle, les acteurs locaux les plus écoutés de la part des autorités étatiques sont les entrepreneurs dans la mesure où leurs intérêts économiques sont aussi ceux du pays tout entier vu le poids important que les économies du Nord de la France et du Hainaut représentent dans leur économie nationale pendant de nombreuses années.

à Calais, tandis que les coordinations avec la Belgique ne sont envisagées que de manière vague et limitée[160].

En Belgique, de la fin du 19ème siècle à la seconde guerre mondiale, les populations et autorités locales se plaignent de la passivité du gouvernement national qui déploie peu d'efforts pour forcer les coopérations avec l'Etat français.
A partir des années 1970, alors que la Belgique débute son processus de régionalisation, les territoires frontaliers flamands se détournent du Nord de la France qui entre dans une phase de grave crise économique. En Flandre occidentale où la croissance économique se poursuit depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'attraction pour la France correspond à une période révolue, et la volonté d'un développement autonome, qui s'accompagne d'un nationalisme flamand en plein essor, s'affirme. Il s'agit désormais d'assurer un développement régional en dehors de toute dépendance aux régions extérieures[161]. Cela correspond à la montée en puissance des institutions régionales, qui obtiennent de plus en plus de compétences au cours des années 1980, mais aussi d'autres organismes de développement territorial comme les intercommunales (notamment Leiedal du côté de Kortrijk et la SIDEHO dans le Hainaut occidental). Des villes comme Kortrijk et Menen connaissent une période d'expansion économique importante qui marque l'émancipation de la Flandre occidentale vis-à-vis de la France.
En Hainaut occidental, malgré une politique de reconversion industrielle plutôt réussie à Mouscron et Comines, la désindustrialisation et la récession des charbonnages n'entraînent pas le même mouvement d'émancipation qu'en Flandre occidentale et se traduisent plutôt par la nécessité d'un rapprochement avec le Nord-Pas-de-Calais qui rencontre des difficultés socio-économiques identiques. De cette similitude des situations économiques naîtront les premiers accords de coopération transfrontalière au niveau régional et local, ce que nous analyserons plus en détail ultérieurement.

En conclusion, du milieu du 19ème siècle jusque dans les années 1980, les territoires nationaux français et belges ne sont pas fermés mais rigoureusement gardés par les Etats. Les politiques publiques, y compris celles menées par les autorités locales situées dans des zones frontalières, se déroulent dans un espace limité par les frontières nationales. La coopération avec le pays voisin au niveau des territoires frontaliers dépend d'accords internationaux décidés en fonction des intérêts nationaux par les autorités centrales, et de commissions inter-étatiques à l'existence principalement symbolique. Le terme même de « transfrontalier » n'apparaît qu'à la fin des années 1960 et ne se généralise qu'à partir de 1980 avec l'adoption de la Convention-cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière des

[160] Hilaire Y-M. (dir.), *op.cit.*, p.25-29.
[161] Dans le Westhoek (partie majoritairement rurale de la Flandre occidentale située entre Kortrijk et Brugge le long de la frontière), le développement s'appuie sur le tourisme et l'expansion de pôles urbains de taille moyenne (Ieper, Poperinge, Diksmuide, Veurne). Ailleurs, la priorité est donnée au développement urbain et industriel sur un axe Brugge-Roeselare-Kortrijk joignant le littoral et la vallée de la Lys. A Kortrijk en particulier, l'industrie linière et textile opère une reconversion vers les métiers du design et de la mode, et de nombreuses PME se développent dans ce secteur.

collectivités territoriales[162]. Avant cela, on parle de relations de bon voisinage qui renvoient au droit international ou au droit interne des pays donnant aux Etats le rôle principal. Les quelques initiatives des pouvoirs locaux pour coopérer de part et d'autre de la frontière se déroulent sous le contrôle de l'Etat, sont balbutiantes (notamment concernant l'assainissement) ou se limitent à de simples questions de voirie communale.

Exceptés la thèse de Firmin Lentacker et les délibérations du Conseil communautaire de LMCU, les pratiques de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales françaises et belges avant 1980 ont laissé peu de traces dans les archives de ces autorités publiques et dans les mémoires des élus locaux et des agents administratifs. Cela vient confirmer le constat de la marginalité de ces pratiques, et soulève l'hypothèse, peu vérifiable aujourd'hui, de leur informalité. En revanche, à partir de la fin des années 1980, les signes d'une formalisation accrue des partenariats transfrontaliers locaux se multiplient.

- ***Les premiers partenariats transfrontaliers entre collectivités territoriales françaises et belges***

A la fin des années 1980, la coopération transfrontalière franco-belge apparaît formellement à travers plusieurs accords de partenariat entre collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière franco-belge.

Ce sont d'abord des protocoles d'accord entre le Département du Nord et la Province du Hainaut, puis entre le Département du Nord et la Province de Flandre occidentale qui sont signés respectivement en mai et octobre 1989. Dans chacun des deux protocoles, il est mentionné que les partenaires « *décident de favoriser et de développer au travers d'un jumelage leurs relations dans les domaines d'intervention qui relèvent de leurs compétences et notamment, l'action économique, la formation des hommes, la culture, le tourisme, l'environnement... Ils organisent en commun, dans ces divers domaines, l'échange d'information, la concertation, la consultation réciproque dans la limite de leurs pouvoirs respectifs et dans le respect des prérogatives de leurs Etats*[163]». Pour cela, ils mettent en

[162] Grégory Hamez, dans sa thèse de doctorat sur la frontière franco-belge, note une première apparition du mot « transfrontalier » à l'occasion d'un colloque sur « les régions frontalières à l'heure du marché commun » qui a lieu à Bruxelles les 27 et 28 novembre 1969. Dans les années 1970, les termes de « suprafrontalier » ou d'« interfrontalier » sont plus courants (on les retrouve dans la thèse de Gabriel Wackerman sur la frontière germano-néerlandaise de 1973) même s'ils restent encore peu répandus. Ainsi, ils sont absents de la thèse de Firmin Lentacker sur la frontière franco-belge (1973) et de la *Géographie des frontières* de Paul Guichonnet et Claude Raffestin (1974), même si le sens de transfrontalier est bien présent. Cf. Hamez G., *Du transfrontalier au transnational : approche géographique. L'exemple de la frontière franco-belge*, thèse de doctorat en géographie, Université Paris I, 2004.

[163] Protocole d'accord du 11 mai 1989 entre le Département du Nord représenté par M. Bernard Derosier, (Président du Conseil général du Nord) d'une part, et la Province du Hainaut, représentée par M. Michel Tromont (gouverneur du Hainaut) et M. Claude Durieux (député permanent de la Province du Hainaut) d'autre part. Les mêmes termes sont employés dans le protocole d'accord entre le Département du Nord et la Province de Flandre occidentale du 16 octobre 1989.

place une « commission mixte permanente », instance commune « *d'animation, de concertation, d'information et de consultation*[164]».

La même année, les Etats français et belge, la Région Nord-Pas de Calais, le Département du Nord et la Région wallonne signent une déclaration commune pour un « Programme d'Action et de Coopération Transfrontalier Européen » (PACTE) (qui fait suite à une déclaration commune des deux régions le 1er octobre 1985). Ce texte annonce le lancement de neuf « projets-pilotes » de coopération transfrontalière entre le Nord de la France et le Hainaut occidental belge. Dix groupes de travail thématiques et territoriaux sont formés dans ce but, réunissant des acteurs locaux publics et privés. Ces groupes de travail vont contribuer à l'élaboration du programme opérationnel INTERREG I, transmis à la Commission européenne le 28 février 1991.

Au niveau communal, des engagements en faveur de la coopération transfrontalière émergent également : l'« Eurozone » entre trois communes frontalières (Wattrelos côté français, Mouscron et Estaimpuis côté belge) se met en place en mai 1989 ; « Comines-Europe » réunit les villes de Comines (France) et de Comines-Warneton (Belgique) en juillet 1988. Enfin, en 1991, est créée la « Conférence permanente intercommunale transfrontalière » (COPIT), partenariat sans personnalité juridique entre cinq intercommunales, une française et quatre belges, dont deux wallonnes (IEG et IDETA) et deux flamandes (WIER et Leiedal) :

- la Communauté urbaine de Lille (CUDL qui devient en 1997, Lille Métropole Communauté urbaine : LMCU)
- IEG (Intercommunale d'étude et de gestion des villes de Mouscron, Comines-Warneton et Estampuis)
- IDETA (Intercommunale de développement économique du Tournaisis concernant les arrondissements de Tournai et d'Ath)
- WIER (qui sera fusionné quelques années plus tard avec d'autres intercommunales du même territoire pour devenir WVI, intercommunale de Flandre occidentale)
- Leiedal (intercommunale de développement de l'arrondissement de Kortrijk).

L'objectif principal de la COPIT tel qu'il est annoncé dans la déclaration d'intention du 1er février 1991 est de « s'associer dans la construction d'une Euro-métropole ». La charte constitutive qui suit cette déclaration précise les façons d'atteindre cet objectif définissant ainsi le rôle de la COPIT : « *promouvoir et concrétiser des projets de coopération », « favoriser et organiser des formes de partenariats permettant de réaliser des objectifs de coopération », « faire progresser l'instruction de ses dossiers auprès des autorités locales, provinciales, départementales, régionales, nationales et européennes*[165]». Signalons dès à présent qu'une large partie de notre analyse portera sur la COPIT.

---

164 Protocole d'accord du 11 mai 1989.

165 Charte constitutive de la COPIT signée par les cinq partenaires le 12 octobre 1991 lors de la première assemblée plénière à Kortrijk.

A une échelle plus large, « l'Eurorégion » qui rassemble le comté du Kent (GB), les régions du Nord-Pas-de-Calais, de Wallonie, de Flandre et la Région bruxelloise est mise en place en 1991 dans le but « *d'accroître les échanges économiques, scientifiques, sociaux, culturels et humains, de développer tout particulièrement leurs relations dans les domaines de la coopération économique, de la recherche et du transfert de technologie, de l'aménagement du territoire et des infrastructures, de l'environnement et du tourisme, de privilégier les initiatives communes tant vis à vis de l'Union européenne, que vis à vis des gouvernements centraux, en assurant la défense des intérêts légitimes des régions concernées*[166]. »

Résumé des différents partenariats transfrontaliers mis en place fin des années 1980/début des années 1990.

Partenariats transfrontaliers	**Date de création**	**Membres fondateurs**	**Objectifs officiels**	**Secteurs privilégiés**	**Instances communes formalisées**
Comines-Europe	Juillet 1988	Communes de Comines-France et Comines-Warneton (Belgique)	Réalisation d'actions conjointes en vue de changer l'image du territoire	Développement économique, tourisme et aménagement	Aucune
Accord de coopération entre le Hainaut (B) et le Nord (F)	Mai 1989	Province du Hainaut (Belgique) / Département du Nord (France)	Echanges d'expériences et d'information Concertation mutuelle	Tourisme, culture, formation/éducation, environnement	Commission mixte permanente
L'« Eurozone »	Mai 1989	Communes de Mouscron, de Wattrelos et d'Estaimpuis	Elaboration conjointe d'un programme de « revitalisation » Réalisation d'actions communes	Transport, développement économique	Aucune
PACTE (Programme d'action et de coopération transfrontalier européen)	Mai 1989	Etat français, Etat belge, Région wallonne, Région Nord-Pas-de-Calais, Département du Nord.	Elaboration conjointe d'un programme d'actions Réalisation de projets en commun	Transport, développement économique et technologique, formation et éducation	Commission de coordination franco-belge
Accord de coopération entre la Flandre occidentale (B) et le Nord (F)	Octobre 1989	Province de Flandre occidentale (Belgique) / Département du Nord (France)	Echanges d'expériences et d'information Concertation mutuelle	Tourisme, culture, formation, environnement	Commission mixte permanente
Eurorégion franco-belgo-britannique	Juin 1991	Région Nord-Pas-de-Calais, Région wallonne, Région flamande, Région bruxelloise, Comté du Kent	Echanges d'informations Coordination des politiques	Développement, économique et technologique, aménagement, environnement, tourisme	Aucune connue
Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT)	Décembre 1991	LMCU / IDETA / IEG / WIER (puis WVI) / Leiedal	Lobbying auprès des instances supérieures Réalisation de projets de coopération Soutien aux projets et partenariats existants	Développement économique, aménagement, transport, formation/emploi, environnement	Assemblée générale et secrétariat

[166] Delebarre M., « Cinq régions d'Europe pour une Eurorégion », *Hommes et terres du Nord,* 1998, n°3, p.123-128.

Nous évoquerons plus précisément ces différentes coopérations ultérieurement, et notamment celle de la COPIT. Ce qui importe ici est la simultanéité de ces accords : tous sont signés entre 1989 et 1991. Sans qu'on puisse encore parler d'actions transfrontalières, ces accords attestent d'un changement dans les discours et dans les intentions des acteurs territoriaux. La coopération transfrontalière fait son entrée sur l'agenda des collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière franco-belge. Ainsi, en quelques années, plusieurs accords de coopération sont signés entre des collectivités territoriales françaises et belges. Tous les niveaux de gouvernement sont concernés, de la commune à l'Etat. De plus, ces accords associent la plupart du temps des partenaires de niveau de pouvoir équivalent (les communes avec les communes, le Département avec la Province, les Régions avec les Régions, les intercommunales avec la Communauté urbaine). Seul le PACTE réunit des acteurs de niveaux de pouvoir différents. Les collectivités territoriales se sont donc engagées formellement dans des partenariats transfrontaliers à la fois au même moment et chacune de leur côté. Cette profusion d'accords dans une période de temps assez courte (quatre ans) conduit à nous interroger sur les facteurs qui ont pu être à l'origine, ou du moins, qui ont accompagné cette formalisation et cette mise à l'agenda de la question transfrontalière.

Ces accords s'inscrivent tout d'abord dans un contexte européen particulier marqué par l'ouverture des frontières intérieures de l'Union européenne, l'émergence de la politique régionale communautaire et de l'initiative INTERREG et les avancées juridiques du Conseil de l'Europe sur la question de la coopération transfrontalière. Puis, les évolutions au sein de chaque pays, en France et en Belgique, en termes de décentralisation, de régionalisation et de législations propres à la coopération transfrontalière ont également joué un rôle dans l'officialisation des relations de coopération entre collectivités territoriales françaises et belges. Enfin, c'est au niveau local qu'on trouve les explications de l'émergence simultanée de plusieurs accords de coopération à la fin des années 1980 les plus spécifiques à la frontière franco-belge.

Or, comme nous l'avons rappelé précédemment, la mise sur agenda d'une question suppose sa problématisation : que plusieurs accords formels de partenariats transfrontaliers soient signés entre autorités publiques locales signifie en effet que la coopération transfrontalière est devenue un problème public susceptible d'être traité, d'être l'objet d'une action (sinon d'une politique) de la part des acteurs publics territoriaux. C'est à travers le processus de mise à l'agenda qu'apparaît la manière dont a été défini le problème de la coopération transfrontalière dans ses premières années d'existence officielle.

Si les multiples acteurs qui interviennent dans l'émergence et la promotion du problème transfrontalier interagissent dans un mouvement d'émulation collective, ils développent des visions différenciées de la coopération transfrontalière en fonction de leur environnement et de leurs intérêts. Le transfrontalier fait alors l'objet d'une problématisation multiple, souvent redondante mais également hiérarchisée.

Au niveau européen, la coopération transfrontalière est rapidement construite comme un élément de soutien au processus d'intégration communautaire tout en contribuant à la recomposition des relations intergouvernementales. Pour gagner l'adhésion des acteurs territoriaux, elle est aussi conçue comme un outil de développement régional dans une Europe attentive aux sollicitations des pouvoirs infra-nationaux (section B). Au niveau des Etats, le transfrontalier s'inscrit dans les processus de décentralisation et de régionalisation qui ont cours au niveau national, et devient en ce sens un enjeu de redéfinition des relations centre-périphérie en France, d'affirmation régionale en Belgique (section C). Enfin, à l'échelle locale, la coopération transfrontalière est d'abord envisagée dans une optique de développement communal d'un côté, régional de l'autre, avant d'être absorbée par la problématique du développement métropolitain soutenue par la Communauté urbaine de Lille (section D). Si ces différentes qualifications du problème transfrontalier se recoupent, certaines s'avèrent plus convaincantes que d'autres aux yeux des acteurs territoriaux et finissent par compter davantage au moment de la pérennisation des partenariats transfrontaliers : ainsi, faire du transfrontalier une question de développement métropolitain devient la vision dominante, ce qui traduit l'influence grandissante des acteurs intercommunaux à la frontière franco-belge par rapport à des événements et des acteurs européens, nationaux et régionaux moins prépondérants à première vue.

Section B – La coopération transfrontalière du point de vue européen : un enjeu d'intégration européenne et de reconfiguration des relations inter-gouvernementales

Au niveau européen, trois types de phénomènes marquent l'émergence de la question transfrontalière : les avancées juridiques issues du Conseil de l'Europe (1), le processus d'intégration européenne avec la mise en place du marché unique et l'ouverture des frontières internes (2), enfin, le développement de la politique régionale communautaire et en particulier, le programme INTERREG (3). Si les éléments juridiques vont avoir finalement assez peu d'impact sur l'émergence et la définition du problème transfrontalier au niveau territorial, les progrès de la construction européenne et surtout l'avènement de la politique régionale vont donner un sens et une légitimité à la coopération transfrontalière. En d'autres termes, l'Europe influe sur la construction du problème transfrontalier, non pas tant à travers sa production juridique, mais indirectement, avec le phénomène d'ouverture des frontières et des marchés nationaux, et plus explicitement, par l'intermédiaire de son programme de soutien aux initiatives transfrontalières, INTERREG. Cette analyse nous renvoie à la question de l'impact des décisions européennes sur l'action publique nationale et infra-nationale, question largement débattue sur le plan scientifique autour de la notion d'européanisation. Celle-ci est définie par Patrick Hassenteufel de manière assez large comme « *l'ensemble des processus d'ajustements*

institutionnels, stratégiques, normatifs et cognitifs induits par la construction européenne[167]». Toutefois, nous ferons un usage restreint du concept d'européanisation dans la mesure où notre analyse se limite à l'influence de l'Europe sur le processus de problématisation et de mise à l'agenda de la question transfrontalière par l'intermédiaire de moyens non coercitifs et/ou indirects. Dans cette perspective, nous montrerons que s'agissant de la définition du problème transfrontalier, le droit produit au niveau européen et le processus d'ouverture des frontières comptent moins que les politiques communautaires qui impliquent les acteurs territoriaux.

1. Les bases juridiques européennes de la coopération transfrontalière

C'est le Conseil de l'Europe[168] qui, le premier, statue en faveur de la coopération transfrontalière. La « Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales » est adoptée par le Conseil de l'Europe le 21 mai 1980 à Madrid. Elle est le résultat de plusieurs années de réflexions au sein de l'organisation, réflexions encouragées d'une part par certains représentants du Conseil de l'Europe particulièrement sensibilisés à la question des relations transfrontalières[169], d'autre part par l'Association des régions frontalières d'Europe (ARFE).

La création de l'ARFE fait suite au «Congrès international des planificateurs pour les régions» à Bâle au cours duquel sont présentés des travaux exécutés par des représentants de plusieurs régions frontalières d'Allemagne, des Pays-Bas et de Suisse (régions où des partenariats transfrontaliers ont déjà été mis en place dès le début des années 1960 tels que l'« Euregio », « Regio Basiliensis », « Regio Rhein-Waal »). A l'issue de ce congrès, dix régions frontalières décident de créer l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) dont la fondation officielle a lieu en septembre 1971 à Bonn. Dès le début, l'ARFE établit des contacts avec le Conseil de l'Europe et la Commission européenne – facilité en cela par le directeur de l'association qui est, à cette époque, Alfred Mozer, ancien chef de cabinet à la Commission européenne. Ainsi, l'ARFE organise deux « conférences européennes des régions frontalières » du Conseil de l'Europe (en 1972 à Strasbourg et en 1975 à Innsbruck) et participe à l'élaboration de la convention-cadre de Madrid adoptée par la Conseil de l'Europe le 21 mai 1980.

---

[167] Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p.259. L'auteur s'est lui-même inspiré d'une définition proposée par le groupe EPPIE dirigé par Bruno Palier et Yves Surel (groupe formé autour d'un séminaire doctoral intitulé « Européanisation des politiques publiques et intégration européenne » qui a eu lieu entre 2002 et 2004 à Science Po Paris).

[168] www.coe.int : le Conseil de l'Europe, dont le siège est à Strasbourg (France), regroupe 47 pays européens. Créé le 5 mai 1949 par dix Etats fondateurs, le Conseil de l'Europe a pour objectif de favoriser en Europe un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu.

[169] Dès 1964, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe charge sa Commission des pouvoirs locaux « d'examiner l'opportunité et, le cas échéant, les modalités de coopération […] entre collectivités locales des différents Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier entre communes situées aux frontières des Etats membres » (directive n°227 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1964).

L'objet principal de la convention-cadre de Madrid est énoncé à l'article premier : « *Chaque partie contractante s'engage à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres parties contractantes. Elle s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avéreront nécessaires à cette fin dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque partie.* » La convention est assortie d'une liste qui propose des « modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats en matière de coopération transfrontalière ». Ce texte constitue une première reconnaissance de la part des Etats de l'existence de pratiques de coopération transfrontalière et de la légitimité des collectivités territoriales à y participer. Des partenariats transfrontaliers engagés sur différentes frontières européennes vont faire référence à ce texte pour légitimer leurs activités. Pour autant, au niveau juridique, la portée de ce texte reste très limitée dans la mesure où il ne crée pas d'obligation (pour être contraignante, la convention doit être signée par les Etats puis soumise à ratification selon chaque ordre juridique national) et offre la possibilité pour chaque Etat l'ayant ratifié de formuler des réserves, ce qui leur permet d'atténuer le poids des obligations auxquelles ils consentent.
En 1985, la Charte européenne de l'autonomie locale[170] fait un pas de plus en reconnaissant aux collectivités territoriales un droit à la coopération transfrontalière : « *les collectivités locales peuvent, dans les conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats* » (article 10).

Constatant que les modèles d'accords de coopération proposés dans la Convention-cadre de Madrid n'ont été utilisés par aucun des pays signataires alors que les demandes émanant des collectivités territoriales frontalières se multiplient pour une plus grande sécurité juridique (notamment via l'ARFE), les membres du Conseil de l'Europe élaborent un protocole additionnel qui stipule : « *Chaque partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction […] de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats.* » On passe donc d'un engagement à « faciliter et promouvoir » la coopération transfrontalière à la reconnaissance d'un droit des collectivités territoriales à développer des relations transfrontalières. Cependant, pour ce qui est de la mise en œuvre des accords de coopération, le protocole renvoie au droit national de chaque pays. Par conséquent, il ne crée pas de droit européen. Ainsi, « *les décisions prises au niveau transfrontalier n'ont pas elles-mêmes une valeur juridique, mais imposent aux collectivités qui les ont*

[170] La Charte européenne de l'autonomie locale, entrée en vigueur en 1988, est un traité international signé par la presque totalité des États membres du Conseil de l'Europe. Elle oblige les États à appliquer tout un ensemble de règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales. Elle établit le principe de l'autonomie locale qui doit être reconnu dans le droit national et protégé par la Constitution. Elle est également le premier instrument juridique international à garantir le principe de subsidiarité. Ainsi, la Charte considère que les affaires publiques doivent être gérée au plus près du citoyen, la gestion de ces affaires à un niveau supérieur ne pouvant être envisagée que si la gestion au niveau inférieur est impossible ou moins efficace.

adoptées l'obligation de les transposer dans leur cadre juridique national[171]». Par ailleurs, le protocole additionnel (ouvert à la signature le 9 novembre 1995) envisage la possibilité de conférer une existence juridique aux organismes de coopération transfrontalière. La personnalité juridique est *« définie par la loi de la partie contractante dans laquelle* [l'organisme] *a son siège* » (article 4), ce qui correspond de nouveau à la règle du renvoi au droit national.
Il existe bel et bien depuis 1973 un instrument de droit communautaire permettant l'association d'acteurs locaux de pays différents, le GEIE (Groupement européen d'intérêt économique), mais celui-ci ne vise qu'à « faciliter ou développer l'activité économique de ses membres ». Or, les collectivités territoriales, dans leur volonté de coopération transfrontalière, ne poursuivent généralement pas un but économique. Cet outil de droit communautaire s'adresse plutôt aux entreprises.

Les experts consultés par le Conseil de l'Europe[172] pendant les années qui suivirent l'adoption de la Convention-cadre de Madrid puis de son protocole additionnel considèrent que le cadre réglementaire offert par ces textes, bien qu'il ait permis une première reconnaissance de la nécessité et du droit des collectivités territoriales à coopérer au delà des frontières nationales, a eu des effets limités sur les pratiques de coopération transfrontalière au niveau local. D'une part, tous les Etats membres de l'Union européenne ne sont pas liés par les règles adoptées par le Conseil de l'Europe. D'autre part, le droit du Conseil de l'Europe ne contient pas de règles substantielles précises et l'ordre juridique interne de chaque pays prime sur les normes édictées par la Convention-cadre et son protocole additionnel, d'où des cadres juridiques nationaux sur la question de la coopération transfrontalière très hétéroclites. C'est pourquoi la plupart des Etats vont signer des accords bilatéraux (ou multilatéraux) afin de mettre en cohérence, de manière différenciée selon le pays partenaire, leur législation sur la coopération transfrontalière, c'est-à-dire énoncer de manière précise les renvois au droit national pour chacun des pays engagés par l'accord en faisant en sorte qu'ils soient compatibles.

Le bilan mitigé quant aux effets de la Convention-cadre et de son protocole sur les pratiques transfrontalières des collectivités territoriales relève d'une analyse juridique principalement portée par le Comité des Régions de l'Union européenne[173]. Il nous ait apparu nécessaire de la prendre en compte parce qu'elle reprend les différentes analyses existantes faites par des juristes mais aussi, et surtout, parce que nous n'avons pas trouvé d'autres contributions traitant de cette question dans le champ des sciences sociales. Cependant, nous ne pouvons pas considérer que les conclusions du Comité des

---

[171] Comité des Régions, « Le groupement européen de coopération transfrontalière », sous la direction du professeur Levrat N., 2007.
[172] L'étude réalisée par le Comité des Régions en 2007 concernant le cadre juridique de la coopération transfrontalière en vue de la création du GECT a fait appel à des experts issus de diverses universités européennes : prof. Paolo Caretti (Université de Florence), prof. Carlos Fernandez de Casadevante (Université Roi Juan Carlos), prof. Michal Kulesza (Université de Varsovie), prof. Henri Labayle (Université de Pau-Bayonne), prof. Nicolas Levrat (Université de Genève), Dr. Maïténa Poelemans (Université de Pau-Bayonne).
[173] Comité des Régions, « La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales », 2001 ; Comité des Régions, « Le groupement européen de coopération territoriale », 2007.

Régions s'appliquent spécifiquement à notre cas d'étude. Nous avons donc cherché à repérer des indices qui établiraient un lien entre les accords de coopération signés entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 dans la zone centrale de la frontière franco-belge et les avancées juridiques du Conseil de l'Europe. Nous n'avons trouvé mention de la Convention-cadre de Madrid que dans un seul type de document : le préambule des protocoles d'accord entre le Département du Nord et les provinces belges. Aucun des autres documents consultés n'y fait référence et aucun de nos interlocuteurs n'a évoqué le cadre juridique du Conseil de l'Europe. Pourtant, nous verrons ultérieurement que les questions juridiques préoccupent fortement les acteurs locaux impliqués dans des partenariats transfrontaliers franco-belges. Mais c'est avant tout au niveau des Etats que leurs revendications vont se porter puisque le droit du Conseil de l'Europe, faiblement prescriptif, renvoie finalement le sort juridique de la coopération transfrontalière entre les mains des pouvoirs étatiques. En cela, l'analyse du Comité des Régions quant aux effets limités de la convention de Madrid apparaît corroborée par les discours et comportements des acteurs de la frontière franco-belge qui ne s'appuient aucunement sur cette convention internationale pour mettre en place les premiers partenariats.

A travers l'action du Conseil de l'Europe, la coopération transfrontalière se pose comme un problème d'ordre juridique mais aussi politique dans la mesure où il soulève la question du rapport entre les instances européennes, les Etats membres et les collectivités territoriales. En effet, à travers la question du droit de la coopération transfrontalière, ce sont les relations entre le droit international, le droit national et le droit communautaire qui sont interrogées. Or, les lacunes du cadre juridique européen quant à la coopération transfrontalière au début des années 1990 révèlent le poids des Etats- membres face aux institutions européennes et internationales : ils restent les premiers responsables de l'action extérieure de leurs collectivités et contrôlent encore largement le droit international bien que l'influence exercée par certains acteurs locaux sur l'évolution des juridictions européennes – via des organisations comme l'ARFE ou certains de leurs représentants au niveau européen –annonce leur montée en puissance sur la scène européenne. Ainsi, au début des années 1980, l'enjeu de recomposition des relations intergouvernementales contenu dans les avancées juridiques du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière peine à s'affirmer. Au final, la contribution du Conseil de l'Europe quant à la définition du problème transfrontalier reste minime. Le processus d'intégration européenne mené par les instances communautaires et les Etats membres a en revanche un impact plus significatif.

2. L'ouverture des frontières internes de l'Union européenne et la mise en place du marché unique

Au milieu des années 1980, la signature de l'Acte unique européen marque une volonté d'approfondissement du processus d'intégration européenne notamment à travers l'objectif d'un marché intérieur unique, celui-ci étant défini comme un « *espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité*[174]». Ainsi, l'Acte unique permet la transformation, le 1er janvier 1993, du marché commun en un marché unique. En créant de nouvelles compétences communautaires et en réformant les institutions[175], l'Acte unique européen aboutit en 1992 au Traité de Maastricht qui instaure l'union économique et monétaire et met en place de nouvelles politiques communautaires[176].

Par ailleurs, sur la question de la libre circulation des personnes (principe déjà énoncé dans le Traité de Rome et repris dans l'Acte unique européen), des désaccords apparaissent dès 1980 entre les Etats membres quant aux conditions de circulation. Un groupe d'Etats, dont la France et la Belgique, souhaite une libre circulation pour tous les résidents européens et se regroupe à partir de 1990 au sein de l'espace Schengen du nom de l'accord[177] instituant l'abolition des contrôles aux frontières communes à ces pays et le report des contrôles aux frontières extérieures.

Extrait du site officiel de l'Union européenne[178]

L'espace et la coopération Schengen

Le développement de la coopération Schengen et l'extension de l'espace Schengen

Le 14 juin 1985 a donc été signé le premier accord entre les cinq pays fondateurs (Allemagne, France Luxembourg, Belgique, Pays-Bas). Une convention a été élaborée puis signée le 19 juin 1990. Entrée en vigueur en 1995, elle a permis d'abolir les contrôles aux frontières intérieures entre les États signataires et de créer une frontière extérieure unique où sont effectués les contrôles d'entrée dans l'espace Schengen selon des procédures identiques. Des règles communes en matière de visas, de droit d'asile et de contrôle

[174] Synthèses de la législation européenne, « La construction européenne à travers les traités », www.europa.eu, consulté le 09/10/2010.

[175] L'Acte unique européen (AUE) révise les traités de Rome pour relancer l'intégration européenne et mener à terme la réalisation du marché intérieur. Pour cela, il modifie les règles de fonctionnement des institutions européennes (procédure facilitée de prise de décision au sein du Conseil, renforcement des pouvoirs du Parlement européen et de la Commission) et élargit les compétences communautaires, notamment dans le domaine de la recherche et du développement, de l'environnement et de la politique étrangère commune. L'AUE, signé à Luxembourg le 17 février 1986 par neuf États membres et le 28 février 1986 par le Danemark, l'Italie et la Grèce, est la première modification de grande portée du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE). Il est entré en vigueur le 1er juillet 1987.

[176] De plus, le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, crée un nouvel ensemble qu'il qualifie d'Union européenne et qui comporte trois piliers : les Communautés européennes (réunissant Euratom, CECA et CEE), la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JAI). Enfin, le traité institue une citoyenneté européenne et renforce les pouvoirs du Parlement européen. Il entre en vigueur le 1er novembre 1993.

[177] Accord de Schengen est signé le 14 juin 1985 entre l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas.

[178] Synthèses de la législation européenne, « Libre circulation des personnes, asile et immigration », www.europa.eu, consulté le 05/09/2010.

aux frontières externes ont été adoptées afin de permettre la libre circulation des personnes au sein des pays signataires sans perturber l'ordre public.

Dans cette optique, afin de concilier liberté et sécurité, cette libre circulation s'est accompagnée de mesures dites «compensatoires». Il s'agissait d'améliorer la coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires pour préserver la sécurité intérieure des États membres et en particulier pour lutter de manière efficace contre la criminalité organisée. C'est dans ce contexte qu'a été créé le système d'information Schengen (SIS). Le SIS est une base de données sophistiquée qui permet aux autorités responsables des États Schengen d'échanger des données sur certaines catégories de personnes et de biens.

L'espace Schengen s'est peu à peu étendu à tous les États membres. L'Italie a signé les accords le 27 novembre 1990, l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991, la Grèce le 6 novembre 1992, l'Autriche le 28 avril 1995, ainsi que le Danemark, la Finlande et la Suède le 19 décembre 1996.

Les principales mesures adoptées par les États membres dans le cadre de la coopération Schengen

* l'abolition des contrôles aux frontières communes et le report de ces contrôles aux frontières extérieures;
* la définition commune des conditions de franchissement des frontières extérieures, ainsi que des règles et modalités uniformes de contrôle des personnes à ces mêmes frontières;
* la séparation dans les aérogares et les ports entre les voyageurs circulant au sein de Schengen et ceux provenant de l'extérieur de la zone;
* l'harmonisation des conditions d'entrée et de visas pour les courts séjours;
* la mise en place d'une coordination entre administrations pour surveiller les frontières (officiers de liaison, harmonisation des instructions et de la formation données au personnel);
* la définition du rôle des transporteurs dans la lutte contre l'immigration clandestine;
* l'obligation de déclaration pour tout ressortissant de pays tiers qui circule d'un pays à un autre;
* la définition de règles relatives à la responsabilité de l'examen des demandes d'asile, reprises par la (convention de Dublin) qui a été remplacée en 2003 par un règlement (Règlement Dublin II);
* l'instauration d'un droit d'observation et de poursuite transfrontalière pour les agents de police des États appartenant à l'espace Schengen;
* le renforcement de la coopération judiciaire à travers un système d'extradition plus rapide et une meilleure transmission de l'exécution des jugements répressifs;
* la création du système d'information Schengen (SIS)

La participation des nouveaux États membres à l'espace Schengen

Pour entrer dans l'espace Schengen, les nouveaux États membres de l'UE doivent appliquer l'ensemble de l'acquis de Schengen. Depuis décembre 2007, l'espace Schengen s'est étendu à neuf d'entre eux (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovénie, Slovaquie et République tchèque).

Ainsi, l'Acte unique européen, la convention de Schengen et le Traité de Maastricht visent à rendre les frontières intérieures de l'Union européenne de plus en plus perméables alors qu'ils tendent à renforcer le degré de fermeture des frontières extérieures. Pour autant, il est difficile d'évaluer l'impact de ces évolutions à l'échelle de l'Union européenne sur l'action des individus et des groupes sociaux situés dans les zones frontalières[179]. En effet, si des données attestent de la multiplication des flux de personnes, de marchandises et de capitaux entre les pays de l'Union européenne, c'est-à-dire à un niveau inter-national, due à l'ouverture des frontières internes, il est en revanche beaucoup plus aléatoire d'établir un lien de causalité précis entre l'ouverture des frontières et la multiplication des échanges et des coopérations au niveau local.

[179] Claude Raffestin, géographe spécialiste de la frontière, nous invite à relativiser le mythe de l'ouverture des frontières et de la construction européenne. Pour lui, la frontière continue d'exister et revêt des fonctions sociales que les acteurs locaux ne sont pour l'instant pas prêts d'abandonner. Raffestin C., « Autour de la fonction sociale de la frontière », *op.cit.*

Selon la thèse de Grégory Hamez[180] qui analyse l'impact de la construction européenne sur la frontière franco-belge, l'ouverture des frontières internes de l'Union européenne rendrait les frontières plus poreuses entre les Etats sans pour autant avoir de conséquences importantes sur les zones frontalières. Grégory Hamez constate que les flux sont de plus en plus nombreux entre les pays, mais qu'à l'échelle locale, les échanges de part et d'autre de la frontière ont peu évolué quantitativement avec l'ouverture des frontières. Par ailleurs, ces échanges restent le fruit d'un différentiel entre les pays (notamment au niveau des prix des biens de consommation et des services) et non le résultat d'une éventuelle harmonisation européenne suite à l'instauration du marché unique. Pour Grégory Hamez, la frontière continue de marquer, au niveau local, une forte discontinuité entre deux territoires bien distincts. Si nous cherchons maintenant à regarder non plus les échanges entre acteurs sociaux mais plus précisément les actions de coopération transfrontalière entre acteurs publics locaux, le lien entre l'ouverture des frontières, la construction du marché unique et les accords de coopération est encore plus difficile à établir. Sur ce sujet, Grégory Hamez reste prudent : il suggère l'existence d'un lien entre les mutations de la frontière décidées au niveau de l'Union européenne et l'émergence de projets de coopération transfrontalière entre acteurs locaux, mais sans en détailler le mécanisme de causalité.

Pourtant, de nombreux travaux sur la coopération transfrontalière n'hésitent pas à considérer le développement des actions transfrontalières comme un effet de l'ouverture des frontières et de la mise en œuvre du marché unique européen[181]. S'il est probable qu'il puisse exister une relation entre ces deux phénomènes – ce que l'analyse du contexte local franco-belge nous suggérera en partie –, la plupart de ces travaux n'explicite pas précisément ce lien de causalité. L'évidence tient souvent lieu de raisonnement au détriment d'une analyse scientifique plus fine. Au delà du processus d'ouverture des frontières, certains auteurs vont jusqu'à mentionner la globalisation ou la fin de la guerre froide comme facteurs de changement des relations entre collectivités territoriales de part et d'autre des frontières européennes. Si nous ne remettons pas en cause la possible influence de ces événements macro sur le développement de la coopération transfrontalière, il nous semble difficile d'en apporter des preuves concrètes, surtout sans passer par une analyse microscopique des situations frontalières.

Les lacunes des travaux précédemment évoqués ainsi que les conclusions émises par Grégory Hamez soulignent la difficulté d'évaluer précisément l'impact du processus européen d'ouverture des frontières et des marchés nationaux sur le développement de la coopération transfrontalière. C'est pourquoi, nous mettrons l'accent uniquement sur l'influence de ces phénomènes européens en termes

---

[180] Hamez G., *op.cit.*

[181] Anderson J., O-Dowd L., « Borders, Border Regions, and Territoriality : Contradictory Meanings, Changing Significance », *Regional Studies*, 1999, vol. 33, n°7, p.593-604 ; Perkmann M., Sum N-L (Ed.), *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*, New York, Palgrave, 2002 ; Anderson J. et al. (Ed.), *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance*, Londres, Frank Cass Publishers, 2003.

de problématisation de la question transfrontalière, c'est-à-dire au niveau de la construction intellectuelle du problème et de la circulation de cette production cognitive.

Avec la signature de l'Acte unique européen et l'accord de Schengen, les Etats membres se préoccupent avant tout des conséquences que ces accords peuvent engendrer au niveau des équilibres inter-étatiques. Dans cette perspective, la mise en place du marché unique s'est accompagné de politiques communautaires, telle que la politique agricole commune, visant à compenser à l'échelle nationale les éventuels effets négatifs que l'ouverture à la concurrence pourrait occasionner. Dans la même logique, les Etats membres mais aussi la Commission européenne perçoivent la coopération transfrontalière comme une solution pour compenser les effets pervers que l'ouverture des frontières peut générer au niveau des régions frontalières. La coopération transfrontalière est alors avant tout une question d'adaptation au mouvement général d'intégration économique européenne, et non un vecteur de développement territorial.

Dans les communes situées le long de la frontière franco-belge, on redoute également les effets de l'ouverture des frontières : au delà de la perte d'emplois directement due à la fermeture des bureaux de douanes[182], on craint d'une part les délocalisations d'entreprises qui iraient s'installer de l'autre côté de la frontière pour des raisons fiscales ou de coûts du travail, d'autre part, l'harmonisation des prix entre la France et la Belgique qui ferait perdre aux communes frontalières leur attractivité commerciale liée aux différentiels de prix sur certains produits. En effet, les zones frontalières se sont développées en partie grâce aux « économies différentielles[183] » et aux activités douanières. Or, l'Acte unique, l'accord de Schengen puis le Traité de Maastricht, en supprimant les contrôles aux frontières et en instaurant une politique économique et monétaire commune, menacent directement ces sources de développement, propres aux zones frontalières.
Ainsi, l'annonce de l'ouverture des frontières est ressentie dans les zones frontalières autant comme une opportunité de se développer, en devenant non plus une périphérie mais un nouveau carrefour pour les flux et les activités socio-économiques, que comme une menace : les zones frontalières pourraient passer du stade de « cul-de-sac » à celui de simples zones de transit entre des pôles urbains les dépassant largement (Londres, Paris, Bruxelles, la Randstad, le bassin de la Ruhr), sans pour autant gagner en capacité de retenir les entreprises et les populations de cette grande zone socio-économique du Nord-Ouest européen. Dans ce contexte, la perspective d'une coopération transfrontalière franco-belge est perçue comme un moyen à la fois d'atténuer les potentiels effets négatifs de l'ouverture des

[182] Sur la difficile reconversion des personnes employées dans les bureaux de douanes du « Risquons-tout » (Mouscron, Belgique), voir l'article « Mouscron sans Risquons-tout », *Le Soir*, 28 décembre 1992.
[183] Cela renvoie à un développement économique basé sur les avantages comparatifs d'un pays sur l'autre (en termes de prix d'un produit ou d'un service ou de coût du travail), qui entraînent, de part et d'autre de la frontière, des échanges importants (de biens, de services, de capitaux et de travailleurs).

frontières internes de la Communauté européenne et de tirer profit de cette nouvelle donne. Cette perspective a été largement débattue à cette époque dans les médias et les universités de la région :

> « Les forces vives de ces régions sont particulièrement inquiètes des retombées de 1992. Les régions frontalières ont toujours été à la périphérie d'un centre. Quid quand les frontières disparaissent ? On se retrouve soudain voisin d'une région qui relève de l'autre puissance publique, qui a une autre fiscalité, dont le système d'enseignement est différent etc. Les risques de délocalisation d'activité sont donc, dans de telles zones, tout particulièrement aigus. (…) Le TGV et le tunnel transmanche. Lille y voit la possibilité de redevenir une grande métropole. L'Etat français concède d'ailleurs de très gros investissements dans ce sens (…). Mais pour l'hinterland, cette évolution n'est pas nécessairement synonyme de développement. Si l'on veut éviter que ces flux ne la traversent comme une passoire, si l'on veut les « ancrer » sur place, il faut que les régions périphériques redeviennent attractives[184]. »

Les prévisions qui accompagnent l'ouverture du tunnel sous la Manche et l'installation de lignes TGV entre Paris, Londres et Bruxelles (jusqu'à Amsterdam et Cologne) traduisent l'ambivalence des sentiments à l'égard de l'ouverture des frontières européennes et de l'intensification des échanges entre les pays européens. L'espoir de profiter d'infrastructures nouvelles pour se positionner comme une plaque tournante de l'Europe du Nord-Ouest, se mêle à la peur d'être marginalisé. De nouveau, pour les acteurs français et belges, la coopération transfrontalière est une manière de faire pencher la balance du côté des espoirs plutôt que des peurs : elle doit permettre à ces régions de se développer localement en profitant de la dynamique générée à un niveau supérieur.

> « L'ouverture est un atout en faveur de la prospérité. L'expansion supplémentaire qui sera créée par le tunnel sous la Manche pourra encore accélérer ce développement.
> Le tunnel sous la Manche pourra donc veiller à ce que l'ouest maritime de la Communauté Européenne devienne la première région ayant une physionomie européenne entière, la préfiguration du destin de la Communauté au XXIe siècle : une fédération d'Etats et de régions se trouvant au faîte du développement mondial, où les peuples pourront se rencontrer dans une collaboration performante. (…) Cette vision de l'avenir nécessite toutefois une mise en garde. On retrouve cet avertissement dans le coeur des populations concernées. Le tunnel sous la Manche peut profiter à la vie industrielle et à la prospérité des citoyens. Il peut pousser en avant le développement. Cette poussée ne peut toutefois déséquilibrer le pays et la population. Si l'expansion de l'infrastructure, des transports et de la vie industrielle se mettait brusquement à violenter l'équilibre écologique et économique, à détruire la nature d'une façon définitive, ce tunnel deviendrait plutôt une malédiction qu'une bénédiction[185]. »

L'ouverture des frontières véhicule donc une double conception de la coopération transfrontalière : à l'image d'une coopération réparatrice des éventuels dégâts du marché unique va peu à peu se superposer l'idée un peu floue et spéculative d'une coopération transfrontalière synonyme de modernité et de développement. L'ouverture des frontières serait alors une opportunité et non plus seulement un danger pour les régions frontalières. En diffusant la vision d'une Europe ouverte, sans frontières intérieures, la mise en place du marché unique et de l'espace Schengen fournissent indirectement une légitimité à la coopération transfrontalière dans la mesure où celle-ci participe à l'effacement des frontières et à l'intégration européenne.

---

[184] Michel Quévit, professeur à l'UCL, interviewé pour le journal *Le Soir*, 13 janvier 1989.
[185] Manu Ruys, rédacteur en chef du journal *De Staandard,* pour le journal *Le Soir*, 25 mai 1989.

Cependant, les textes et dispositifs européens ne sont pas explicites : ni les traités (Maastricht), ni les mesures prises en vue de la réalisation du marché unique ne déterminent clairement le rôle de la coopération transfrontalière dans le processus d'intégration européenne. Les acteurs européens, en particulier les Etas-membres et la Commission, s'ils œuvrent à l'ouverture des frontières et des marchés nationaux, n'offrent en revanche aucune définition de ce que de la coopération transfrontalière devrait être : ils ne font que la suggérer, stimuler une prise de conscience et poser les conditions de son anticipation.

Cette absence d'orientation précise se retrouve dans les documents et les discours des acteurs locaux français et belges : les grands événements politiques et institutionnels qui ont marqué l'Union européenne à la fin des années 1980 ne sont mentionnés que de manière discrète et dans des termes très généraux. Ainsi, seule la charte constitutive de la COPIT fait référence dans sa première partie, appelée « *exposé des motifs »,* à « *l'avènement du grand marché intérieur* », et à « *l'abolition des frontières internes de l'Europe* ».
De même, les discours des personnes interrogées sur la coopération transfrontalière franco-belge mettent en avant l'influence de la construction européenne en tant qu'idée ou mouvement général mais les effets concrets de l'ouverture des marchés ne sont pas clairement exprimés.

> « L'Europe n'a pas le pouvoir de faire, elle a un pouvoir d'influence, mais l'Europe, ça n'existe pas, c'est une fiction, une coalition d'Etats. On a appelé ça « Union » avec un Parlement et tout, mais dans les faits, on est dans une coalition d'Etats. En France, on raconte volontiers le pouvoir supranational de l'Europe… mais c'est complètement bidon, avec le droit de veto pour tous les pays ! L'Europe existe mais le pouvoir européen n'existe pas. […] Si c'est l'importance de l'idée européenne dont on parle, alors là, oui, ça compte, évidemment. La vision romantique de l'Europe à construire, sans frontières, a un rôle moteur parce qu'elle est, quoiqu'on en dise, la remise en cause de l'Etat-Nation, une vision différente du rapport du citoyen au territoire. Donc, à partir de là, on a le droit de regarder de l'autre côté de la frontière sans être un traître. L'idée européenne a beaucoup à voir avec le développement du transfrontalier. »
> T. Baert, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 30 octobre 2007.

> « La coopération transfrontalière est un élément de la construction européenne. Si nous voulons l'Europe, il faut la construire à ce niveau-là aussi. Et pourquoi voulons-nous l'Europe ? Un, pour conserver la paix, deux, pour stimuler le développement, trois, pour saisir les opportunités de la globalisation. Et le transfrontalier, c'est ça, c'est la pierre angulaire de la construction européenne. »
> J. Christiaens, Conseil de développement de LMCU (anciennement à l'intercommunale WVI), 18 février 2008.

Finalement, le phénomène d'ouverture des frontières européennes participe de la construction de l'imaginaire d'une Europe ouverte, unifiée, en partie libérée des carcans nationaux et du pouvoir étatique qui pesaient sur ses frontières internes. Pour autant, il ne livre pas un sens direct à la coopération transfrontalière dont les acteurs territoriaux pourraient se saisir facilement pour justifier leur action en la matière. De même, les modalités du traitement public de la question transfrontalière ne sont pas clairement indiquées. Ce n'est qu'à travers la politique régionale et le programme INTERREG que les instances européennes vont véritablement commencer à donner une signification

au problème transfrontalier et proposer des moyens pour le résoudre. Autrement dit, c'est au travers du développement de la politique régionale européenne que la définition de la coopération transfrontalière comme vecteur d'intégration européenne et de développement régional va s'affirmer beaucoup plus clairement.

3. INTERREG et la politique régionale européenne[186]

A ses débuts, la politique régionale européenne apporte peu d'indications supplémentaires concernant le sort des régions frontalières par rapport à celles contenues dans l'Acte unique européen. Il s'agit de contrebalancer les effets engendrés par la suppression des frontières sans remettre en cause le pouvoir des Etats en matière d'aménagement et de développement territorial. Puis, progressivement, sous l'influence grandissante de la Commission européenne et des collectivités territoriales, la politique régionale, INTERREG en particulier, va être porteuse d'une conception particulière de la coopération transfrontalière : celle-ci n'est plus définie comme un palliatif mais comme une condition voire un symbole de l'intégration et de la cohésion européennes, et comme un moteur de développement territorial « endogène »[187]. Dans le même temps, elle devient un élément important du mouvement de recomposition des relations intergouvernementales qui accompagne la politique régionale européenne. Cette problématisation de la question transfrontalière est d'autant plus influente qu'elle est associée à des modalités financières et organisationnelles pour traiter le problème ainsi défini.

La politique régionale européenne émerge officiellement à partir de 1975, date de la création du FEDER (Fonds européen de développement régional) qui vise à financer le développement des zones en retard de développement afin de pallier les déséquilibres régionaux au sein de la Communauté européenne[188]. Les régions transfrontalières ne font pas encore l'objet d'un traitement spécifique mais elles sont identifiées à l'article 5 du règlement sur le FEDER[189] comme des zones d'intervention prioritaires dans le cadre du financement d'actions novatrices. Les débuts de la politique régionale communautaire sont marqués par une grande dépendance à l'égard des Etats : la politique consiste en une distribution d'enveloppes financières que les Etats utilisent dans le cadre de leur propre politique d'aménagement du territoire.

---

[186] Nous tenons à signaler que le dispositif INTERREG sera largement analysé dans la troisième partie. Il n'est question ici de regarder INTERREG que sous l'angle de la problématisation de la question transfrontalière et de sa mise sur agenda politique.

[187] Le développement dit « endogène » mise sur les atouts propres au territoire. Modèle de développement développé à partir du début des années 1970 dans divers pays d'Europe, il s'accompagne des principes d'autonomie locale, de participation publique et de démocratie.

[188] Plusieurs auteurs, et notamment Andy Smith (*L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni,* Paris, L'Harmattan, 1995), montrent qu'on trouve des prémices de la politique régionale dès les années 1960. En témoignent par exemple la création du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) en 1964, le rapport Bersani publié en 1966 qui affirme la nécessité d'une politique régionale commune, ou encore la création en 1968 de la Direction générale XVI en charge de la promotion de la politique régionale des communautés (CECA, CEE et Euratom).

[189] Article R du Règlement (CEE) n°724/75 du 18 mars 1975 portant création du Fonds européen de développement régional (FEDER), *JO* n° L 73/2 du 21 mars 1975.

Sous la présidence de Jacques Delors à la Commission européenne, la réforme de 1988 qui touche tous les fonds à finalité structurelle (FSE[190], FEOGA[191], FEDER) marque un tournant dans la politique régionale communautaire, désormais appelée « politique de cohésion économique et sociale ». Cette réforme se situe dans le contexte de la mise en place du marché commun et des accords de Schengen. Rapidement, le discours de la Commission européenne pour soutenir la réforme établit un lien fort entre les aides régionales communautaires et l'approfondissement de l'intégration européenne[192]. Jacques Delors fait admettre aux Etats membres que la libéralisation économique doit s'accompagner d'une politique de solidarité à l'échelle européenne visant à atténuer les effets négatifs que la mise en place du marché unique est susceptible de générer pour certains territoires. En effet, le marché unique, l'ouverture des frontières puis l'union économique et monétaire, en favorisant la libre circulation des travailleurs, des biens et des capitaux et l'harmonisation des législations entre les pays, sont censés accentuer la concurrence entre les économies nationales des Etats membres. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission et les Etats membres craignent que cette mise en concurrence accrue nuise dans un premier temps aux régions les plus défavorisées qui jouissaient auparavant d'une protection voire d'une solidarité nationale[193]. Concernant les zones frontalières, on redoute surtout la fin des « économies différentielles ». La politique régionale est alors conçue pour compenser ces éventuelles pertes économiques ainsi que leurs effets sociaux.
L'argument de la compensation et la logique d'anticipation sont alors prédominants pour légitimer la politique régionale même si le principe de cohésion économique et sociale du territoire européen est déjà présent au second plan.

S'appuyant sur cet argumentaire, la réforme de 1988 induit une augmentation des différents financements (FSE, FEDER, FEOGA) réunis sous le terme de fonds structurels, et prévoit des changements importants pour mieux organiser les missions de ces fonds. Elle créé également les Programmes d'initiative communautaire (PIC) qui succèdent aux Opérations intégrées de développement (OID) et aux Programmes intégrés méditerranéens (PIM) lancés trois ans plus tôt[194]. Parmi les treize PIC créés en 1988 figure l'initiative INTERREG qui vise à promouvoir la coopération transfrontalière. INTERREG s'inscrit alors dans la même logique que celle qui guide l'ensemble de la politique régionale : il s'agit d'apporter une aide spécifique à des régions susceptibles d'être affectées

[190] Fonds social européen : instrument financier qui vise à améliorer l'emploi et les possibilités d'emploi dans l'Union européenne.
[191] Fonds européen d'orientation et de garantie agricole : instrument financier destiné à soutenir le développement rural et l'ajustement des structures agricoles des pays de l'Union européenne.
[192] Blumann C., « Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale », in *L'Europe et les Régions : quinze ans de cohésion économique et sociale*, Leclerc S. (dir.), Bruxelles, Bruyland, 2003.
[193] Plusieurs rapports commandités par la Commission vont dans ce sens. Par exemple, le rapport Padoa-Schioppa met en garde contre « *un sérieux risque d'aggravation des déséquilibres suite à la libéralisation du marché* » et propose « *des mesures d'accompagnement appropriées pour les ajustements dans les régions et pays structurellement faibles* ».
[194] Les OID concernent des projets de planification régionale, et les PIM servent à aider les régions de France, Italie et Grèce à s'adapter à la concurrence des deux futurs adhérents que sont l'Espagne et le Portugal.

par l'ouverture des frontières. Cependant, dès leur création, les PIC se démarquent du corps principal de la politique régionale[195] par plusieurs aspects dont le point commun est de laisser une place plus importante à la Commission et aux collectivités territoriales dans l'élaboration et le suivi des projets. En même temps qu'il prend de l'ampleur au fil des années, INTERREG va devenir un espace d'expérimentation et de promotion d'une nouvelle conception et d'une nouvelle organisation de la politique régionale portée par la Commission européenne. Autrement dit, la Commission va s'appuyer sur les Programmes d'initiative communautaires tels qu'INTERREG pour diffuser un modèle d'intégration européenne et de développement territorial différent de celui véhiculé par les Etats membres. Dans le même temps, la Commission européenne contribue à modifier les relations entre les Etats membres, les acteurs territoriaux et elle-même.

Lancé en 1990, INTERREG va prendre de l'importance au fil des programmations. INTERREG I (1990-1994) et INTERREG II (1994-2000) ne disposent que de crédits relativement réduits et rencontrent de nombreuses limites dans leurs réalisations[196]. Pour autant, ils inscrivent durablement la coopération transfrontalière dans la politique régionale européenne. Le lancement d'INTERREG III (2000-2006) et d'INTERREG IV (2007-2013) marque la montée en puissance de la question transfrontalière au niveau européen : les crédits alloués au programme augmentent[197] et la coopération transfrontalière est désormais reconnue comme un objectif à part entière de la politique de cohésion – et non plus comme une simple initiative communautaire : il s'agit de l' « Objectif 1 » dénommé « cohésion territoriale » qui concerne également la coopération interrégionale et transnationale. A travers cette progression, INTERREG se détache progressivement de l'argumentaire et de l'organisation dominante de la politique régionale telle qu'elle est conçue et mise en place au milieu des années 1970 : d'une part, le discours est de moins en moins celui de la compensation, pour convaincre les Etats de libéraliser, et de plus en plus celui de l'intégration et de la cohésion européennes, qui se joue « en miniature » au niveau des frontières. De plus, la Commission européenne et les collectivités territoriales sont invitées à jouer un rôle de plus en plus important, au détriment des Etats. Ainsi, à travers INTERREG, la coopération transfrontalière revêt progressivement un double caractère : elle devient une sorte de modèle d'intégration européenne et de développement territorial ainsi qu'un enjeu de recomposition des relations intergouvernementales au niveau européen. Ce sont ces deux aspects que nous allons à présent aborder.

---

[195] C'est-à-dire les « Objectif 1 » (ajustement structurel des régions en retard de développement), « Objectif 2 » (reconversion des régions affectées par le déclin industriel), et « Objectif 5a » (développement des zones rurales).

[196] Selon les rapports de la Commission, les résultats d'INTERREG I et II sont mitigés. Parmi les principales limites évoquées, on peut citer : le caractère unilatéral et non transfrontalier de nombreux projets, le saupoudrage des crédits sur un nombre très important de projets au détriment d'une vision stratégique d'ensemble. Toujours selon ces rapports, ces limites sont principalement dues à l'absence de cadre juridique adapté, aux retards dans les versements de crédits, à la faiblesse des financements, au manque d'expérience des équipes opérationnelles, au caractère lacunaire et insuffisant du suivi financier et des évaluations, et enfin aux différences juridico-administratives entre les pays.

[197] Doté au départ de 800 millions d'Ecus, le fonds INTERREG est passé à 2400 millions d'Ecus lors de la seconde période de programmation (1994-1999) et à 4875 millions d'Euros pour la troisième version du programme (2000-2007).

- ***La coopération transfrontalière selon INTERREG : un enjeu d'intégration européenne et de développement territorial***

Avec le développement des programmes INTERREG, la coopération transfrontalière n'est plus présentée uniquement comme une solution palliative pour faire face à l'ouverture des marchés et à la déstabilisation des économies frontalières. Dans le discours de la Commission européenne, elle devient au contraire une condition essentielle de l'intégration économique et sociale du territoire européen parce qu'elle contribue d'une part à l'effacement des frontières, et d'autre part au développement des zones frontalières. En participant au dépassement des frontières, elle rend le territoire européen plus ouvert et plus fluide. En favorisant une nouvelle dynamique de développement pour des régions frontalières qui ont, pour la plupart, souffert pendant des décennies de sous-investissements de la part de leur autorité centrale, la coopération transfrontalière contribue au rééquilibrage socio-économique entre les différents territoires de l'Union et par conséquent, elle concourt à l'unification et à la cohésion de l'espace européen.
Par ailleurs, les espaces transfrontaliers sont considérés comme des cas concrets et emblématiques de l'intégration européenne, des territoires où sont expérimentés à une échelle locale ce que les institutions européennes essaient de produire à l'échelle de l'Union. Ainsi, en 1994, Jacques Delors affirme que *« la frontière est le laboratoire de l'Europe* ». Cette idée sera largement reprise par les membres de la DG Regio pour qui les régions frontalières sont les lieux idéaux de la coordination voire de l'harmonisation des politiques publiques nationales, de la multiplication des flux de capitaux, de marchandises et de personnes entre les pays, de l'émergence d'un sentiment d'appartenance commun et d'une citoyenneté européenne.

Finalement, au niveau européen, la coopération transfrontalière est constituée en tant que problème public mettant en relation le développement des zones frontalières (de préférence à un niveau régional) et le processus général d'intégration européenne[198].
On passe ainsi d'une définition plutôt négative de la coopération transfrontalière reposant sur l'argument de la compensation à une définition positive mettant en avant le rôle de la coopération transfrontalière dans la solidarité communautaire, la cohésion et le développement du territoire européen.

[198] Ce qu'exprime bien cet extrait issu d'un des supports de communication officiel de la Commission européenne : « L'initiative INTERREG vise à atténuer l'effet frontière, à favoriser un développement intégré des zones transfrontalières et un aménagement du territoire européen plus harmonieux. (…) La coopération entre régions frontalières – INTERREG volet A – demeure la pièce maîtresse de l'initiative en raison de son rôle intégrateur primordial pour l'Union et les futurs Etats membres. Commission européenne, « Les politiques structurelles et les territoires de l'Europe. Coopération sans frontières », Inforegio, 2002.

- ***La coopération transfrontalière selon INTERREG : un enjeu de reconfiguration des relations intergouvernementales***

Un deuxième aspect de la problématisation induite par INTERREG concerne l'enjeu de reconfiguration des relations intergouvernementales. Comme l'ensemble de la politique régionale européenne, le programme européen INTERREG de soutien à la coopération transfrontalière interroge le rôle des Etats et des acteurs locaux, en particulier régionaux, dans leur rapport aux institutions européennes[199].

A travers INTERREG, l'Union européenne met en valeur le rôle des collectivités territoriales, et en particulier des régions, comme niveau privilégié de gestion du programme européen : les instances territoriales sont associées aux différentes étapes du dispositif, de la programmation à l'évaluation. Du côté des autorités régionales, la coopération transfrontalière devient un élément à part entière de leur politique de développement territorial. La valorisation de l'échelon régional via INTERREG correspond à un contexte plus large de reconnaissance voire de promotion des régions par, et au sein de, l'Union européenne, ce qui a conduit certains travaux scientifiques à parler d'une « Europe des Régions »[200].

La perspective d'une politique transfrontalière européenne qui privilégie l'échelle régionale, bien que la réalité régionale soit elle-même très hétéroclite en Europe[201], se remarque également au regard du soutien apporté par la Commission européenne aux « Eurorégions » et à l'Association des régions frontalières d'Europe (ARFE) qui les représente au niveau européen. L'« Eurorégion » est le nom donné aux premiers rapprochements transfrontaliers entre collectivités territoriales en Europe, notamment l'« Euregio » créée en 1958 sur la frontière germano-hollandaise. Depuis la fin des années 1970, les « Eurorégions » se sont multipliées en Europe tandis que d'autres dénominations sont apparues pour désigner les partenariats transfrontaliers. Markus Perkmann montre dans ses travaux sur les « Eurorégions »[202] comment ces formes de coopération ont été promues par l'Union européenne

---

[199] Des nombreux ouvrages et articles font état de la recomposition des relations inter-gouvernementales et de la transformations du rôle des Etats dans le contexte de développement de la politique régionale européenne : Hooghe L. Keating M., « The Politics of European Union Regional Policy », *Journal of European Policy*, 1994, 1:3, p.367-393 ; Smith A., «L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels ? », in *Les paradoxes des régions en Europe*, P. Le Galès, Lequesne C. (dir.), Paris, La Découverte, 1997 ; Balme R., « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », *in* Faure A. et al. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007. Le travail de Marie-Claire Guérin à propos de l'aide européenne apportée à la promotion du patrimoine transfrontalier traite plus particulièrement du cas d'INTERREG. A travers son soutien aux zones frontalières, l'Union européenne entend dépasser le patrimoine national constitutif des identités étatiques au profit d'autres formes de patrimoines, notamment transfrontaliers, donc européens, afin de légitimer l'espace politique de l'Union européenne. De leur côté, les acteurs locaux utilisent les fonds européens pour affirmer leur identité culturelle et politique face à l'Etat. « Le patrimoine culturel, instrument de légitimation de l'Union européenne. L'exemple des programmes INTERREG », *Politiques européennes*, 2008, vol.2, n°25, p.231-251.

[200] Le Galès P., Lequesne C. (dir.), *op.cit.* ; Keating M. (Ed.), *Regions ans Regionalisms*, Cheltenham, The International Library of Comparative Policy, 2004.

[201] Michael Keating souligne l'hétérogénéité des constructions régionales dans les différents pays d'Europe. « The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2007, vol. 15, p.383-398.

[202] Perkmann M., « Euregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union », in *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*, Perkmann M., Sum N-L (Ed.), *op.cit.* ; Perkmann M., « Construction of New Territorial Scales: a Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region », *Regional Studies, 2007,* n° 41(2), p.253-277.

comme des modèles de coopération transfrontalière, et plus généralement, comme des modèles de l'intégration européenne.

Par ailleurs, le programme européen INTERREG est, dès sa création, fortement encadré par la Commission européenne tandis que les Etats se trouvent davantage en retrait. Comme pour l'ensemble des aides régionales européennes, la Commission développe progressivement ses propres principes d'action et critères de sélection des projets susceptibles d'être financés par les fonds structurels. La coopération transfrontalière devient ainsi un des supports qui lui permettent d'asseoir son autonomie et de renforcer ses liens avec les instances territoriales.

Au final, c'est dans le cadre de la politique régionale que la question transfrontalière est la mieux définie. Elle est clairement associée au processus d'intégration européenne ainsi qu'aux enjeux de recomposition des relations intergouvernementales. Cette problématisation sera partiellement reprise par les acteurs locaux au niveau de la frontière franco-belge dans la mesure où elle s'accompagne des modalités concrètes de traitement du problème, comme nous allons le démontrer maintenant.

- ***L'influence d'INTERREG à la frontière franco-belge : de la problématisation aux modalités de traitement du problème transfrontalier***

Les chercheurs en sciences sociales qui ont travaillé sur le cas de coopérations transfrontalières au sein de l'Union européenne[203] montrent le rôle fondamental qu'a joué INTERREG dans le développement des projets de coopération ainsi que dans la mise en place d'organismes de coopération bi- ou tri-nationale impliquant des collectivités territoriales de pays voisins. A notre tour, nous constatons qu'à la frontière franco-belge, INTERREG est perçu comme un des facteurs les plus importants de la multiplication des accords et des projets de coopération entre les autorités territoriales des deux pays. Ainsi, on retrouve des références à INTERREG dans la plupart des récits sur la création et la persistance des partenariats transfrontaliers. La charte constitutive de la COPIT présente l'initiative INTERREG comme un des éléments qui « *conforte l'intérêt que porte notre Conseil à cette dimension nouvelle* ». Simon Jodogne, responsable du service « coopération transfrontalière » à la Communauté urbaine de Lille soutient une position très claire :

> « Les institutions européennes ont été discrètes et décisives dans l'émergence du transfrontalier, dans son développement, dans sa structuration. A tous les niveaux. Quand on reprend l'histoire, dans les années 1990-1991, il y a des courriers très clairs de Jacques Delors à Pierre Mauroy qui disent : « L'UE met des programmes pour soutenir la coopération transfrontalière, saisissez-vous de ça ». Et après, il y a eu tout un dialogue avec les partenaires belges pour dire : « faisons des projets ensemble avec le soutien de

[203] En particulier : Perkmann M., « Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Cross-border Co-operation », *European Urban and Regional Studies*, 2003, n°10 (2), p.153-171 ; Hall P., « Opportunities for democracy in Cross-border regions ? Lessons from the Oresund Region », *Regional Studies*, 2008, vol. 42, n°3, p.423-435 ; Kramsch O., Hooper B. (Ed.), *Cross-border governance in the European Union*, Londres, Routledge, 2004 ; Dupeyron B., *op.cit.*

l'Union européenne ». Il est clair qu'au moment où se préparait l'ouverture des frontières, ses premiers programmes PACTE puis INTERREG ont été complètement décisifs dans l'émergence du transfrontalier. »
S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

En Belgique également, les acteurs qui étaient présents au début des années 1990 se souviennent du rôle d'INTERREG dans l'émergence de la coopération transfrontalière, notamment car le programme européen constituait une ressource financière attractive pour les collectivités territoriales :

« Tout a commencé avec les programmes INTERREG qui a été un stimulant fort tout en restant un simple outil. Les programmes INTERREG sont arrivés en 1989 à l'intercommunale WVI, qui était à l'époque WIER. On a monté les premiers projets au début des années 1990, mais on a vu très vite qu'il fallait une structuration. INTERREG a servi surtout à ça : à voir qu'il fallait se coordonner, se structurer. »
J. Christiaens, Conseil de développement de LMCU (anciennement à l'intercommunale WVI), 12 février 2008.

Ainsi, INTERREG fait partie de l'histoire officielle de la coopération transfrontalière et se retrouve dans tous les discours et documents faisant état de la coopération entre les collectivités territoriales françaises et belges, quels que soient les types de partenariats évoqués. Dans son discours du 5 décembre 2006 sur la coopération transfrontalière avec la France, Paul Breyne, gouverneur de la Province de Flandre occidentale, rappelle longuement la valeur du soutien européen : « *L'importance d'INTERREG ne saurait être sous-estimée. C'est grâce à la gestion commune de ce programme que les autorités locales et régionales des deux pays ont appris à se connaître et à travailler ensemble.* »

Au delà de l'histoire officielle racontée par les acteurs, l'influence du dispositif INTERREG sur le développement du transfrontalier tient à l'existence de moyens opérationnels offerts par le dispositif. En effet, INTERREG procure des ressources financières et un cadre organisationnel qui n'existent pas par ailleurs. Grâce à INTERREG I et II, les différentes autorités publiques territoriales bénéficient d'un soutien financier non négligeable pour mener des projets de coopération.

Nombre de projets et montants des financements des projets INTERREG I et II

	Programme franco-wallon (Hainaut-NPDC-Picardie)	**Programme franco-flamand (NPDC - Flandre occidentale)**
INTERREG I	60 projets 32 M € dont 15 M € de l'UE	80 projets 14 M € de l'UE
INTERREG II	149 projets 151 M € dont 69 M € de l'UE	85 projets 18 M € de l'UE

M = million / NPDC = Nord-Pas-de-Calais / UE = Union européenne

A titre d'exemple, la Communauté urbaine de Lille a reçu dans le cadre d'INTERREG I (1990-1994) 4.008.949 FF (soit 611.160 €) pour quatre projets de coopération représentant un montant total de 8.018.638 FF (soit 1.222.433 €). De même, pour la même période, l'intercommunale flamande Leiedal

a reçu une contribution de l'Union européenne de 10.290.997 FBE (soit 255.107€) pour dix projets de coopération d'un total de 29.355.785 FBE (soit 727.711 €)[204].

Or, l'Union européenne ne se contente pas de distribuer de l'argent : elle promeut en même temps un modèle d'action. Attirés par la manne financière des fonds européens, les acteurs de la coopération franco-belge se trouvent ainsi entraînés dans un mode de fonctionnement qui tend à renforcer les liens entre la Commission et les autorités territoriales et qui privilégie une vision de la coopération transfrontalière axée sur l'intégration européenne. Autrement dit, le dispositif INTERREG attache la définition de la question transfrontalière à des modalités financières et organisationnelles particulières, les rendant largement indissociables pour les acteurs qui s'en emparent.

Pour autant, l'approche européenne associée au programme INTERREG n'est pas toujours reprise sans critique de la part des acteurs locaux impliqués dans des partenariats transfrontaliers. C'est qu'au fur et à mesure, le dispositif européen entraîne l'établissement d'une organisation transfrontalière impliquant certaines collectivités territoriales, notamment régionales, pour assurer sa gestion : INTERREG devient ainsi à la fois un outil (souvent indispensable) à la disposition des coopérations locales et une « institution » concurrente aux pouvoirs locaux en place. Nous évoquerons la question du rapport ambigu entre INTERREG et les autres types de coopérations transfrontalières localisées (notamment la COPIT) dans la partie 3.

En conclusion, les événements, les programmes et les acteurs européens exercent indéniablement une influence sur la problématisation de la question transfrontalière et dans le même temps sur sa prise en charge politique par les autorités territoriales à la frontière franco-belge. Néanmoins, certains faits et acteurs européens importent plus que d'autres. L'action essentiellement juridique du Conseil de l'Europe ne parvient pas à faire de la question transfrontalière un problème public, même si elle soulève déjà l'enjeu de recomposition des relations intergouvernementales. L'ouverture des frontières internes de l'Union européenne et la mise en place du marché unique amènent les pouvoirs publics à se mobiliser en prévision de changements qu'ils ne parviennent cependant pas bien à déterminer. La coopération transfrontalière n'est envisagée alors qu'en creux. Dans le même temps, la Commission européenne, aux commandes de la politique régionale, fait de la coopération transfrontalière, à travers le programme INTERREG, un élément fort de l'intégration du territoire européen et de l'affirmation du couple Commission/collectivités territoriales. Ainsi, l'Europe compte, dans l'émergence du

[204] Chiffres issus du document de la COPIT, « Grootstad : élaboration d'un schéma transfrontalier d'aménagement et de développement pour la métropole lilloise franco-belge » (réponse à l'appel à contribution de la DG XVI de la Commission européenne dans le cadre du programme *Terra* pour les projets innovants en matière d'aménagement du territoire), avril 2007.

problème transfrontalier, quand elle met en jeu une politique spécialement dédiée à la question et s'adressant directement aux acteurs territoriaux.

Face à cette forte implication de la Commission européenne en faveur de la coopération transfrontalière, les Etats membres européens adoptent des attitudes diverses et parfois contradictoires du fait de la pluralité des acteurs étatiques associés à cet enjeu dans chaque pays d'une part, et de la pluralité des Etats européens d'autre part. Leur contribution à l'émergence et à la définition du problème transfrontalier est alors souvent ambigüe, reflétant l'état des structures et des jeux politiques internes aux Etats membres.

Section C – La coopération transfrontalière du point de vue national : un reflet de l'état des structures politiques françaises et belges

Confronté à la volonté de la Commission européenne d'orienter fortement la politique régionale européenne, l'Etat français et l'Etat belge ne restent pas inactifs. Dans les deux pays, les autorités centrales se montrent peu enclines à faire du transfrontalier un problème public, conscientes qu'un tel processus pourrait entraîner une éventuelle remise en cause du rôle de l'Etat sur certains territoires. Néanmoins, les années 1980 sont aussi marquées en France et en Belgique, comme dans la majorité des pays de l'Union européenne, par des mouvements de décentralisation et de régionalisation, qui contribuent pour leur part à faire reconnaître le problème transfrontalier. Ces évolutions propres à chacun des deux pays créent un climat favorable à l'engagement des collectivités territoriales dans des partenariats transfrontaliers et accompagnent le développement d'un droit national spécifique à la coopération transfrontalière. En consentant à décentraliser ou à régionaliser, les Etats belge et français permettent indirectement à la question transfrontalière d'émerger.

Les années 1980 et le début des années 1990 se distinguent, tant en France qu'en Belgique, par des changements majeurs du système politique en ce qui concerne la répartition du pouvoir et des compétences entre les autorités centrales et les collectivités territoriales. En France, on assiste à un premier mouvement de décentralisation qui se traduit juridiquement par les lois de décentralisation de 1982. Cependant, l'Etat tente de garder un regard sur ses zones frontalières et rechigne à abandonner la question transfrontalière aux seuls acteurs locaux et à la Commission européenne (1). En Belgique, un processus de régionalisation et de fédéralisation s'enclenche au début des années 1980 pour aboutir à la création de l'Etat fédéral en 1993. Ce processus laisse aux Régions le soin de décider du traitement du problème transfrontalier (2).

Ainsi, l'ascendant des autorités étatiques dans le processus de problématisation du problème transfrontalier est plus marqué en France en raison d'un processus de dévolution plus limité : alors que l'Etat français conserve un rôle important dans les affaires locales, notamment grâce à la présence d'organismes déconcentrés, l'Etat belge, devenu fédéral, perd son ancrage territorial et son pouvoir hiérarchique sur les entités fédérées.

Dans cette perspective, que ce soit en France ou en Belgique, la coopération transfrontalière apparaît au niveau national comme un élément du processus de modification des structures politiques : en France, elle fait partie du débat sur les relations centre-périphérie ; en Belgique, elle interroge le processus de régionalisation.

La démonstration qui va suivre repose largement sur une analyse des mesures juridiques adoptées dans les deux pays frontaliers. Il est important de mentionner que nous envisageons ces données comme des indices révélateurs de la façon dont le problème transfrontalier est considéré et traité par les appareils d'Etat. Les dispositions juridiques ne sont pas une variable explicative du changement d'attitude de l'Etat. Elles ne font que refléter le positionnement concret de l'Etat sur la question de la coopération transfrontalière. Daniel Gaxie montre de manière très convaincante dans son travail sur les structures politiques de la 4ème République[205] que les dispositions juridiques ne sont qu'une manifestation des structures mêmes du champ politique. Elles sont le reflet et non la cause de l'état des dispositions des acteurs et des institutions. Par conséquent, elles ne peuvent être un vecteur de changement à elles seules, elles ne font qu'accompagner un changement plus large au niveau des structures politiques.

1. En France : la coopération transfrontalière comme enjeu de recomposition des relations centre-périphérie

Pays longtemps centralisé dans lequel l'Etat avait un pouvoir fort et déléguait peu de compétences aux instances territoriales, la France ne semblait pas être, avant 1980, le meilleur candidat pour accorder à ses collectivités territoriales un droit et des compétences en matière d'action extérieure. L'idée que les collectivités territoriales puissent avoir des compétences en matière de relations extérieures se heurte à des principes législatifs et politiques fortement ancrés en France notamment concernant le domaine réservé de l'Etat, voire du Président, en matières d'affaires étrangères[206]. Pourtant, au fil des réformes de décentralisation, les autorités politiques territoriales vont acquérir une autonomie de plus en plus grande, y compris en matière d'action internationale – qui va de pair avec

[205] Gaxie D., « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la 4ème république », *Politix*, 1992, n°20, p.72-98.
[206] Compétence diplomatique aux mains du Président, décret de 1953 qui réserve la coopération avec les entités étrangères aux autorités centrales, et plus largement, principe d'indivisibilité de la Nation et de la souveraineté.

des transferts de compétences progressifs de l'Etat vers l'Union européenne. Les possibilités juridiques octroyées aux collectivités territoriales font donc partie du mouvement de décentralisation qui débute en France au début des années 1980, mais elles s'inscrivent également dans le contexte européen que nous avons décrit précédemment, qui, à travers le programme INTERREG et la Convention-cadre de Madrid, incite fortement les Etats à statuer sur le thème de l'action extérieure de leurs collectivités afin d'en faciliter la réalisation.

- ***Décentralisation et traduction juridique***

Jusqu'en 1956, aucune disposition juridique ne reconnaît les pratiques de coopération entre les collectivités territoriales de pays différents. Pourtant, il semble que de telles relations aient existé, sans que l'on en ait beaucoup de traces, comme nous avons pu le noter précédemment. Le premier acte juridique qui marque une reconnaissance des relations de coopération entre collectivités locales de pays distincts est le décret du 24 janvier 1956 qui définit et conditionne la pratique du jumelage entre communes qui s'est développée après la seconde guerre mondiale. Ce texte signifie que l'Etat n'a plus le monopole des relations avec des personnes publiques étrangères. Il faut ensuite attendre 1982, dans le cadre des lois de décentralisation Gaston Deferre[207], pour qu'une première législation sur l'action extérieure des collectivités territoriales apparaisse. Cependant, le texte limite cette action aux seules régions et la conditionne à l'autorisation préalable du gouvernement. La circulaire de Pierre Mauroy du 26 mai 1983 étend à toutes les collectivités territoriales la possibilité d'engager des actions en matière de coopération transfrontalière. Tout cela doit se passer dans le respect de la politique étrangère nationale. Par la suite, la loi du 6 février 1992[208] va multiplier les personnes publiques autorisées à participer à une coopération transfrontalière et va leur offrir des moyens pour exercer leurs actions de coopération avec leurs homologues étrangères. Ainsi, les collectivités désormais concernées sont les communes, les départements, les régions et les groupements tels que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les syndicats mixtes, les organismes ou institutions interdépartementales et les ententes interrégionales[209]. De plus, la loi de 1992 permet à ces instances de passer des conventions de coopération dans le cadre de leurs compétences – même si ces conventions restent assujetties au contrôle de légalité exercée par le Préfet) – et propose des instruments juridiques adéquats : l'article 132 de la loi permet la participation de collectivités territoriales étrangères et de leurs groupements au capital de Sociétés d'économie mixtes locales (SEM) et l'article 133 permet la participation de ces mêmes collectivités au capital de

[207] La loi Defferre promulguée le 2 mars 1982 par le gouvernement de Pierre Mauroy est considérée comme l'acte I de la décentralisation. Elle instaure le principe de la décentralisation. Suite à la loi Defferre, les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 vont répartir les compétences entre l'État et les collectivités territoriales et instaurer le transfert de ressources.
[208] Loi d'orientation n°92-125 du 6 férvier 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
[209] En sont donc exclus : les établissements publics spécialisés (HLM, régies, offices du tourisme, agences d'urbanisme…) et les services d'incendie et de secours. Cf. article L. 1112-1 du code général des « collectivités territoriales et (de) leurs groupements ».

Groupements d'intérêt public (GIP). Ces deux types d'organismes restent soumis au droit français et notamment à de nombreux contrôles de la part de l'Etat. Enfin, une loi du 4 février 1995 vient compléter cet appareillage en prévoyant l'adhésion ou la participation des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements à des organismes publics de droit étranger ou à des personnes morales de droit étranger auxquelles adhère au moins une collectivité territoriale d'un Etat européen. Cette adhésion ou participation requiert l'autorisation du Préfet de Région. Ces deux lois montrent que l'Etat, tout en essayant de maintenir son exclusivité en tant que sujet de droit international et de rester maître dans l'exercice de sa souveraineté – dans la mesure où les collectivités n'ont pas le droit de contracter avec un Etat ni avec une organisation internationale, doivent rester dans leur champ légal de compétences, et restent soumises au contrôle de légalité de l'Etat–, commence à considérer que certaines actions de politique internationale peuvent être remplies par les collectivités territoriales tant qu'elles ne remettent pas en cause les intérêts de la Nation.

Nous verrons dans le chapitre 2 que l'arsenal juridique français en matière d'action extérieure des collectivités territoriales s'est encore étoffée depuis le début des années 2000 avec l'Acte II de la décentralisation et qu'il a contribué à faire évoluer la coopération transfrontalière franco-belge autant que celle-ci a contribué à l'évolution du droit national et européen.

Chacune de ces avancées législatives (1992, 1995) facilite, au plan juridique, les possibilités pour les autorités locales de créer des organismes de coopération transfrontalière et de conclure des accords de coopération, tout en maintenant un contrôle de l'Etat.

Cependant, compte tenu de la diversité des systèmes juridiques et politiques des pays voisins de la France, l'approfondissement des modalités de coopération doit passer par la signature d'accords interétatiques spécifique à chaque frontière[210]. La France a ainsi signé l'accord de Rome avec l'Italie en 1993, l'accord de Bayonne avec l'Espagne en 1995, l'accord de Karlsruhe en 1996 avec l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse. Par contre, l'accord avec la Belgique n'aura lieu qu'en 2002. Il n'a donc pas constitué un élément central de l'émergence de la coopération transfrontalière franco-belge dans les années 1980-90.

La production juridique de l'Etat français sur la question transfrontalière et l'absence d'accord franco-belge jusqu'à la fin des années 1990 font de cette question un problème d'ordre juridique. A la frontière franco-belge, les acteurs locaux, notamment Pierre Mauroy, vont déployer d'importants efforts afin d'obtenir un accord de coopération entre les Etats français et belges, ce qui révèle à quel point la dimension juridique que les autorités centrales confèrent à la question transfrontalière est également présente au niveau local.

[210] Lors de la ratification de la Convention-cadre de Madrid par la France (le 14 février 1984), celle-ci a subordonné l'application de la convention à la conclusion d'accords interétatiques. La convention elle-même et son protocole additionnel prévoient que les Etats signent des accords bilatéraux pour préciser les modalités de coopération spécifiques à chaque pays.

Sous l'aspect juridique, la coopération transfrontalière pose plus fondamentalement la question du rôle de l'Etat dans une France nouvellement décentralisée et dans une Europe aux frontières internes supposées ouvertes. Comme énoncé précédemment, les dispositions juridiques reflètent le positionnement de l'Etat sur la question de la coopération transfrontalière. Nous ne considérons donc pas les réformes juridiques comme l'affirmation d'une volonté de changement de la part du pouvoir central mais comme un symptôme révélateur des dispositions de l'Etat français envers la coopération transfrontalière. En ce sens, le problème transfrontalier survient sur le plan national à la faveur d'un changement global qui touche l'ensemble du système politico-institutionnel français. En d'autres termes, il prend part à la problématique générale de l'évolution des relations centre-périphérie et de la décentralisation. Or, le processus français de décentralisation n'est pas exempt de contradictions et n'avance qu'avec parcimonie, l'Etat manifestant parfois une certaine résistance dans le transfert de pouvoirs.

- ***Les ambiguïtés de la décentralisation : le rôle incertain de l'Etat aux frontières***

Longtemps après la mise en place du marché unique et de l'Espace Schengen, l'Etat français a fait preuve d'une certaine réticence à abandonner ses prérogatives en matière de contrôles aux frontières, et notamment à la frontière franco-belge où le trafic de stupéfiants en provenance des Pays-Bas est supposé être particulièrement important. Grégory Hamez a étudié dans sa thèse l'action des douaniers dans les années 1990 et jusqu'au début des années 2000. Il montre que les bureaux de douanes officiellement abandonnés au lendemain de l'accord de Schengen ont continué à être utilisés par les douanes françaises pour effectuer des contrôles au niveau de la frontière. Cette attitude de l'Etat français a suscité des réactions de la part des instances européennes comme de l'Etat belge qui ont dénoncé cette entorse au principe de libre circulation que la France justifiait par la différence entre les législations nationales française et néerlandaise envers les drogues. Jusqu'à la fin des années 1990 et plus encore après 1995 dans le cadre du plan « Vigipirate », les autorités étatiques françaises maintiennent des positions de contrôle à la frontière qui marquent l'emprise de l'Etat sur ses attributs de souveraineté au risque d'aller à l'encontre de ses engagements européens. Lors d'une réunion de travail au poste-frontière de Rekkem (sur la frontière franco-belge) avec ses ministres de l'Intérieur et du Budget responsables de la sécurité et des contrôles aux frontières, Jacques Chirac, alors Président de la République française, déclare ainsi : « *La situation telle que je l'observe, notamment dans le domaine de la généralisation des stupéfiants […] me conduit à penser que, sauf modification substantielle des habitudes et des comportements de nos partenaires de Schengen, la France devra probablement demander […] le maintien du contrôle aux frontières*[211]».

[211] « 16 ans de coopération transfrontalière avec la COPIT », rapport rédigé par Jef Van Staeyen (directeur de la COPIT de 2000 à 2007), 2008.

La volonté de l'Etat français de conserver une maîtrise au moins partielle des flux entrant sur son territoire constitue une entrave à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales. En effet, parmi les premiers projets de coopération transfrontalière soutenus par les acteurs locaux au début des années 1990, il est prévu de requalifier les anciens postes-frontière comme celui de Camphin-Lamain, de Rekkem-Ferrain ou du « Risquons-tout » entre Mouscron et Neuville-en Ferrain. Or l'aménagement de ces espaces nécessite l'accord des douanes et du ministère des Affaires étrangères qui se montrent peu pressés de laisser leur place aux projets des autorités locales. La commune de Mouscron, puis l'intercommunale IEG, qui prévoient le réaménagement du site du « Risquons-tout » depuis le début des années 1990 se heurtent aux autorités centrales françaises[212].
Dans d'autres domaines de compétence, l'Etat va se montrer peu disposé à collaborer avec les autorités locales. L'affaire de l'autoroute A 24 que nous détaillerons dans le chapitre 6 est emblématique de l'attitude unilatérale et peu coopérative des autorités étatiques françaises. En effet, l'Etat français et ses représentations locales, la Direction régionale de l'Equipement (DRE) du Nord-Pas-de-Calais et la Direction départementale de l'Equipement (DDE) du Nord, avaient prévu de construire une autoroute pour contourner l'agglomération lilloise et rejoindre la Belgique. Or, ce projet ne tenait pas compte des attentes et de l'opinion publique belges, largement opposées au projet envisagé par les autorités étatiques françaises[213]. Un débat public est finalement engagé sous la pression de certains acteurs locaux[214] mais trop tardivement pour désamorcer le conflit qui finit par paralyser le projet de l'A 24 « *coincé entre le « non » des Belges et le « forcing » français* »[215].

Ce manque de collaboration de la part de l'Etat français pour faciliter le passage de la frontière et par conséquent, les actions de coopération au niveau local suggère une réticence des autorités centrales à laisser les collectivités gérer elles-mêmes le problème de la frontière. Implicitement, l'attitude des autorités centrales place la question de la coopération transfrontalière au cœur de la problématique concernant le partage de la souveraineté étatique avec les pouvoirs supra et infranationaux. En mettant en jeu la frontière, espace et objet privilégié du pouvoir d'Etat, la coopération transfrontalière souligne avec une acuité particulière les ambivalences et les contradictions de la décentralisation française.

---

[212] Jean Salembiers, responsable du service « urbanisme » à la Ville de Mouscron, se plaint de l'attitude peu coopérative de l'Etat français quant au projet de reconversion de l'ancien site douanier du « Risquons-tout » : « *Pour le « Risquons-tout », c'est la même chose. On ne sait toujours pas si on est en zone internationale ou pas ! Parce que si on est en zone internationale, ça change tout, ça veut dire que les douanes françaises peuvent intervenir et faire une perquisition sans demande préalable dans tous les locaux situés dans la zone. Mais l'Etat français ne nous donne pas de réponse claire là-dessus ! On a des réseaux téléphoniques français et belges ici parce que c'était une zone internationale, mais est-ce que l'Etat français la reconnaît encore comme telle, on n'en sait rien !* », entretien du 8 décembre 2009.
[213] Les Belges, parmi lesquels le Bourgmestre de Comines-Belgique, commune frontalière, dénoncent l'unilatéralisme de la décision française : « *C'est un projet franco-français qui déplace les nuisances autoroutières sur le territoire belge. Pas question ! Aucune concertation n'a impliqué les autorités belges, locales ou régionales* », *La Voix du Nord*, 3 novembre 2006. En Flandre, on dit n'avoir aucune intention d'élargir la voie rapide pour prolonger l'autoroute française. Plusieurs mobilisations ont eu lieu contre le projet de l'A 24 entre 2004 et 2008.
[214] L'opposition au projet de l'autoroute A 24 regroupe diverses associations de riverains et de défense de l'environnement, des agriculteurs et des élus locaux, français et belges, issus des partis écologistes ou des communes frontalières concernés par le tracé de l'A 24. En revanche, les autorités territoriales, LMCU en tête, préfèrent « *ne pas se mouiller* » et « *renvoyer la balle aux gouvernements* » tout en réclamant « *l'absolue nécessité de trouver une solution concertée* » (cf. *Nord Eclair*, 21 novembre 2006).
[215] *Nord Eclair*, 21 novembre 2006.

Nous verrons ultérieurement que le comportement de l'Etat, sous l'influence de la DATAR[216] et de certaines entités déconcentrées, va changer à partir de la fin des années 1990[217]. Néanmoins, au début de cette décennie, lorsque la coopération transfrontalière émerge en tant que problème public au niveau local, elle n'est soutenue que très partiellement par les autorités étatiques. Elle se pose donc comme un problème impliquant les relations centre-périphérie et interroge le rôle de l'Etat dans le nouveau contexte de décentralisation.

2. En Belgique : la coopération transfrontalière comme enjeu du processus de régionalisation

En Belgique, le long processus de régionalisation et de communautarisation qui fait suite à de multiples étapes de différenciation entre le Nord et le Sud du pays (entre francophones et néerlandophones)[218] débute dès le début des années 1970.

En 1970, de nouvelles structures gouvernementales sont introduites entre l'État central et les provinces. La Constitution est modifiée pour reconnaître l'existence de trois communautés culturelles (française, néerlandophone et germanophone) et de trois régions (flamande, wallonne et bruxelloise). La création des trois régions n'est pas immédiatement suivie d'effets. Lors d'une première phase dite de « régionalisation préparatoire », des comités ministériels régionaux et des conseils régionaux sont mis sur pied, composés de sénateurs et dotés d'une compétence uniquement consultative. Cela s'accompagne d'une première décentralisation économique qui se traduit par la création des sociétés de développement régional et de trois conseils économiques régionaux (Flandre, Wallonie, Brabant), qui sont des assemblées consultatives rendant des avis en matière de développement économique.

Par la suite, entre 1977 et 1983, une série de réformes constitutionnelles est adoptée alors que la Belgique est confrontée à une forte instabilité gouvernementale : ces réformes donnent naissance aux organes politiques des Communautés et des Régions. Un premier accord sur la régionalisation, connu sous le double nom de Pacte d'Egmont – Accords du Stuyvenberg (1977-1978) n'est pas mis en œuvre. Il faut attendre la loi du 5 juillet 1979 pour que soient créées des institutions communautaires et régionales provisoires, dont les exécutifs sont constitués, à nouveau, de membres du gouvernement national. A la suite d'une nouvelle crise politique, les francophones se résignent en 1980 à retarder la création des institutions bruxelloises, afin de permettre la conclusion d'un accord sur la réforme des

[216] Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

[217] A partir de la fin des années 1990, sous l'influence de plusieurs élus locaux ayant des fonctions au sein des organismes d'Etat et de gouvernement (notamment Pierre Mauroy) et de la DATAR, les autorités étatiques françaises vont adopter une attitude plus favorable à l'égard de la coopération transfrontalière. Cela se concrétise par la création en 1998 de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), une association nationale sous l'égide des plusieurs ministères, dont l'objectif est de faciliter l'émergence et la réalisation de projets transfrontaliers au niveau local.

[218] Depuis le début du vingtième siècle, les deux groupes linguistiques réclament, avec plus ou moins d'intensité selon les périodes, davantage d'autonomie pour gérer les affaires publiques de leur communauté. Les décisions prises dans ce sens au fur et à mesure des années contribuent à rendre les politiques publiques et les structures politiques de plus en plus différentes au Nord et au Sud du pays.

institutions. Celle-ci étend les compétences des Communautés aux matières personnalisables (santé et aide sociale), octroie des compétences aux Régions et met en place les organes des Communautés et de la Région wallonne. Les compétences de la Région flamande sont pour leur part exercées par la Communauté flamande. Les institutions de la Communauté germanophone ne sont mises en place qu'en 1983. Enfin, en 1988 et 1989, de nouvelles lois élargissent encore les compétences des instances régionales et communautaires, installent les institutions de la Région « Bruxelles-Capitale » et aboutissent à la fédéralisation de l'Etat belge en 1993. Le mouvement se poursuivra avec les accords de la Saint-Quentin de 1994 et du Lambermont en 2002 qui continuent l'élargissement des compétences des Communautés et des Régions[219].

L'affirmation institutionnelle des Régions belges à partir des années 1980 correspond à une tendance européenne de montée des régionalismes, semblant trouver dans l'Union européenne un cadre d'expression favorable. Autrement dit, le processus de régionalisation belge qui début à la fin des années 1980 est en parfaite adéquation avec un certain mouvement d'affirmation des régions dans l'Union européenne[220].

Ces différentes réformes ont pour conséquence majeure une extension des compétences attribuées aux Régions et Communautés belges : enseignement, recherche, action sociale et culture pour les Communautés ; aménagement du territoire, environnement, économie régionale, agriculture, emploi, énergie, routes, transports, organisation des collectivités locales pour les Régions. Surtout, Les Régions et Communautés disposent, à partir de cette période, de compétences exclusives sur lesquelles l'Etat fédéral n'a plus de pouvoir de contrôle, ni de tutelle. Les décrets adoptés par les assemblées législatives régionales et communautaires sont sur un pied d'égalité avec les lois du Parlement fédéral, ce qui correspond au principe d'équipollence des normes[221] . Il en est ainsi de la compétence en matière de relations internationales qui est partagé entre l'Etat fédéral et les Communautés et Régions.

- ***Les Régions belges : des acteurs internationaux ?***

Avec le passage d'un Etat centralisé à un Etat fédéral, la Constitution belge a été modifiée afin de permettre aux Communautés et aux Régions de conclure des traités internationaux sur toute matière relevant de leur compétence interne – or, comme nous l'avons souligné, celle-ci est très importante –

[219] Sur le processus de régionalisation et de fédéralisation de la Belgique : Sagesser C., *Les pouvoirs en Wallonie*, Bruxelles, CRISP, 2004 ; Mabille X., *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 2000.
[220] Parmi d'autres : Balme R. *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 2000 ; Keating M. (Ed.), *Regions and Regionalism*, *op.cit.* ; Sharpe L.J., *The Rise of Meso-Government*, Londres, Sage, 1993.
[221] L'équipollence des normes est un principe possible d'organisation d'un Etat fédéral selon lequel chaque entité constitutive est souveraine dans le cadre de ses compétences particulières telles que celles-ci sont fixées par les textes fondamentaux de l'État fédéral, sans qu'une entité fédérale ait la possibilité d'exercer une quelconque autorité sur les entités fédédées, en dehors, le cas échéant, de certains cas exceptionnels limitativement déterminés.

et interdisant au gouvernement fédéral de conclure des traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence des Communautés et Régions. Autrement dit, la compétence de celles-ci est exclusive. Les Communautés et Régions belges peuvent même conclure des traités avec des Etats et des organisations internationales à condition que ces partenaires soient reconnus par la Belgique. Il existe certes des mécanismes de surveillance fédérale mais ils sont très limités et peu contraignants. Les Communautés et Régions ne doivent pas demander d'autorisation mais seulement informer préalablement le gouvernement fédéral qu'un accord va être signé. Si l'autorité fédérale considère que le traité envisagé ne respecte pas les obligations internationales ou supranationales de la Belgique, elle peut suspendre la négociation voire l'exécution du traité en saisissant la « Conférence interministérielle de la politique étrangère ». Cette dernière est « *un lieu privilégié où se réalise, par consensus et sans primauté de l'autorité fédérale, la coordination des politiques extérieures de l'Etat belge et de ses entités constitutives*[222]». C'est aussi dans cette conférence que se décide la conclusion des « traités mixtes », c'est-à-dire des traités portant à la fois sur des matières fédérales, régionales ou communautaires et qui engagent donc le niveau fédéral, les Régions et les Communautés. C'est justement le cas de l'Accord de Bruxelles du 16 septembre 2002 sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux belges et français : il a été signé côté belge par le gouvernement fédéral ainsi que par les gouvernements de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Communauté et de la Région flamandes.

Par ailleurs, la procédure pour suspendre un traité international engagé par les Régions ou Communautés n'a jamais été utilisée par l'Etat fédéral belge. Le mécanisme de surveillance semble donc avoir une fonction essentiellement préventive. Pour conjuguer le droit de l'Etat belge à déterminer la politique étrangère générale de son pays d'une part et le respect de l'autonomie des Communautés et Régions d'autre part, le droit belge mise sur le principe de la « loyauté fédérale ». Cette notion implique « *le concours des collectivités fédérées à l'organisation et au fonctionnement de la collectivité générale, mais aussi l'acceptation, par celle-ci, des règles du jeu fédéral*[223]». Elle signifie également que toutes les entités du pays, fédérale comme fédérées, adoptent un *« comportement fédéraliste*[224]».

Au final, il apparaît que les Régions et les Communautés belges disposent d'une grande liberté d'un point de vue juridique concernant les relations de coopération qu'elles souhaitent mettre en place avec des collectivités territoriales ou des Etats à l'étranger.

S'agissant des Communes et des Provinces, qui sont toutes deux sous la tutelle des Régions, le droit belge est beaucoup moins explicite. La constitution de 1831 comme celle de 1994 qui a suivi la

---

[222] Lejeune Y. « La surveillance des relations internationales conventionnelles des collectivités fédérées. Les exemples de la Belgique et de la Suisse », in *L'Etat et la coopération transfrontalière. Actes de la journée d'étude du 13 septembre 2006*, de Casadevante Romani C.F. (dir.), Bruxelles, Bruyland, 2007, p. 116.

[223] Lejeune Y., *op.cit.*, p.117.

[224] Lejeune Y., *op.cit.*, p.117.

fédéralisation consacrent « *l'attribution aux conseils communaux et provinciaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes* » *mais prévoit également « l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé* » (article 162). Ainsi, dans la pratique, les autorités communales et provinciales sont autorisées à conclure des accords transfrontaliers mais uniquement avec un contrôle indirect des autorités de tutelle. De plus, en Région wallonne, contrairement à ce qui prévaut en Région flamande, « *une autorisation du gouvernement wallon est nécessaire, selon la matière, pour des accords de coopération transfrontalière*[225]». La question transfrontalière se pose donc davantage au niveau régional qu'au niveau communal ou provincial.

Des précisions supplémentaires sont énoncées dans la Convention du Benelux que la Belgique signe le 12 septembre 1986 avec les Pays-Bas et le Luxembourg, suite à la Convention-cadre de Madrid de 1980 : « *les autorités et collectivités territoriales peuvent, pour la concrétisation de leur coopération, conclure des accords administratifs, ainsi que créer des organismes communs ou des organismes publics* ». Mais la convention reste vague concernant les règles régissant l'éventuel accord administratif ou organisme de coopération transfrontalière, renvoyant la plupart du temps au droit interne de chaque pays. De plus, cette convention ne s'applique pas aux relations France-Belgique.

Pour les acteurs belges de la coopération transfrontalière franco-belge que nous avons rencontrés, l'aspect juridique n'apparaît pas comme quelque chose de fondamental dans l'émergence de la question transfrontalière, ou plus tard dans les difficultés que pourra rencontrer la coopération. Sans être très explicite, le droit belge est assez permissif envers les autorités territoriales : celles-ci ne semblent pas rencontrer de barrière de la part de l'Etat (même avant sa fédéralisation) à leurs velléités de coopération avec leurs homologues françaises. Si les modalités juridiques constituent un indicateur, parmi d'autres, pour évaluer les dispositions de l'Etat belge envers la coopération transfrontalière, on peut considérer que le pouvoir central belge est peu directif en la matière.
En effet, à l'image de son cadre juridique, l'Etat belge, que ce soit avant ou après sa fédéralisation, ne se montre pas très intéressé par la question transfrontalière. Contrairement à l'Etat français, il ne s'y oppose pas : il n'opère aucune résistance devant l'ouverture des frontières et laisse libre cours aux initiatives des acteurs locaux mais il ne fait rien non plus pour l'encourager. C'est sans difficulté qu'il délègue cette question aux Régions et Communautés en leur attribuant une compétence internationale et en leur confiant la gestion d'INTERREG et des autres programmes de la politique régionale européenne. C'est donc moins l'action des autorités centrales que le mouvement de régionalisation qui intervient en Belgique dans la problématisation de la coopération transfrontalière. La définition et le traitement de la coopération transfrontalière tiennent davantage aux pratiques et discours régionaux

[225] Comité des Régions, Rapport sur l'état actuel du cadre administratif et juridique de la coopération transfrontalière, édition 2006.

qu'aux relations entre l'Etat fédéral et les Régions. Autrement dit, la coopération transfrontalière est un problème d'affirmation régionale plutôt qu'un problème de relations centre-périphérie.

- ***La coopération transfrontalière comme moyen d'affirmation régionale***

Avec les réformes de régionalisation, les Régions belges manifestent leur volonté de s'émanciper de l'Etat et de devenir des interlocuteurs directs de l'Union européenne. La Flandre notamment, qui est la première Région d'Europe à présider des Conseils des ministres européens (lors de la présidence belge de 2001)[226], est particulièrement active dans la promotion de « l'Europe des Régions »[227]. Dans cette perspective, la coopération transfrontalière est envisagée comme un moyen de réduire le pouvoir de l'Etat central au profit d'un rapprochement entre entités territoriales, notamment régionales, et instances européennes. Cette perception est particulièrement présente du côté flamand. Le Bourgmestre de Kortrijk, M. Stefaan De Clerck, le dit clairement :

> « Aujourd'hui, à l'heure de l'Europe, les relations directes entre les Régions et l'Europe sont de plus en plus proches et de plus en plus nombreuses. Les Etats s'effacent. La régionalisation est une évolution nécessaire, positive et normale, et nous, ce qu'on vit à la frontière, c'est la même réalité : un rapprochement de l'Europe et de l'action locale. Bruxelles [les autorités fédérales] ne veut pas comprendre ça. Pour nous, il est clair qu'une plus grande régionalisation favoriserait notre action dans la coopération transfrontalière. Et inversement. »
> S. De Clerck, Bourgmestre de Kortrijk, 3 décembre 2007.

En Wallonie également, quoique de manière moins explicite, la question transfrontalière est rattachée au mouvement d'affirmation du pouvoir régional. Ainsi, la Région wallonne s'est fortement appuyée sur les programmes INTERREG pour renforcer ses capacités d'action, notamment en matière de développement socio-économique dans les zones touchées par le déclin industriel. Si les résultats du programme INTERREG, comme ceux des autres fonds européens, sont controversées au niveau politique, le programme européen a contribué à asseoir l'autorité de l'instance régionale qui a tenu à centraliser la gestion des fonds.

---

[226] Jusqu'en 1992, il n'était pas possible pour un Etat-membre de l'Union européenne de se faire représenter au Conseil des ministres européen par un ministre d'un état fédéré. Le traité de Maastricht modifie cette situation sous l'initiative de la Belgique, de l'Autriche et de l'Allemagne. En Belgique, l'Etat fédéral et les états fédérés concluent en 1994 un accord de coopération quant à la représentation de la Belgique au Conseil des ministres européen qui repose sur deux principes : la rotation et les délégations mixtes. Conformément à cet accord, lorsque la Belgique obtient la présidence de l'Union européenne du 1er au 31 juillet 2001, des ministres du gouvernement flamand sont autorisés à présider certains conseils des ministres (celui consacré au tourisme les 27et 28 novembre, et celui sur l'enseignement et la jeunesse le 29 novembre).

[227] A titre d'exemple, nous pouvons rappeler que lors de la présidence belge, et plus particulièrement flamande, du Conseil des ministres européen en 2001, une des priorités mises à l'ordre du jour est la question du renforcement des régions constitutionnelles au sein de l'Union européenne. Durant sa présidence, la Flandre va plaider pour une répartition claire des compétences et l'application du principe de subsidiarité. Elle se prononce pour la reconnaissance des régions « constitutionnelles » (c'est-à-dire celles « dotées de compétences et de moyens attribués par la loi fondamentale ») en tant que partenaires à part entière du processus de décision européen. En 2000 déjà, les régions belges ainsi que d'autres régions européennes avaient adopté une motion communautaire (partiellement reprise dans le traité de Nice) sur l'élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne qui demande un accroissement des compétences du Comité des Régions, la possibilité pour les Régions ayant un pouvoir législatif de s'adresser directement à la Cour de Justice européenne, la reconnaissance de toutes les langues officielles et de la diversité culturelle. Depuis, la Région flamande continue de défendre ces revendications notamment à travers sa présence active au Comité des régions et dans d'autres instances de lobbying et de représentation auprès de l'Union européenne.

Ainsi, l'approfondissement du processus de régionalisation et le développement de l'action extérieure des autorités régionales, au travers notamment de la coopération transfrontalière, apparaissent fortement liés. Plus les Régions gagnent en autonomie, plus elles peuvent développer leurs activités internationales et plus elles renforcent leur propre pouvoir.

Pour les communes et les provinces, les possibilités légales de « faire du transfrontalier » n'ont pas évolué avant et après la fédéralisation, si ce n'est qu'elles sont passées d'une tutelle étatique à une tutelle régionale et communautaire. Dès lors, leur action transfrontalière va dépendre en partie du positionnement que les Communautés et Régions vont adopter vis-à-vis de la coopération transfrontalière.

Au final, la coopération transfrontalière n'est pas tant un problème de relation entre l'Etat fédéral et ses collectivités territoriales puisque l'Etat a concédé relativement facilement aux instances locales des compétences en matière d'action extérieure. Il s'agit plutôt d'un problème concernant les effets – encore incertains durant la décennie 1990 – de la régionalisation : de quelle manière les Régions vont-elles investir leurs nouvelles compétences et quels rapports vont-elles instaurer avec les autorités communales et provinciales ? Dans quelle mesure la Région flamande et la Région wallonne utilisent-elles la coopération transfrontalière pour affirmer leur autonomie et leur pouvoir ?

Que ce soit en France ou en Belgique, l'émergence de la question transfrontalière à travers la signature d'accords et la réalisation de petits projets est concomitante de la montée en puissance des collectivités territoriales au sein de chacun des deux pays. Les réformes de décentralisation en France, de régionalisation-communautarisation en Belgique ont apporté un surplus de confiance et de légitimité aux autorités locales qui ont franchi le pas de l'officialisation de leurs relations avec leurs voisins frontaliers[228]. Dans cette optique, la coopération transfrontalière devient un problème public dans la mesure où elle apparaît comme un enjeu dans le mouvement général d'autonomisation des collectivités locales et de territorialisation de l'action publique.

Les législations nationales spécifiques à la coopération transfrontalière ont plutôt confirmé l'importance de la question transfrontalière auprès coup, que contribué à son émergence. En effet, les

[228] Le lien entre l'état des relations centre-périphérie issu des mouvements de décentralisation/régionalisation au sein des Etats et le développement de la coopération transfrontalière est présent dans de nombreux travaux. Cependant, la perspective adoptée est le plus souvent celle dite de la « gouvernance » qui décrit la coopération transfrontalière comme le théâtre privilégié des nouvelles relations qui s'établissent entre les acteurs (de différents niveaux de pouvoir) dans la production de l'action publique locale. En revanche, aucun auteur ne montre que l'inscription de la coopération transfrontalière dans la reconfiguration des relations inter-gouvernementales constitue une forme de problématisation particulière de la question transfrontalière. Cf. Perkmann M., Sum N-L (Ed.), *op.cit.* ; Nagelschmitt M., « Le système à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe. Le cas du Rhin supérieur et de la frontière Est de la RFA », *Revue internationale de politique comparée*, 2005, vol.12, n°2, p.223-236 ; Quévit M., « La Grande Région et la problématique des rapports Etat-Nation / Région dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée,* 2005, vol. 12, n°2, p.207-221 ; Anderson J. et al. (Ed.), *op.cit.* ; Kramsch O., Hooper B. (Ed.), *op.cit.* ; Church A., Reid P., « Cross-border Cooperation, Institutionalization and Political Space across the English-channel », *Regional Studies*, 1999, vol.33, n°7, p.643-655 ; Harguindéguy J-B., *op.cit.*

avancées juridiques les plus importantes en matière de relations extérieures des collectivités territoriales n'ont lieu qu'à partir de 1992 en France, et en 1993 en Belgique. Elles viennent donc entériner et faciliter des pratiques déjà existantes. Même après ces premières réformes, les autorités territoriales françaises du Nord de la France considèrent que le cadre juridique n'est pas encore satisfaisant pour développer des actions transfrontalières d'importance, notamment à cause de l'absence d'un traité interétatique franco-belge qui ne verra le jour qu'en 2002. La difficulté d'aboutir à cet accord franco-belge tient essentiellement au fait que l'Etat français exige la signature d'un tel traité pour régler les modalités de coopération de ses collectivités territoriales avec des collectivités territoriales belges, mais refuse de contracter avec une entité régionale, alors qu'en Belgique, ce sont les Régions qui, à partir de 1994, ont la compétence pour signer de tels contrats internationaux.
La conclusion tardive de l'accord franco-belge semble également confirmer l'idée que les pressions locales en faveur d'une action transfrontalière avant la fin des années 1980 n'étaient pas très fortes d'un côté comme de l'autre de la frontière – alors que l'Etat belge était encore unitaire et qu'il était donc plus facile de signer un accord entre Etats.

Finalement, la lenteur et l'insuffisance des réactions, la réticence ou l'indifférence exprimées par des Etats français et belges envers la coopération transfrontalière ont fait de cette question un problème certes juridique mais surtout politique, mettant en jeu les rapports centre/périphérie dans un contexte de décentralisation/régionalisation. En France, les avancées prudentes et limitées du droit national et les discours et pratiques peu engageantes des gouvernements sont vécus par les acteurs locaux comme l'expression d'une volonté des autorités centrales de maîtriser le mouvement d'émancipation des collectivités territoriales. En Belgique, il apparaît plus clairement encore que l'aspect juridique du problème n'est que l'expression d'un problème politique relatif aux relations entre niveaux de gouvernement. En effet, le cadre juridique belge, par son imprécision et la liberté qu'il semble laisser aux instances locales, n'est pas perçu comme problématique. La coopération transfrontalière dépend avant tout du processus de régionalisation : de la façon dont les Régions vont faire usage de leur compétence internationale et des relations qu'elles vont établir avec les autorités inférieures, les Communes et les Provinces. Nous verrons effectivement que la Wallonie et la Flandre, en dépit d'un cadre juridique pratiquement identique, sont en fait engagées dans des processus de régionalisation de plus en plus différenciés et qu'elles ont une perception différente du « problème » transfrontalier et de la manière de le traiter.

Les contextes européens et nationaux ont pesé dans le processus de mise sur agenda et de problématisation de la question transfrontalière à la frontière franco-belge : en devenant un élément du processus d'intégration européenne et de développement régional ainsi qu'un enjeu de redéfinition des rapports centre/périphérie au sein des Etats et de l'Union européenne, la coopération transfrontalière est devenue un problème public reconnu dans les sphères politiques territoriales du

Nord de la France et de la Belgique occidentale. Néanmoins, les éléments donnés par l'Europe et les Etats ne suffisent pas à définir un cadre très précis dans lequel peut se développer la coopération transfrontalière : les législations demeurent floues et incomplètes, les pratiques et les discours des autorités européennes et centrales, qu'elles soient encourageantes ou au contraire méfiantes, n'indiquent pas la démarche à suivre, ni ne précisent les acteurs qui sont les plus compétents pour prendre en charge la coopération. De plus, au sein des collectivités territoriales, l'expérience de coopération est quasi inexistante. Ainsi, stimulée par divers événements mais sans direction clairement définie, la coopération transfrontalière a surgi dans les régions frontalières de manière dispersée et multiple : nous avons déjà recensé les différents accords de partenariats qui avaient vu le jour en moins de quatre ans dans la zone franco-belge étudiée. Chaque institution a saisi l'opportunité offerte sans savoir exactement comment procéder : le plus facile semblait alors d'entrer en contact avec les autorités voisines qui paraissaient correspondre au même niveau de pouvoir. Si les acteurs nationaux et européens n'ont pas fourni d'indications permettant de baliser plus strictement la coopération transfrontalière, c'est au niveau local que va s'opérer le recadrage. La définition du « problème » transfrontalier franco-belge n'est pas seulement issue des événements et des catégorisations européennes et nationales, elle s'est également affinée, précisée, spécifiée en fonction d'éléments de contextes locaux.

Section D – La coopération transfrontalière du point de vue local : un enjeu de développement territorial

Si les contextes européens et nationaux apportent des explications intéressantes quant à l'émergence et la définition du problème transfrontalier, ils ne suffisent pas à éclaircir la spécificité de la question transfrontalière telle qu'elle se développe autour de l'agglomération lilloise.

Les espaces frontaliers franco-belges qui nous intéressent (agglomération lilloise, Hainaut occidental autour de Tournai et Mouscron, Flandre occidentale autour de Kortrijk et Ypres) sont marqués à la fin des années 1980 et au début des années 1990 par trois phénomènes ayant une influence sur l'émergence de la coopération transfrontalière : des situations socio-économiques difficiles au Nord de la France et en Wallonie qui entraînent l'éligibilité d'une partie de leur territoire aux programmes de la politique régionale européenne ; le développement de la Communauté urbaine de Lille (en lien avec les réformes françaises sur l'intercommunalité et la montée en puissance des villes) ; la bonne santé économique et sociale de la Flandre et en particulier, de la Flandre occidentale. A ces trois éléments, il faudra ajouter la temporalité politique propre aux élus, et plus particulièrement celle concernant la carrière de Pierre Mauroy. De plus, gardons à l'esprit que l'ensemble des acteurs locaux

agissent dans le contexte de décentralisation et de régionalisation que nous avons évoqué précédemment.

Ce contexte local particulier, en lien avec le processus européen d'ouverture des frontières et les réformes nationales en faveur d'une plus grande décentralisation, va faire de la coopération transfrontalière un enjeu de développement territorial pour ces régions frontalières. Ce sont d'abord les autorités régionales et communales qui voient dans la coopération transfrontalière une opportunité de développement pour leur territoire (1). En cela, elles rencontrent la définition de la question transfrontalière développée par la Commission européenne. Puis, la Communauté urbaine de Lille va s'emparer de la question transfrontalière et l'inclure dans la problématique plus générale de la métropolisation (2). L'intervention des acteurs intercommunaux lillois dans l'émergence et la définition du problème transfrontalier ne remplace pas, ni ne se substitue à l'action des autres niveaux de gouvernement précédemment évoquée. Au contraire, la Communauté urbaine de Lille, et dans son sillage, les intercommunales flamandes et wallonnes situées de l'autre côté de la frontière, profitent de cette « fenêtre d'opportunité », et incorporent les différentes approches de la question transfrontalière tout en y ajoutant une dimension supplémentaire, celle du développement métropolitain, qui va durablement orienter l'action transfrontalière dans la zone centrale de la frontière franco-belge.

1. La coopération transfrontalière : un enjeu de développement économique régional et communal franco-wallon

Note méthodologique
La presse écrite, et notamment les articles de l'édition locale du journal *Le Soir*, ont constitué notre source principale d'informations concernant les premiers partenariats transfrontaliers. Le recours à ce matériau unique peut sembler problématique dans la mesure où, les informations provenant d'une seule et même source, elles peuvent s'avérer incomplètes ou ne peuvent être vérifiées à l'aune d'autres témoignages. Cependant, confronté à l'absence presque totale d'informations sur cette période (très peu de documents officiels et de souvenirs chez les personnes interrogées, une revue de presse de LMCU qui commence en 1991), les archives du journal *Le Soir*, facilement disponibles via le site internet du journal, nous sont apparues comme le seul matériau disponible, qui plus est, particulièrement riche. Afin de recouper les informations ainsi récoltées et d'instaurer une distance avec la subjectivité du journaliste, nous nous sommes efforcée de traiter un nombre important d'articles écrits par des journalistes différents et de n'en retirer que les aspects informatifs.

A partir de la fin des années 1960, le Nord de la France ainsi que la Wallonie dans son ensemble, et plus encore la Province du Hainaut, subissent une grave crise économique et sociale liée au déclin des industries traditionnelles particulièrement nombreuses dans ces régions et aux conséquences du choc pétrolier qui touchent l'ensemble des pays européens. La fermeture progressive des mines de charbon et des usines textiles et la réorganisation du secteur sidérurgique s'accompagnent d'une hausse du chômage sans précédent et d'un ralentissement démographique[229].

[229] Hilaire Y-M. (dir.), *op.cit.* ; Vincent A., « Objectif 1 en Hainaut », *Courier hebdomadaire du CRISP,* 1996, n°1534-1535.

Les politiques de reconversion et d'aménagement lancées par les gouvernements centraux ne parviennent pas à freiner la désindustrialisation[230], et la crise de 1973 qui suit le choc pétrolier aggrave encore la situation socio-économique du Nord-Pas-de-Calais et du Hainaut belge[231]. Le taux de chômage atteint 14% en 1988 dans la Région Nord-Pas-de-Calais contre 10,4% pour la moyenne nationale et 13, 2% en 1992 dans le Hainaut contre 9,8% pour la moyenne wallonne.

Au déclin industriel s'ajoutent les craintes, déjà évoquées, liées à la perspective de l'ouverture des frontières internes de la Communauté économique européenne (CEE).

> « Les régions de tradition industrielle sont appelées à vivre de profondes mutations. Et le Nord-Pas-de-Calais et le Hainaut, tout particulièrement. Au confluent des échanges entre l'Angleterre et le reste de l'Europe, ils vont être demain, au cœur du nouveau réseau de communication et d'échanges de la métropole lilloise (TGV et tunnel transmanche). Un coup de fouet qui, pour être utile, postule cependant une reconversion économique d'autant plus radicale que le tissu productif de ces régions, déjà fragilisé, va prendre, en plus, le grand marché européen de 1992 en plein dans les gencives. Là comme ailleurs, plus qu'ailleurs, il importe donc d'anticiper, sous peine de décrochage définitif, les bouleversements qui se profilent à l'horizon.
> Certes, sans doute a-t-on parlé un peu vite de régions en déclin : il y reste des potentialités non négligeables. Des potentialités dont il est possible, aujourd'hui, d'encore tirer profit. Surtout si l'on se sert des synergies qu'offre une coopération transfrontalière[232]. »

Compte-tenu de cette situation économique difficile, le Hainaut belge est classé en 1994 en « Objectif 1 » de la politique régionale européenne (aide aux régions en retard de développement). A ce titre, les autorités publiques comme les organisations privées de cette Province peuvent bénéficier de fonds européens pour des projets de développement territorial, afin d'atténuer le retard socio-économique par rapport à la moyenne européenne. Déjà, entre 1990 et 1993, le Hainaut avait bénéficié de subventions européennes dans ce sens. De même, la région lilloise, ainsi que toute la zone frontalière du Nord de la France, est classée en « Objectif 2 » (reconversion des zones en déclin industriel) par l'Union européenne (puis en « Objectif 1 » à partir de 1999). L'irruption des aides européennes dans ces régions fait prendre conscience aux collectivités territoriales et aux Etats que l'Europe peut constituer un levier pour le développement de leurs territoires. Dès lors, ils se montrent particulièrement réceptifs au programme INTERREG proposé par l'Union européenne parallèlement et en complément des financements « Objectif 1 » et « Objectif 2 » de la politique régionale. La classification du Nord de la France et du Hainaut comme territoires éligibles aux fonds structurels de l'Union européenne aurait ainsi aiguisé la sensibilité de ces régions à l'égard de l'Europe et de ses incitations financières en faveur de la coopération transfrontalière. INTERREG est alors envisagé par les acteurs locaux comme une aide au développement territorial au même titre que les financements des Objectifs 1 ou 2.

---

[230] Entre 1974 et 1980, l'INSEE comptabilise pour le Nord-Pas-de-Calais une perte de 72 000 emplois industriels, soit une baisse de – 10,5%. De 1982 à 1986, la perte s'élève encore à 83 000 emplois. Sans avoir pu récolter de chiffres précis, une tendance similaire s'observe dans le Hainaut belge où on note « *une perte structurelle d'emplois dans les deux principaux pôles industriels hennuyers (textile et sidérurgie)* » Vincent A., « Objectif 1 en Hainaut », *Courier hebdomadaire du CRISP*, 1996, n°1534-1535.
[231] Giblin B., La Région, territoires politiques. Le Nord-Pas-de-Calais, Paris, Fayard, 1990.
[232] *Le Soir*, 13 janvier 1989.

De plus, comme évoqué précédemment, les premiers pas de la régionalisation et de la décentralisation donnent aux acteurs territoriaux un nouvel élan.

- ***Le PACTE***

Ainsi, à la fin des années 1980, dans le Nord de la France et le Hainaut belge, la coopération transfrontalière commence à être perçue comme un enjeu de développement territorial. Mettre en place des actions de coopération avec son voisin de l'autre côté de la frontière permettrait de contribuer au redressement économique de ces régions sinistrées et de tirer le meilleur parti du processus d'intégration européenne marqué par l'ouverture des frontières et la mise en place du marché unique. Cette vision est d'abord portée par les acteurs régionaux, notamment par la Région wallonne côté belge, par la préfecture du Nord-Pas-de-Calais accompagnée de la DATAR, côté français. C'est dans cette logique qu'ils décident en 1989 de s'engager (avec d'autres autorités partenaires) dans un « Programme d'actions et de coopération transfrontalier européen », appelé PACTE.

Cette collaboration inter-régionale commence en 1987 sous l'impulsion de Michel Lemay, alors président de la Chambre de commerce et d'industrie du Tournaisis. Cette année-là, il organise un « *rassemblement des décideurs belges et français, avec la complicité d'un de ses prédécesseurs à la Chambre de commerce, Arnaud Decléty, alors ministre de la Région wallonne*[233]» (et ancien industriel originaire du Tournaisis). A la suite de cette journée, des études sont réalisées de part et d'autre de la frontière : l'une est menée par l'équipe de recherche pluridisciplinaire en développement régional (RIDER) de l'Université catholique de Louvain (sous la direction de Michel Quévit) à la demande de la Région wallonne (et notamment du ministre wallon de l'Economie, Arnaud Decléty), l'autre est confiée par la DATAR et la préfecture départementale du Nord au bureau d'études parisien « Fere consultants ».
Dans les deux documents, la coopération transfrontalière est présentée comme une opportunité pour le développement futur de ces régions. Le rapport wallon préconise notamment le développement de la recherche technologique au niveau de l'ensemble de la zone transfrontalière, la création d'un « espace éducatif » commun aux deux zones frontalières, la « maximisation », sur l'ensemble de la zone transfrontalière, « *des retombées du nouvel espace européen de communication dans une perspective de désenclavement des vieux bassins miniers et sidérurgiques*[234]». L'étude française qui porte sur « la place de la coopération transfrontalière franco-belge dans le développement du Hainaut-Cambrésis » explique que « *le défi majeur est d'enrayer le déclin économique de ces régions en tirant parti de deux événements considérables : d'une part, l'avènement du marché unique et les mutations qu'il ne manquera pas d'entraîner dans cette zone frontalière ; d'autre part, les décisions relatives à la*

[233] *Le Soir,* dossier spécial, 13 janvier 1989.
[234] *Le Soir*, dossier spécial, 13 janvier 1989.

création des grandes infrastructures (transmanche, TGV Paris-Lille-Bruxelles) qui placent le Hainaut au centre de l'Europe économique. (...) Dans ce contexte, écrit le rapport, la coopération transfrontalière franco-belge apparaît comme un pilier naturel pour soutenir un nouveau développement. (...) Pour supporter une nouvelle dynamique économique locale et régionale, il importe dans une certaine mesure de repenser, dans un Hainaut sans frontières, les questions d'infrastructures, de formation et d'offre de services aux entreprises[235] ». Les deux rapports, français et wallons, émettent des propositions d'actions, notamment en matière de transports, d'éducation, de formation et de services aux entreprises. Ils préconisent également à moyen terme de mettre en place une « structure politico-institutionnelle transfrontalière ». Suite à ces rapports, la Région wallonne et les services déconcentrés de l'Etat du Nord-Pas-de-Calais décident de mettre en place huit groupes de travail qui ont pour mission de définir une première série d'actions. A partir de ces propositions, une commission de coordination franco-belge constituée en 1990 effectue une sélection de quinze projets transfrontaliers, qui seront présentés à l'Union européenne pour obtenir leur co-financement (dans le cadre du FEDER). Quelques réalisations verront le jour[236].

- ***L'« Eurozone » et « Comines-Europe »***

L'idée d'une coopération transfrontalière comme facteur de développement territorial pour faire face au mouvement d'ouverture des frontières européennes est également présente dans les petites communes frontalières. Deux initiatives voient le jour sur le territoire qui nous intéresse : l'« Eurozone » entre deux communes wallonnes (Mouscron et Estaimpuis) et une commune française (Wattrelos), à laquelle s'adjoindront une commune flamande (Espierres-Helchin) et la commune française de Roubaix ; « Comines-Europe » entre les villes jumelles de Comines-France et Comines-Belgique.

S'agissant de l'« Eurozone », la coopération débute par la signature, le 23 mai 1989, d'un protocole intitulé « Pour un concept commun de développement transfrontalier » (il faut toutefois signaler l'existence d'un premier accord, signé en 1986, qui n'a pas eu de suites).
A travers ce protocole, les trois maires et bourgmestres, Jean-Pierre Detremmerie pour Mouscron, Patrick Van Honacker pour Estaimpuis et Alain Faugaret pour Wattrelos, veulent « *appeler solennellement l'attention des autorités françaises, belges et des instances de la Communauté européenne sur la situation de leur bassin urbain, qui nécessite, de manière urgente, l'adoption en sa faveur de mesures de développement, de reconversion et de mise à niveau technologique*[237]». Le protocole part d'un constat inquiétant quant à la situation socio-économique de la zone : il décrit « *un*

[235] *Le Soir,* dossier spécial, 13 janvier 1989.
[236] Le Bureau de développement transfrontalier des entreprises (BDTE), le Pôle textile entre Roubaix, Tourcoing, Mouscron et Tournai, la coopération autour du Parc naturel Scarpe-Escaut.
[237] Extrait du protocole d'accord.

déclin de l'activité économique traditionnellement dominante dans le périmètre de Mouscron-Roubaix, à savoir l'industrie textile, déclin accompagné d'insuffisances notoires en matière de formation des hommes, de recherche, d'infrastructures et de voies de communication[238]». Les pertes d'emplois et la diminution de la population active sont des indicateurs mis en avant par les acteurs locaux pour illustrer la gravité de la situation[239] et justifier l'urgence d'un « programme de revitalisation » qui passe par un partenariat transfrontalier. Les priorités qui sont définies au cours des premières années de la coopération visent l'amélioration des dessertes routières[240], la création de zones d'activités transfrontalières, le développement de l'« Eurotéléport » de Roubaix (en intégrant les communes belges voisines), la prolongation du métro lillois jusqu'à Mouscron, l'assainissement et l'aménagement du canal de l'Espierres entre Wattrelos, Estaimpuis et Mouscron. Plusieurs études seront réalisées dans ces secteurs et des activités de réflexions seront organisés (« Les entretiens transfrontaliers de l'Eurozone » connaîtront trois éditions) et quelques projets financés par INTERREG verront le jour (comme le chemin cycliste transfrontalier « le musard » ou la ligne de bus entre Tourcoing, Wattrelos et Mouscron).

Concernant « Comines-Europe », il s'agit d'un rapprochement entre les communes contigües de Comines-France et Comines-Belgique (Comines-Warneton).
En 1988, le Bourgmestre de Comines-Warneton, Gilbert Deleu, et le Maire de Comines-France, Henri Ségard, signent une convention de collaboration. Un an plus tard, ils réaffirment leur volonté de coopérer pour « *propager une nouvelle image de Comines auprès du public, des investisseurs potentiels et des décideurs régionaux, nationaux et européens*[241]». Avec la perspective du marché unique, les deux villes se conçoivent comme « *le laboratoire idéal pour la construction d'une Europe sans frontières*[242]». Pour Comines-Belgique, le rapprochement avec son homonyme française est aussi une façon de sortir de son isolement géographique[243]. Quelques actions de communication sont menées qui visent essentiellement à faire connaître le label « Comines-Europe » : « *organisation de festivités communes tel le carnaval, diffusion d'un spot télé Comines-Europe, organisation d'une*

---

238 *Le Soir*, 12 juin 1989.
239 Dans un document intitulé « l'Eurozone : des simples relations de bon voisinage aux premières réalisations concrètes, ou la création d'un pôle européen de développement urbain, symbole de coopération transfrontalière » (1994), la situation économique de la zone Roubaix-Wattrelos-Mouscron-Estaimpuis-Espierres est jugée préoccupante notamment en raison des indicateurs suivants : « *De 1981 à 1992, du côté français, la zone de Roubaix a perdu plus de 24000 emplois* », « *au cours des 20 dernières années, du côté belge, l'arrondissement de Mouscron, malgré une politique de soutien adoptée, a perdu plus de 7% de sa population active.* »
240 Notamment : la prolongation de la voie rapide urbaine lilloise en territoire belge en la connectant à la route de la laine, et l'achèvement de la RN Roubaix-Dottignies pour désenclaver le versant Nord-est de l'agglomération lilloise et desservir les zones industrielles d'Estaimpuis et le parc technologique de Wattrelos.
241 *Le Soir*, 6 septembre 1989.
242 *Le Soir*, 6 septembre 1989.
243 Il faut rappeler que Comines Belgique est une enclave wallonne dans le territoire flamand. De par cette position géographique particulière, son système politico-administratif est soumis à un statut spécial : le bilinguisme est d'application et le conseil communal est composé selon la règle de proportionnalité afin de laisser l'opportunité à la minorité flamande (3 à 4% de la population) de disposer d'un conseiller. Même s'il n'y a plus de conseiller communal flamand depuis la fin des années 1960, cette particularité politique et l'isolement géographique de Comines qui se vit « *comme un îlot en mer de Flandre* » (cf. *La Voix du Nord*, 10 novembre 2007) est perçue par son Bourgmestre comme une vulnérabilité que l'association avec Comines-France est susceptible d'atténuer.

semaine « Euroweek » et d'une journée « Comines-Europe, ville ouverte »[244]». Par la suite, divers projets soutenus par les fonds européens sont élaborés et partiellement mis en œuvre[245].

D'après les articles du journal *Le Soir* que nous avons consultés, l'« Eurozone » et « Comines-Europe » sont des initiatives transfrontalières locales qui ont débuté avant le lancement du PACTE mais qui ont été réactivées dans le cadre de ce programme, notamment du fait de la perspective de financements européens. Ainsi, le groupe de travail « métropole du Nord-Hainaut occidental » mis en place dans le cadre du PACTE reprend les projets de l'« Eurozone Wattrelos-Mouscron-Estaimpuis » et le « *concept Comines-Europe*[246]», à côté d'autres projets. Mais, pour les responsables politiques de ces communes que nous avons rencontrés, l'« Eurozone » et « Comines-Europe » sont avant tout des partenariats d'origine communale sans intervention des pouvoirs supérieurs.
Dans tous les cas, nous constatons qu'à la fin des années 1980, la coopération transfrontalière dans une optique de développement territorial est le fait de communes et de divers acteurs régionaux voire de pouvoirs intermédiaires (départementaux et provinciaux). Le niveau intercommunal est alors absent de ces premières initiatives.

Que ce soit au niveau régional, avec le PACTE, ou au niveau local, avec les coopérations entre communes frontalières, la coopération transfrontalière est envisagée dans le cadre d'un développement territorial orienté vers l'action économique et les transports. Même si d'autres thèmes sont présents dans les accords de coopération, tout ce qui touche à l'économie et à l'accessibilité des zones économiques fait l'objet d'une attention particulière. L'orientation économique des programmes de coopération définis à la fin des années 1980 et au début des années 1990 s'explique largement par la crise qui affecte le Nord-Pas-de-Calais et la Wallonie, crise qui rend les préoccupations socio-économiques prioritaires.

De plus, on remarque qu'il s'agit d'abord de coopérations franco-wallonnes qui ne prennent pas en compte le versant flamand à l'exception de la commune de l'Espierres-Helchin qui rejoint l'« Eurozone » à partir de 1994. En considérant que les explications telles que l'identité de la langue, le continuum du tissu productif et la proximité des cultures, souvent évoquées par les acteurs, ne sont pas toujours convaincantes ou du moins, suffisantes, on peut suggérer que c'est d'abord la similitude des problèmes économiques et sociaux qui touchent le Nord de la France et le Hainaut belge qui a joué

---

[244] *Le Soir,* 1er juin 1990.
[245] Citons par exemple les projets « Astuce », « Pédalo » et « Pureté ». « Astuce » (Activités et services transfrontaliers d'utilité commerciale et économique) vise à « *optimaliser le développement socio-économique, les infrastructures et l'aménagement de Comines-Europe* » (cf. *Le Soir*, 13 juillet 1993) en renforçant la capacité d'accueil des entreprises. Cela s'est traduit par exemple par la mise en place du « *centre Euro-delta qui tient à la fois du hall-relais et de la nurserie d'entreprises* ». « Pédalo » (projet d'étude pour le développement d'activités de loisirs) a pour objectif de valoriser la patrimoine naturel et culturel des deux Comines à des fins touristiques, notamment par la création d'une infrastructure touristique commune. Enfin, « Pureté » (projet d'utilité régionale d'épuration transfrontalière des eaux) vise la construction d'une station d'épuration franco-belge capable de traiter les eaux en provenance des deux villes de Comines.
[246] *Le Soir,* 25 avril 1990.

un rôle dans le rapprochement des deux régions – deux régions qui vont être identifiées au début des années 1990 par les instances européennes comme des territoires en difficulté. Dans la mesure où la coopération transfrontalière se développe dans un contexte de crise, il est possible d'imaginer que la Flandre, bien moins affectée par la crise économique, ne veuille pas être associée à cette coopération pour des raisons d'image. De plus, dopées par les avancées de la régionalisation, les autorités régionales flamandes, en pleine affirmation identitaire et politique[247], cherchent avant tout à se différencier de la Wallonie. Cela expliquerait que « *le désir* [de coopération] *n'a pas été relayé par l'Exécutif de la Région flamande*[248]».

Au plan infra-national, la problématisation de la question transfrontalière se fait donc dans un premier temps sous l'angle du développement économique à l'échelle régionale et communale entre la France et la Wallonie.

Cependant, en quelques années, un autre partenariat transfrontalier va être engagé à une échelle différente, celle de l'intercommunalité, et va s'imposer comme le cadre dominant de la coopération transfrontalière sur une partie de la frontière franco-belge (autour de l'agglomération lilloise), occultant pour une part les coopérations construites aux niveaux régional et local. Il s'agit du partenariat transfrontalier appelé COPIT (Conférence permanente intercommunale transfrontalière) qui réunit cinq organismes intercommunaux : en France, la Communauté urbaine de Lille (CUDL) ; en Wallonie, IDETA (intercommunale de développement de Tournai/Ath) et IEG (intercommunale d'étude et de gestion de Mouscron/Comines/Estaimpuis) ; en Flandre, Leiedal (intercommunale de développement de Kortrijk) et WVI (intercommunale de Flandre occidentale). Comme nous allons l'analyser maintenant, c'est autour de cette organisation que va se forger une nouvelle conception de la coopération transfrontalière.

2. La coopération transfrontalière : un enjeu de développement métropolitain à l'échelle intercommunale (Lille)

Avant la constitution de la COPIT en 1991, des partenariats de niveau intermédiaire (entre le local et le régional) ont déjà émergé puisque le PACTE lui-même associe le Département du Nord, et parmi les groupes de travail qui sont mis en place en 1989, certains sont formés sur une base territoriale découpant l'espace transfrontalier en sous-régions telles que « Mons Borinage-Centre-Hainaut-Cambrésis », « Lille-Hainaut occidental », « Vallée de la Sambre jusqu'à Charleroi »[249]. Par ailleurs,

[247] La fin des années 1980 et le début des années 1990 correspondent à une période de grands bouleversements politiques en Belgique avec la création des Régions, des Communautés linguistiques puis celle de l'Etat fédéral. Les responsables flamands manifestent une forte volonté de différenciation vis-à-vis de la partie francophone du pays.
[248] Entretien de Michel Quévit, professeur à l'UCL, pour *Le Soir,* 13 janvier 1989.
[249] Sur le détail des différents groupes de travail, voir article du journal *Le Soir*, 31 mai 1990.

comme nous l'avons évoqué précédemment, le Département du Nord s'engage à la fin des années 1980 dans une coopération avec les Provinces belges : avec la Province du Hainaut puis avec celle de Flandre occidentale. Ces accords de coopération, qui n'aboutiront pas, dans un premier temps, à beaucoup de réalisations, marquent néanmoins l'émergence d'une nouvelle échelle de coopération.

Cependant, le cadre qui va devenir le plus visible et le plus reconnu pour la coopération franco-belge au cours des années 1990 est celui de la COPIT : il impose l'échelle de l'intercommunalité comme niveau pertinent de coopération et fait de l'agglomération lilloise le point central de la coopération transfrontalière franco-belge. En effet, au fur et à mesure des années, on parle de moins en moins des coopérations régionales et communales et de plus en plus de la COPIT, résultat d'un engagement fort de la Communauté urbaine de Lille qui inscrit le transfrontalier dans le grand récit de la métropolisation lilloise.

- ***Le déplacement du problème transfrontalier : du développement régional et communal au développement métropolitain***

Quelques années après sa création, le PACTE se retrouve concurrencé par le programme INTERREG lancé par la Commission européenne à partir de 1990. Dans les années suivantes, le PACTE finit par se confondre avec le programme INTERREG, et en 1994, lors du lancement de la seconde génération d'INTERREG, le PACTE n'existe plus. Cette transition qui s'effectue dans la plus grande confusion ne favorise pas la structuration de la coopération transfrontalière inter-régionale entre le Pas-de-Calais et le Hainaut. De plus, si le programme INTERREG acquiert au fil des années une certaine notoriété, sa lisibilité demeure longtemps faible du fait de la grande dispersion des actions et des acteurs qui y sont impliqués.

Le passage du PACTE à INTERREG, relaté de manière claire et linéaire par les acteurs locaux dans des articles récents, semble, à la lumière des articles de presse de l'époque, s'être accompli dans la plus grande confusion.
En 1990, la presse mentionne l'apparition d'INTERREG, le nouveau programme d'aide aux régions décidé par la Communauté européenne, doté de 800 millions d'Ecus. Mais le Hainaut ne pourra profiter de cette « *manne transfrontalière*[250] » que de manière très limitée (seulement 5% de la dotation totale) car la Commission européenne a décidé que seules les zones reprises dans le règlement du FEDER au sens des Objectifs 1, 2 et 5 bis sont éligibles pour INTERREG. Or, en 1990, le Hainaut belge possède très peu de territoires concernés par les classements du FEDER[251] (le

[250] *Le Soir*, 10 octobre 1990.
[251] Seules quelques communes sont concernées dont trois sont assez proches de la frontière pour être susceptible d'être intéressés par INTERREG : Binche, Morlanwelz et Anderlues.

classement en « Objectif 1 » n'interviendra qu'à partir de 1994). Ainsi, « *alors que le Hainaut possède un longue frontière avec la France et que la Province est engagée de manière importante dans un processus de coopération transfrontalière via la structure PACTE, elle ne reçoit donc qu'une partie congrue du programme INTERREG. Ceux qui espéraient profiter de la nouvelle enveloppe pour faire réaliser des projets PACTE en les faisant glisser d'un programme vers l'autre, en sont pour leurs frais*[252]». Par contre, de l'autre côté de la frontière, côté français, le Nord-Pas-de-Calais étant classé en « Objectif 2 » par le FEDER, de nombreuses communes frontalières sont éligibles au programme INTERREG. Ainsi, certaines régions sont éligibles d'un côté de la frontière mais pas de l'autre[253]. Un an plus tard, l'Union européenne accepte de mettre fin à cette incohérence[254] et permet aux projets préparés dans le cadre du PACTE, moyennant quelques adaptations, d'accéder au financement INTERREG.

Néanmoins, l'organisation du programme de coopération franco-belge est encore très floue : on parle d'un « comité de suivi » du programme PACTE intégré dans l'initiative communautaire INTERREG, mais dès 1994, à l'occasion du lancement d'INTERREG II, la gestion des projets transfrontaliers est transformée et les classements du FEDER sont modifiés : l'intégralité du Hainaut est classé en « Objectif 1 » alors que le Nord-Pas-de-Calais est en « Objectif 2 », ce qui fait craindre de nouveau des incohérences dans les procédures d'éligibilité aux fonds structurels européens et ajoute à l'instabilité institutionnelle qui entoure la coopération transfrontalière entre le Nord-Pas-de-Calais et le Hainaut.

Finalement, durant la première moitié des années 1990, les deux programmes, PACTE et INTERREG, tous deux soutenus par l'Union européenne et structurés au niveau des régions, offrent une image désorganisée et peu lisible de leur fonctionnement : on passe d'un PACTE considéré par la presse comme « *un grand machin intellectualiste et peu opérant*[255]» à un programme INTERREG franco-belge qui cherche encore à se stabiliser. Dans ce désordre, le discours sur la coopération transfrontalière comme élément de développement régional demeure confus.

Quant aux coopérations communales, elles s'essoufflent suite à des dissensions internes et à l'entrée des organisations intercommunales dans le jeu transfrontalier.

Pour ce qui est de « Comines-Europe », les deux villes peinent à trouver des terrains d'entente malgré quelques projets communs dans le domaine culturel ou touristique. Le Maire de Comines-France et le Bourgmestre de Comines-Warneton attribuent ces échecs aux contraintes administratives qui ne dépendent pas du pouvoir local.

---

[252] *Le Soir*, 10 octobre 1990.

[253] C'est le cas de Comines-France et Comines-Belgique : alors que ces deux communes sont engagées dans un projet de coopération ensemble, seule Comines-France peut bénéficier des aides INTERREG.

[254] « Il semble que les responsables européens soient prêts à gommer les aberrations d'une situation qui avait amené à retenir des portions de territoire français… sans leurs vis-à-vis belges. Conséquences : les quinze projets pris en charge par la Région wallonne ont été retravaillées pour répondre aux conditions pluriannuelles d'INTERREG et envoyés à la CEE le 28 février 1991. », Le Soir, 5 avril 1991.

[255] *Le Soir*, 5 février 1991.

> « Les fêtes communales sont, par exemple, organisées ensemble. La fête de la louche se déroule dans les deux Comines. Globalement, nous sommes en fête de part et d'autre de la frontière du 14 au 21 juillet. (…) Les fêtes sont une chose. L'économie et l'aménagement, c'est autre chose. Là s'imposent des contraintes administratives, pesantes et d'un autre âge, que nous ne parvenons pas toujours à surmonter, cela, tant avec nos voisins flamands que français. (…) Un exemple de ces difficultés : nous avions le projet commun, avec Comines France, de créer une maison des entreprises et de la formation. Faute d'obtenir les accords administratifs respectifs, nous avons dû nous résoudre à construire chacun notre maison des entreprises. Chez nous, elle est née en 1994[256]. »

Même constat côté français :

> « Nous aurions souhaité nous associer et cofinancer la Maison des entreprises créée par Comines Belgique à destination d'un super Grand Comines, mais là encore, on nous l'a interdit. (…) Dans un domaine plus proche de la vie quotidienne, nous n'avons pu mener un travail en commun sur un contrat petit enfance. Nous avons, au contraire, été obligés de créer une garderie pour éviter que les familles françaises faisant garder leur enfants en Belgique, faute d'équipements chez nous, soient victimes d'un redressement fiscal pour avoir déduit ces droits de garde[257] ! »

Face à ces difficultés, les projets de coopération tendent à se tarir entre les deux villes.

L'« Eurozone » va également rencontrer des difficultés qui vont culminer avec le départ du Bourgmestre d'Estaimpuis, M. Van Honacker.

Les problèmes commencent dès la fin de l'année 1989 lorsque les bourgmestres de Mouscron et Estaimpuis conviennent de transformer une vaste zone agricole à cheval sur leurs communes en zone industrielle le long de la frontière. La proposition est approuvée par l'ensemble des conseillers communaux mouscronnois mais à Estaimpuis, une partie des échevins de la majorité s'y oppose. Le Bourgmestre entend rappeler ses troupes à l'ordre et obtient la démission de deux des échevins récalcitrants, mais l'échevin à l'agriculture persiste dans son refus, soutenu par les agriculteurs d'Estaimpuis, leurs groupements syndicaux (Unions professionnelles agricoles et Alliance agricole belge) et les partis d'opposition (PS et PRL). Pour les opposants, le projet de zone industrielle est assimilé à l'« Eurozone » : on assiste à un « *rejet de la « zone » et, dans la foulée, de l'Eurozone Mouscron-Estaimpuis-Wattrelos*[258]», qui est accusée de privilégier les infrastructures économiques et technologiques au détriment de l'agriculture qui ne fait pas partie du programme transfrontalier de l'« Eurozone ». Finalement, le Bourgmestre réussira à convaincre la majorité du conseil communal d'engager une procédure de révision du plan de secteur pour la création de la fameuse zone d'activités économiques. Mais avec cette crise politique, le projet de l'« Eurozone » est décrédibilisé aux yeux de la population et d'une partie des représentants politiques locaux. Ce sera une des causes de la défaite du Bourgmestre aux élections locales de 1994, remplacé par le socialiste,

---

[256] Gilbert Deleu, Bourgmestre de Comines-Warneton (Belgique), interviewé pour le Journal *Autrement Dit*, 14 mars 2003 (*Autrement dit* est un journal qui couvre l'actualité – notamment économique, touristique et culturelle à l'échelle de l'Eurorégion Nord-Pas-de-Calais/Picardie/Kent/Wallonie/Flandre).

[257] Henri Ségard, Maire de Comines (France), interviewé pour le journal *Autrement Dit*, 13 juin 2003.

[258] *Le Soir*, 29 mars 1990.

Daniel Senesaels. En juin 1994, le journal *Le Soir* titre « *le grand blues de l'Eurozone*[259]». L'affaire du poulailler, qui oppose la municipalité d'Estaimpuis et l'intercommunale IEG aux riverains frontaliers de Wattrelos soutenus par leur autorité communale et rejoints par une partie de la population d'Estaimpuis (et les partis d'opposition dont le futur Bourgmestre d'Estaimpuis, Daniel Senesaels), finit de délégitimer le Bourgmestre sortant et enterre un peu plus encore l'espoir d'une coopération transfrontalière dans le cadre de l'« Eurozone »[260].

Les tentatives de coopération autour de l'assainissement et de l'aménagement du canal de l'Espierre s'avèrent également plus compliquées que prévues : « *Français et Belges ne sont pas totalement en harmonie sur les mesures à prendre, spécialement en ce qui concerne l'assainissement du bassin de l'Espierre de même que pour éviter les inondations*[261]». Enfin, en 2000, la démission de M. Faugaret, Maire de Wattrelos qui avait de bonnes relations personnelles avec les bourgmestres des communes belges voisines (malgré des orientations politiques différentes)[262], signe l'arrêt définitif de la coopération entre les communes frontalières de Wattrelos, Mouscron et Estaimpuis.

> « Nous ne sommes pas parvenus à surmonter nos difficultés et nos différences sur le plan administratif. Nos relations transfrontalières sont officiellement au point mort à ce jour. (…) Mon prédécesseur Alain Faugaret a été un formidable précurseur. Alors que la frontière n'était pas encore abolie et qu'aucun texte officiel ne l'avait évoqué, il a lancé le concept d'« Eurozone » et s'est rapproché de ses collègues de Mouscron et Estaimpuis. Un concept est défini, une audacieuse coopération est affirmée, des déclarations d'intention fusent de toutes parts et un parc d'activités industrielles éponyme est crée. Aujourd'hui, la seule vraie réussite de toute cette agitation conceptuelle demeure modeste : la liaison en autobus avec Mouscron. Depuis, il n'y a pas d'autres dossiers[263]. »

Les sujets de dispute, notamment autour du tracé de la frontière, sont même plus nombreux entre les communes frontalières que les projets de coopération. La vision d'une coopération transfrontalière comme enjeu de développement local perd de sa pertinence.

> « Maintenant, il n'y a plus rien en cours, si ce n'est des litiges à propos du « traité des limites » qui date de 1820, et qui exige un bande de dix mètres non-constructible autour de la frontière. Nous, on pensait qu'avec l'ouverture des frontières, ça n'était plus valable. Et c'est ce que tout le monde disait. D'ailleurs, dans les autres communes, ça ne pose pas de problème, mais c'est parce qu'il n'y a pas de continuité

---

[259] Le Soir, 3 juin 1994. Dans cet article, Alain Faugaret rejette la faute de l'échec de l'Eurozone sur les « techniciens qui ont voulu créer une zone transfrontalière à horizons variables. Dans mon esprit, la zone transfrontalière devait se limiter à la zone de continuité urbaine le long de la frontière. (…) Le Pacte est venu tout compliquer… Et de déplorer, dans la foulée, le manque de clarté dans l'attribution des crédits européens. »

[260] Cette affaire renvoie à un projet d'implantation d'un poulailler « géant » de 512 000 poules pondeuses sur la zone artisanale du Pont-Tunnel à Estaimpuis. Or, cette zone est située à dix mètres de la frontière en face du quartier du Nouveau monde à Wattrelos, d'où la mobilisation des riverains de cette commune française contre le projet de l'industriel flamand Dion Vanderwiele du fait des nuisances habituellement associées à ce type d'activités (nuisances olfactives, auditives et pollution de la nappe phréatique). Après de nombreuses études d'incidences, contre-expertise, dépôts de plainte et décisions contradictoires des autorités supérieures responsables de la délivrance du permis de construire, le projet sera finalement abandonné en 1997. Cette affaire n'aura fait qu'alourdir le bilan négatif du Bourgmestre sortant et contribuer à la dégradation des relations entre Estaimpuis et Wattrelos. Sur cette affaire du poulailler, voir les articles du journal *Le Soir*, 28 novembre 2004, 6 décembre 1994, 18 décembre 1995, 17 janvier 1996. Lors de notre entretien le 18 décembre 2009 avec M. Fourmentraux, responsable de l'urbanisme à la commune d'Estaimpuis, l'affaire du poulailler est également évoquée, et considérée comme l'événement qui a fait « éclater » la coopération de l'« Eurozone ».

[261] *Le Soir*, 8 avril 1993.

[262] D'après M. Fourmentraux, commune d'Estaimpuis, entretien du 8 décembre 2009.

[263] Dominique Baert, Maire (PS) de la commune de Wattrelos depuis 2000, interviewé pour le journal *Autrement Dit*, 17 janvier 2003.

urbaine comme chez nous, ou bien qu'il y a une rivière qui sépare. Et puis, à l'occasion de la construction d'une maison par un habitant, la polémique est ressortie et on a appris que les dix mètres étaient toujours d'application et qu'il fallait des dérogations ! Notamment, il faut demander l'avis aux douanes françaises. Mais demander aux douanes françaises, ça veut dire remonter jusqu'à l'Etat français, et alors, les demandes prennent deux ans ! »,
J. Salembier, Ville de Mouscron, 8 décembre 2009.

Pendant quelques années, les quelques coopérations entre communes frontalières qui persistent coexistent avec celles lancées au niveau des intercommunales un peu plus tard sous le nom de COPIT.

Puis, progressivement, face aux difficultés rencontrées par les communes frontalières, celles-ci acceptent, de plus ou moins bon gré, de déléguer ce problème à leurs intercommunales respectives regroupées au sein de la COPIT. Cette dernière n'hésite pas à récupérer les projets de coopération entamés par les communes.

« Tout ça [l'« Eurozone »], c'était très positif, et surtout, ça mettait de la confiance entre les partenaires, c'était rassurant pour mener des actions. Mais à la fin des années 1999, tout ça a disparu. »
F. Fourmentraux, commune d'Estaimpuis, 8 décembre 2009

« C'est le changement d'échelle avec la COPIT, puis l'Eurométropole, ça a changé la donne, et ça a fait perdre les coopérations de terrain. »
J. Salembier, commune de Mouscron, 8 décembre 2009.

« Relayant les initiatives prises dans le cadre de l'« Eurozone » qui regroupe les villes et communes de Roubaix, Wattrelos, Mouscron et Espierres-Helchin, la COPIT a repris récemment l'Espierre au nombre de ses préoccupations. (…) Le second projet, repris à son compte par la COPIT, ambitionne de créer un circuit de navigation de plaisance Lys-Escaut empruntant la Deûle, le canal de Bossuit et celui de l'Espierre[264]. »

L'affaiblissement des coopérations transfrontalières portées par les acteurs communaux s'ajoute à la perte de lisibilité des coopérations lancées au niveau régional par le PACTE et passées sous la bannière d'INTERREG. Si ce double affaissement institue des conditions favorables à l'affirmation de la coopération transfrontalière intercommunale incarnée par la COPIT, il nous semble que l'élément déterminant se situe dans la montée en puissance de la Communauté urbaine de Lille (CUDL) et l'accession à sa présidence de Pierre Mauroy.

- ***L'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille…***

La coopération transfrontalière franco-belge prend place dans un contexte d'affirmation institutionnelle de la CUDL (rebaptisée LMCU en 1996). Celle-ci est créée en 1967 suite à une décision de l'Etat : c'est une des quatre premières Communautés urbaines imposés par l'Etat français

[264] *Le Soir*, 18 septembre 1993.

avec la loi du 31 décembre 1966[265] qui fait suite aux réflexions de la DATAR sur les « métropoles d'équilibre[266]». Outre le désir d'équilibrer le territoire national, les raisons avancées pour la création de ces grandes intercommunalités renvoient à la volonté de rationaliser la gestion des services municipaux (voirie, transport, déchets, équipements scolaires et sportifs…) tout en préservant l'autonomie politique des communes. Pour Daniel Gaxie, toutes les réformes institutionnelles sont guidées par cette logique qui consiste à « *transformer l'édifice institutionnel en sauvegardant les situations établies, protégeant les identités et confortant les possibilités d'intervention des uns et des autres*[267]».

Différentes lois relatives à l'intercommunalité vont être érigées pour renforcer les capacités d'action des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La loi dite Chevènement de 1999 permet aux EPCI de créer leur fiscalité propre en instaurant une taxe professionnelle unique (TPU) et élargit leurs compétences[268] notamment en matière d'aménagement. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 tente également d'améliorer le fonctionnement et l'intégration des EPCI[269] même si beaucoup d'auteurs s'accordent pour dire que les effets de cette loi vont plutôt dans le sens d'un « *relâchement de la logique communautaire au profit de la logique intercommunale*[270]». Le constat de persistance du pouvoir communal au sein des organismes intercommunaux, largement partagé dans le monde académique[271], s'accompagne néanmoins de la

---

[265] Les communautés urbaines regroupent plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants, en principe, d'un seul tenant et sans enclave. Les quatre premières communautés urbaines imposées par l'Etat en 1966 sont Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Elles exercent obligatoirement un certain nombre de compétences (urbanisme, habitat, développement économique, zones d'activités, transports urbains, eau, ordures ménagères…) et sont soumises au régime des EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité additionnelle.

[266] A partir des années 1960, la DATAR considère qu'à l'exception de Paris, il n'y a pas en France de villes capables de rivaliser avec les grands pôles urbains européens et internationaux. La stratégie alors élaborée vise à freiner le développement de Paris au profit de métropoles régionales : huit agglomérations urbaines sont désignées pour devenir ces métropoles et « équilibrer » ainsi le territoire national en limitant la croissance démographique et économique de la région parisienne. Lille, associée à Roubaix, Tourcoing et Armentières, est l'une d'elles.

[267] Gaxie D. (dir.), Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale, Paris, L'Harmattan, 1997, p.295. Pour cet auteur, cela résulterait du fait que « toute réforme d'envergure suscite des oppositions contradictoires qui se neutralisent par la convergence des calculs tactiques vers les principes jugés acceptables par le plus grand nombre » (p.289). L'intercommunalité est un exemple typique des contradictions qui traversent les réformes et renvoient les changements à la marge : les EPCI « favorisent le dépassement d'un cadre communal souvent devenu trop étroit tout en préservant l'identité et une certaine forme d'autonomie des communes au prix d'un accroissement de la complexité de l'édifice institutionnel et des coûts de coordination » (p.294).

[268] Les communautés urbaines de la loi de 1999 exercent les compétences obligatoires suivantes : développement et aménagement économique, social et culturel, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif, protection de l'environnement.

[269] Cette loi « impose aux EPCI un délai pour définir l'intérêt communautaire pour répartir l'exercice d'une compétence entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. (…) Elle permet aux maires de transférer au président de la Communauté (urbaine, d'agglomération ou de communes) certains pouvoirs de police spéciale (…) La loi autorise un partenariat financier entre l'EPCI et l'une ou plusieurs communes membres (…) pour la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement qui peut être soit communautaire, soit communal. Les EPCI à fiscalité propre peuvent demander aux collectivités territoriales que sont le département et la région d'exercer en leur nom tout ou partie de leurs compétences dans des conditions prévues dans une convention. », Buisson J., « La révolution intercommunale », Regard sur l'actualité, 2005, n°314, p.5-16.

[270] Degoffe M., « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », in *Actualités juridiques. Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2005, p.135. D'autres auteurs (Censi M., « Intercommunalité : les mises au point qui s'imposent… » et Caillosse J., « Les intercommunalités de l'Acte 2 », *Pouvoirs locaux*, 2005, n°67, p.3-6 et p.121-128) ainsi que la Cour de comptes (cRapport sur l'intercommunalité en France de novembre 2005) arrivent à un constat similaire.

[271] Ces auteurs montrent que loin d'être autonome, la distribution du pouvoir intercommunal reste subordonnée au pouvoir communal. Le Saout R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n°3, p.439-461 ; Savary G., « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, 1998, vol. 16, n°1, p.107-139 ; Desage F., « La vocation

reconnaissance d'une intégration croissante bien qu'incrémentale et différenciée de ces organisations. Deux thèses récentes, celles de Fabien Desage et de David Guéranger, confirment la force des logiques communales dans le fonctionnement et l'action publique des EPCI tout en démontrant que cela n'empêche pas une certaine forme d'autonomisation incrémentale de ces organisations sur le temps long[272].

Concernant Lille, Fabien Desage montre que la Communauté urbaine connaît plusieurs phases d'institutionnalisation qui finissent par imposer l'organisation intercommunale comme un acteur essentiel du développement de l'agglomération lilloise tout en ménageant le pouvoir des communes[273]. La gestion « consensuelle » mise en place par Pierre Mauroy à partir de la fin des années 1990 qui vise à neutraliser les oppositions territoriales et partisanes en assurant la préservation des intérêts communaux n'empêche pas complètement l'affirmation souterraine de l'institution. Ainsi, l'intégration communautaire progresse, bien qu'elle ne résulte pas de la volonté politique des élus locaux d'agir selon un intérêt communautaire supérieur, contrairement à ce qu'ils prétendent, mais plutôt d'un compromis politique qui, tout en dépolitisant le jeu communautaire, engendre des transformations incrémentales non-escomptées.

Il faut rappeler que le renforcement des intercommunalités françaises à partir des années 1990 s'inscrit dans un mouvement général à la fois d'affirmation du pouvoir urbain aux niveaux national comme européen[274] et de promotion des territoires dits « fonctionnels » par les différents acteurs publics et les experts[275]. Il ne s'agit plus seulement de donner davantage de pouvoir aux collectivités territoriales « traditionnelles » (communes, département, région) par des mesures de décentralisation mais aussi

---

redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et politiques* – RIAC, 2006, n°56, p.149-163.

[272] Desage F., Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003), thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2, 2005 ; Guéranger D., La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales, thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble 2, 2005.

[273] F. Desage distingue trois phases d'institutionnalisation : une première phase marquée par une forte dépendance aux communes, puis, une seconde phase sous la présidence d'Arthur Notebart qui se traduit par une consolidation et une légitimation accrue de l'institution communautaire (grâce au relâchement de l'attention des maires et à l'affirmation technique de l'organisation intercommunale), enfin, une troisième phase de re-municipalisation sous la présidence de Pierre Mauroy basé sur un compromis inter-partisan et inter-communal sur l'allocation des ressources et occulté par un discours sur la métropolisation.

[274] Plusieurs travaux rendent compte de cette montée en puissance des gouvernements urbains, qui s'organisent de plus en plus en intercommunalité, même si les auteurs mettent également en avant les limites de la capacité d'action des villes. Le Galès P., « Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, p.57-95 ; Faure A., « Ces réformes qui transforment le jeu politique urbain… et vice versa », in *Jeux d'échelles et transformation de l'Etat. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Bherer L., et al. (dir.), Laval, Presses de l'Université de Laval, 2005 ; Jouve B., Lefèvre C., « Le nouvel âge des villes européennes ? » in *Métropoles ingouvernables*, Jouve B. Lefèvre C. (dir.), Paris, Elsevier, 2002.

[275] Plusieurs ouvrages scientifiques à tendance normative contribuent à diffuser l'idée de la nécessité de définir des territoires « fonctionnels » pour mener une action publique « efficace ». Par exemple : Loinger G., Némery J-C (dir.), *Construire la dynamique des territoires… Acteurs, institutions, citoyenneté active*, Paris, L'Harmattan, 1997. D'autres auteurs analysent l'apparition des territoires « fonctionnels » portés par des organisations inter-gouvernementales, et mettent en avant la dissociation croissante entre les espaces de représentation politique (*politics*) et les espaces de production de l'action publique (*policy*), c'est-à-dire le désajustement grandissant entre les lieux et organisations de la légitimité démocratique et ceux de la résolution des problèmes publics. Bherer L., et al. (dir.), *op.cit.* ; Hassenteufel P., Rasmussen J., « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique » et Béhar D., « Les nouveaux territoires de l'action publique », in *Territoires sous influence*, Tome 1, Pagès D., Pelissier N. (dir.), Paris, L'Harmattan, 2000.

d'instaurer de nouveaux espaces d'action territorialisés, censés être plus adaptés à la gestion des problèmes tout en préservant les découpages politico-administratifs existants : ainsi, vont se multiplier les « pays », les EPCI, les comités de quartier etc associant diverses autorités politiques « traditionnelles », et parfois des organisations de la société civile, dans l'espoir de trouver le territoire « pertinent » capable de répondre à l'interdépendance spatiale et sectorielle des problèmes. De toutes ces organisations dites « fonctionnelles », les intercommunalités, et notamment les Communautés urbaines, du fait de l'attention grandissante portée aux villes dans les sphères économiques, politiques et scientifiques, sont celles qui connaissent la plus forte institutionnalisation dans le paysage politique français. En Europe et dans le monde, dans les arènes politiques et scientifiques, on commence alors à parler de « modèle métropolitain » pour évoquer le changement d'échelle des gouvernements urbains : l'objectif officiellement recherché est de mettre en place un système de gouvernement au niveau des agglomérations, associant les différentes communes d'une même zone urbaine afin de développer une action publique à l'échelle où se posent « réellement » les problèmes mais aussi de faire face à la concurrence internationale des territoires exacerbé par le phénomène de globalisation[276]. Nous allons voir que la Communauté urbaine de Lille s'appuie largement sur ce discours politico-scientifique autour des métropoles pour justifier ses actions et son développement institutionnel.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'organisation intercommunale lilloise gagne au fil du temps en légitimité auprès des autres acteurs territoriaux et en autonomie vis-à-vis de ses communes-membres malgré le maintien des logiques communales. L'affirmation institutionnelle de la CUDL s'accompagne de la construction d'une rhétorique autour du thème de la « métropolisation »[277].

- ***… et la construction du récit métropolitain***

Ce nouveau référentiel de métropolisation émerge à Lille à la suite d'un rapport du professeur Charles Gachelin (professeur de géographie à l'Université Lille 1) pour le compte de la toute nouvelle Agence

[276] A partir du milieu des années 1990 en Europe (un peu avant aux Etats-Unis), les travaux sur les villes mettent en évidence le changement d'échelle qui affecte le gouvernement urbain. Selon certains, le passage à une échelle « métropolitaine » serait un moyen de combattre la fragmentation institutionnelle qui empêche un traitement efficace des problèmes. Ils remarquent que la capacité des pouvoirs « métropolitains » à résoudre cette crise de gouvernabilité dépendant de nombreux facteurs, elle est souvent relativement limitée. Jouve B., Lefèvre C., *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004 ; Lefèvre C., « Dynamique institutionnelles et politiques publiques », in *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Bassand M., Saez G. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1997 ; Ben Mabrouk T., « Quand la métropole se fait territoire politique. Les ressorts politiques et symboliques du changement d'échelle de la coopération intercommunale », in *Action publique et changement d'échelle : les nouvelles focales du politique*, Faure A. et al. (dir.), *op.cit.* D'autres auteurs montrent que le changement d'échelle des gouvernements urbains répond à une prise en compte de plus en plus forte, par les acteurs, du contexte de compétition internationale : les villes développent des stratégies d'internationalisation qui passent entre autres par une organisation institutionnelle au niveau métropolitain. Vion A., « Au delà de la territorialité : l'internationalisation des villes ? Notes sur quelques déplacements de frontières de la politique », *AFRI*, 2001, vol. II (www.afri-ct.org).

[277] « Le terme de métropole exprime un état de concentration spatiale de richesses, de pouvoirs et d'informations en un entité urbaine, celui de métropolisation traduit le mouvement de concentration de ces mêmes ressources. » Il est donc censé « rendre compte de la dynamique de transformation en cours des aires urbaines en métropoles ». Bué N., Desage F., Matejko L., « La 'métropole' n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un 'lieu commun' », in Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus, Dolez B., Paris D. (dir.), Paris, L'Harmattan, 2004.

de développement et d'urbanisme (ADU) créée en 1989 par Pierre Mauroy dès son arrivée à la tête de la CUDL. Le rapport de Charles Gachelin s'inscrit dans un courant de pensée de plus en plus dominant à l'échelle nationale et internationale qui estime que les principaux pôles de développement actuels et futurs se situent dans les grandes villes et notamment dans les « métropoles », seules entités capables d'affronter la compétition internationale entre les territoires[278]. Ces discours se situent dans une perspective évolutionniste qui « *tend à présenter ces transformations comme l'adaptation inévitable et uniforme des territoires et des gouvernements urbains aux évolutions économiques mondiales*[279]». Les travaux de Charles Gachelin, à visée prescriptive, déterminent, à partir de l'observation de plusieurs des plus grandes villes mondiales, les dix caractéristiques principales qui définissent une métropole[280].

L'Agence d'urbanisme de la CUDL fraîchement créée, et son premier directeur Francis Ampe, jouent un rôle non négligeable dans la production et la diffusion de ce nouveau cadre de pensée et la proposition d'actions concrètes pour le mettre en œuvre. Les « dix commandements » de Charles Gachelin seront ensuite largement repris par les élus communautaires autour de Pierre Mauroy[281].

La stratégie de métropolisation de l'organisation intercommunale est également soutenue par les milieux économiques proches du pouvoir local (en particulier par Bruno Bonduelle, un important industriel du Nord qui est à la tête d'un groupe de réflexion et de pression appelé « Comité Grand Lille » réunissant un nombre important d'acteurs socio-économiques de la région). « *Le discours sur la métropolisation lilloise, d'origine administrative et scientifique, se trouve donc traduit et exploité par les milieux économique et politique, et popularisé au travers d'occurrences médiatiques de plus en plus fréquentes*[282]».

Au cours des années suivantes, ce discours continuera d'être alimenté et diffusé de manière conjointe par des acteurs multipositionnés : à Charles Gachelin et Bruno Bonduelle, succèderont des personnes comme Didier Paris et Jean-François Stevens, tous deux enseignants-chercheurs dans des universités lilloises qui réaliseront de nombreuses études pour les autorités publiques locales et accèderont à des responsabilités au sein de ces organisations[283].

---

[278] En France, le discours sur la métropolisation est d'abord élaboré par les aménageurs de la DATAR dans les années 60 et 70 dans une optique technicienne de développement économique. Elle sert notamment à justifier la création des communautés urbaines. Puis elle est reprise par les acteurs locaux, comme ici à Lille.

[279] Bué N. et al., *op.cit.*, p.73.

[280] Selon Charles Gachelin, pour devenir une métropole, il faut : atteindre un certain nombre de seuils quantitatifs en matière démographique (au minimum 2 millions), mais aussi de services ; disposer d'équipements de qualité ; se construire une image qui rayonne dans le monde entier ; assurer une accessibilité optimale par tous les moyens de transports ; être capable d'organiser des grandes manifestations internationales ; avoir une structure urbaine adaptée aux flux modernes ; être capable de dégager un consensus entre tous les acteurs autour d'une politique claire et d'un leadership intellectuel ; disposer d'une fonction (politique ou économique) internationale ; faire preuve d'une « *force de décision solidaire* ».

[281] A partir du milieu des années 1980, certains élus commencent à diffuser le message qui consiste à dire que le développement dans une économie concurrentielle passe par la qualité des services offerts aux entreprises et du cadre de vie urbain. Ils commencent à parler de « Lille Eurocité » et à penser l'agglomération lilloise comme « une métropole internationale potentielle ».

[282] Bué N. et al., *op.cit.*, p.77.

[283] Didier Paris est, depuis le 30 juin 2008, président du Conseil de développement de LMCU et Jean-François Stevens est également membre du Conseil de développement.

Cette interdépendance entre le monde universitaire, les experts et les sphères politico-administratives (et ici, les acteurs économiques) dans l'élaboration de nouveaux cadres cognitifs pour penser l'action publique locale n'est pas spécifique à Lille, ni au thème de la métropolisation. De nombreux travaux ont montré les liens qui unissent ces différents groupes d'acteurs dans la production des « sciences de gouvernement ». Anne-Cécile Douillet montre par exemple que l'action publique de « développement territorial » résulte d'une co-production entre universitaires et administrateurs et qu'il est vain de vouloir déterminer dans quel sens s'effectue l'influence, ou inversement l'instrumentation, tant les deux arènes sont interdépendantes[284].

En nous appuyant sur les travaux déjà existants, nous pouvons suggérer que le discours sur la métropolisation accompagne le processus d'institutionnalisation/autonomisation de la Communauté urbaine de Lille d'une part parce qu'il participe de la légitimation de l'institution[285], d'autre part parce qu'il contribue à euphémiser les clivages et à masquer la gestion communale des politiques communautaires.

Le discours sur la métropolisation peut en effet s'analyser dans un premier temps comme la mise en récit de l'histoire de la Communauté urbaine afin de légitimer l'action et le développement de l'organisation intercommunale. Il s'agit de construire un cadre cognitif propre à l'organisation qui puisse mettre en avant son utilité présente et future ainsi que son identité territoriale. Le concept de récit de politique publique développé par Claudio Radaelli[286] peut nous aider à comprendre les effets d'un discours tel que celui de la métropolisation lilloise. Un récit est une histoire caractérisée par des relations causales, avec un début, un milieu et une fin[287]. La fonction de ces histoires est de garantir une stabilité, une prévisibilité nécessaire à la prise de décision par rapport à ce qui est, en réalité, incertain et complexe. En tant que tels, « *les récits de politique publique peuvent bien être de fausses représentations de la réalité – et reconnues comme telles – mais elles survivent tout de même et parviennent à s'imposer*[288]» car ils rendent les problèmes compréhensibles et accessibles, ils donnent une signification au présent et suggèrent ce qui devrait être fait dans le futur, ils donnent du sens et objectivent l'action. Le récit est construit dans des « forums » particuliers et s'appuie sur des croyances dominantes pour être accepté et pouvoir orienter les choix et préférences des acteurs.

---

[284] Douillet A-C., « Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », in *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Dumoulin L. et al. (dir.), Grenoble, PUG, 2005. Voir également : Ihl O. (dir.), *Les sciences de l'action publique*, Grenoble, PUG, 2006.

[285] Sur la fonction « légitimante » de la rhétorique métropolitaine : *Action publique et projet métropolitain*, Bachelet F. et al. (dir.), Paris, L'Harmattan, 2006, et notamment la contribution de A. Healy « La métropolisation comme outil de légitimation : genèse d'une action économique portée par la Communauté urbaine de Lyon ».

[286] Radaelli C., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n°2, p.255-276.

[287] Selon Claudio Radaelli, le passé renvoie à un danger et à ses causes, puis une tension dramatique naît de l'écart constaté entre l'inaction et ce qui doit être fait, c'est-à-dire le présent, enfin, le futur est une issue heureuse à condition que les changements suggérés aient été menés à bout.

[288] Roe E.M., *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, 1994, p.51.

A partir d'une telle définition, il nous semble que le discours sur la métropolisation lilloise peut être perçu comme le récit, non pas d'une politique publique sectorielle en particulier, mais d'une institution et de son action publique. En effet, comme nous l'avons montré précédemment, le récit de la métropolisation se base sur des représentations dominantes et est véhiculé par des groupes d'acteurs spécifiques de l'agglomération lilloise. Quant au contenu, il suit une temporalité linéaire liant le passé au futur : il commence par l'évocation d'une région industrielle en crise dans un contexte de grands bouleversements structurels (crise économique mondiale, libéralisation de l'économie au niveau international, ouverture des frontières internes de l'Union européenne, montée des pouvoirs locaux…) ; puis il décrit le tournant des années 1990 avec la percée du tunnel sous la Manche et l'arrivée de Pierre Mauroy à la présidence de la Communauté urbaine (après avoir été Maire de Lille et Premier ministre sous François Mitterrand), qui débouche sur la reprise en main du territoire via une politique de grands projets visant à réinsérer Lille dans le concert des grandes villes européennes ; enfin il dégage une ligne d'avenir dans le prolongement de ces grands projets dont l'objectif est de devenir une métropole de taille internationale[289]. Le scénario catastrophe qui verrait Lille devenir une simple zone de transit sans développement endogène entre les grandes villes européennes de Londres, Paris et Amsterdam est évoqué afin de présenter la métropolisation comme la meilleure (et inévitable) solution à poursuivre[290].

Le récit de la métropolisation se traduit par et justifie la réalisation de grands projets et légitime l'organisation intercommunale, seule instance jugée capable de mettre en œuvre ces projets de grande envergure. En effet, plusieurs actions de grande ampleur sont présentées comme les symboles de la renaissance lilloise et du même coup, de l'émancipation et de la reconnaissance de la CUDL : il s'agit tout d'abord de la construction du métro[291], puis de l'arrivée du TGV dans le centre-ville de Lille[292], ou encore, de la construction du centre d'affaires « Euralille »[293]. Selon le récit de la métropolisation,

---

[289] Pour illustrer notre propos, nous pouvons citer la description que J-F Stevens fait du développement récent de l'agglomération lilloise : « *Le basculement de cette logique de conversion en une dynamique de développement, sous la formulation contemporaine de la métropolisation, se situe au milieu des années 1980 avec la signature, en mairie de Lille, du traité franco-britannique sur la réalisation du tunnel sous la Manche. (…) La signature de ce traité va provoquer une « bifurcation », définie par I. Prigogine comme le point critique dans l'évolution d'un système, qui rend possible un nouvel état.* ». *Cf. « La métropolisation ou l'intelligence du déséquilibre : l'exemple lillois* », in *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus*, Dolez B., Paris D. (dir.), *op.cit.*, p.45.

[290] Dans son étude du récit de l'Union monétaire économique européenne en Italie, Claudio Radaelli note un procédé similaire qui vise à évoquer un scénario catastrophe afin de promouvoir une solution unique tout en disqualifiant les autres alternatives. Radaelli montre ainsi que pour faire accepter aux Italiens l'entrée dans la zone euro, les premiers ministres ont évoqué un « scénario catastrophe » invoquant la marginalisation de l'Italie en Europe. Radaelli C., *op.cit.*

[291] La première ligne de métro entre Villeneuve d'Ascq et Lille est inaugurée en 1983. La seconde ligne entre Saint-Philibert et le centre ville de Lille est ouverte en 1989 puis prolongée lors des dix années suivantes jusqu'à Roubaix et Tourcoing.

[292] Lorsque la France et l'Angleterre décident de construire un tunnel sous la Manche avec le soutien de l'Europe (accord franco-britannique du 20 janvier 1986) pour établir une liaison ferroviaire rapide entre Londres, Paris et Bruxelles, la question du tracé de la ligne TGV apparaît primordiale pour l'agglomération lilloise qui souhaite que les lignes TGV passent à Lille et non à côté, comme certains l'envisagent. La perspective du TGV est perçue comme un moyen de remettre Lille au centre des grands pôles urbains de l'Europe du Nord-Ouest. Ce qui va par la suite s'appeler la « bataille du TGV » fait référence au combat mené par Pierre Mauroy, accompagné d'édiles locaux, auprès des instances nationales et européennes pour obtenir que les lignes TGV passent par le centre-ville de Lille. La gare de Lille Europe, symbole de cette victoire politique, est mise en service en avril 1994.

[293] Pierre Mauroy souhaite « construire un ensemble qui, par son audace architecturale, sera le témoin visible d'une métropole ressuscitée ». Le choix des personnes pour diriger ce projet est prestigieux : Jean-Paul Baïetto, aménageur expérimenté (connu pour ses interventions à Marne-la-vallée et Grenoble-Echirolles), est placé à la tête de la société d'études Euralille-métropole

cette politique de grands projets d'infrastructures et d'aménagement urbain[294] qui s'accompagne d'une réorientation des politiques communautaires vers l'espace Nord-Est de l'agglomération (alors que les premières décennies s'étaient plutôt intéressées à l'axe Est-Ouest, avec la création de Villeneuve d'Ascq)[295] doit se poursuivre pour atteindre les critères qui feront de Lille une grande métropole européenne[296]. Pour les promoteurs de la métropolisation lilloise, LMCU est le « *pivot institutionnel de la gouvernance métropolitaine*[297]» et Pierre Mauroy le leader incontestable du renouveau lillois.
Ce récit entend également contribuer à la construction d'une identité locale spécifique à l'agglomération lilloise et par assimilation, à l'institution communautaire. Les références au passé économique glorieux que connut la région aux 17ème et 19ème siècles (développement économique basé sur le commerce puis sur l'industrie), à la structure socio-politique particulière alliant patronat social-chrétien et socialisme municipal, et au multiculturalisme hérité des vagues successives d'immigration deviennent de plus en plus récurrentes pour donner à voir la cohérence de l'institution communautaire[298].

Les avancées de l'intégration européenne (Acte unique, Traité de Maastricht etc… qui font émerger de nouvelles représentations) ne font que conforter les élus communautaires porteurs de l'idéologie métropolitaine. Ceux-ci développent l'idée d'une identité nordiste et européenne de la région lilloise, tant culturellement que socio-économiquement, longtemps contrariée par un Etat autoritaire et centralisé. Pour marquer symboliquement son ambition métropolitaine, la CUDL change de nom en 1997 pour devenir Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU).

Outre le fait de constituer un cadre cognitif apte à rendre l'institution visible et légitime, le discours sur la métropolisation contribue à promouvoir l'image d'un territoire et d'une institution unis et détachés des conflits partisans et territoriaux. En cela, la rhétorique métropolitaine cherche à conforter la dépolitisation du jeu communautaire attachée à la gestion « consensuelle » qui se met en place sous Pierre Mauroy. Fabien Desage montre de manière convaincante que le fameux « consensus » communautaire n'est accepté par les élus que dans la mesure où leurs intérêts territoriaux sont correctement pris en compte, et se concrétise par un compromis entre élus sur l'allocation des

---

spécialement créée pour piloter le projet tandis que Rem Koolhaas, célèbre architecte hollandais, est nommé architecte-urbaniste en chef. La gestion du quartier d'affaires sera ensuite confiée à une SAEM (société anonyme d'économie mixte).

[294] Outre les trois projets cités, d'autres grands chantiers seront présentés comme des symboles de la vocation métropolitaine et européenne de la CUDL : l'Eurotéléport de Roubaix, le centre international de transport de Tourcoing, la plateforme multi-nodale de Lomme, l'agrandissement de l'aéroport de Lille-Lesquin, des nouvelles ZAC à Roubaix et Tourcoing.

[295] B. Giblin, *op.cit.*

[296] L'objectif de métropolisation est poursuivi pendant les années 2000 à travers des initiatives telles que la candidature de Lille au Jeux Olympiques de 2004 ou encore « Lille 2004 », capitale européenne de la culture.

[297] Paris D., *op.cit.,* p.25.

[298] Divers travaux proches de la socio-histoire analysent la construction des identités locales et leurs usages par les acteurs politiques. Un des usages mis en évidence est d'attester la légitimité de l'institution communale ou intercommunale sur la base d'un argumentaire identitaire. Cf. Saunier J-Y, « Que faire du localisme ? L'institutionnalisation de l'identité locale, Lyon au XIXème siècle », in *Politiques locales et enjeux culturels. Les clochers d'une querelle XIXe-XXe siècles*, Dubois V., Poirrier P. (dir.), Paris, La Documentation française, 1998. Plus proche de notre terrain d'étude : Lefèbvre R., « Les métamorphoses d'une identité locale. Genèse de la roubaisiannité », séminaire de préparation du colloque 50 ans de transformations urbaines à Roubaix, CLERSE-CRAPS-Mairie de Roubaix, 11 avril 2005.

ressources communautaires. Les références rhétoriques à la métropolisation viendraient donc masquer, contrairement à ce qu'elles prétendent, l'affaiblissement du rôle pilote de la Communauté urbaine dans l'élaboration des politiques métropolitaines : la métropolisation en mot ne correspondrait aucunement à la métropolisation en acte mais participerait en revanche à la croyance en une intégration et une autonomisation accrue de l'institution communautaire.

- ***La coopération transfrontalière dans le grand récit de la métropolisation lilloise***

Analyser le discours sur la métropolisation sous cette double perspective, la mise en récit et l'euphémisation des conflits, nous permet de comprendre en quoi la coopération transfrontalière est rapidement apparue aux promoteurs français de la pensée métropolitaine comme un moyen de poursuivre l'expansion et d'étendre l'influence de la Communauté urbaine de Lille. En effet, la coopération transfrontalière s'est avérée facilement compatible avec la stratégie de métropolisation tant dans sa fonction de légitimation que dans celle de dépolitisation.

D'une part, la perspective d'une coopération transfrontalière avec la Belgique apparaît comme une possibilité pour les acteurs locaux de prolonger le « récit métropolitain » développé jusque-là. Pour certains analystes proches de Pierre Mauroy, le développement des relations transfrontalières fait partie de la « *nouvelle dynamique politique et économique dans la métropole lilloise*[299]». Le transfrontalier est même présenté comme la seule stratégie « *en mesure de dégager un nouvel avenir pour le Grand Lille*[300]». Le partenariat avec les communes belges de l'autre côté de la frontière permettrait d'atteindre la masse critique susceptible de faire de l'agglomération lilloise une métropole de taille européenne et de LMCU le principal acteur de ce développement[301]. La coopération avec la Belgique contribue également, par la porte d'entrée mouscronnoise, à l'intégration souhaitée de l'axe Nord-Est (Lille-Roubaix-Tourcoing) au reste de l'agglomération.
De plus, la coopération transfrontalière apparaît comme le prolongement idéal du discours d'affirmation régionale qui voit l'agglomération lilloise au cœur d'une Europe du Nord libérée des frontières nationales. En effet, la coopération transfrontalière, dans la mesure où elle s'accompagne d'un discours sur les origines flamandes de Lille et son attirance « naturelle » pour ses pays voisins du Nord, participe pleinement de cette rhétorique identitaire d'émancipation vis-à-vis de Paris[302].

---

[299] Stevens J-F., « La métropolisation ou l'intelligence du déséquilibre : l'exemple lillois », in *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus*, Dolez B., Paris D. (dir.), *op.cit.*, p.47.
[300] *Autrement Dit*, 20 décembre 2000.
[301] « Pierre Mauroy a voulu positionner Lille sur la carte de l'Europe – vous connaissez toutes les étapes de cette politique – et pour cela, un rayonnement à 180° autour de Lille n'était pas suffisant, il fallait un rayonnement à 360°, donc inclure la Belgique. (…) Je crois beaucoup en la vertu du discours : on a co-construit une histoire commune, et le discours a des effets même s'il faut le concrétiser, ça change déjà des choses. Et il y a déjà des choses qui se font. » Didier Paris, entretien du 16 décembre 2009.
[302] Plusieurs articles de presse et travaux d'expertise (notamment ceux de l'Agence d'urbanisme) contribuent à l'affirmation régionaliste, « nordiste » et européenne, de Lille, et présentent la coopération transfrontalière comme la manifestation de cette identité retrouvée (grâce à l'Europe).

> « On a tous appris l'histoire de France « ces salauds de Bourguignons qui ont brûlé Jeanne d'arc etc. » alors que c'était la période de plus grande inventivité dans cette ville, ils inventaient la Renaissance (seul endroit en dehors de l'Italie) : les musiciens franco-flamands, le veau d'or… Ça a 50 ans d'avance sur la Cour de France, mais ça, ça ne nous a jamais été dit, j'ai découvert ça très tard. Les grandes périodes de prospérité de cette région dans l'Histoire sont des périodes qu'on partage avec les Belges et pas avec le reste de France, avec le Royaume de France. C'est une base qu'on ne peut pas oublier. »
> T. Baert, ADU de Lille Métropole, 30 octobre 2007.

Belle illustration de la contribution du transfrontalier à la construction identitaire lilloise menée par LMCU et son président Pierre Mauroy à partir du début des années 1990 :

> « Le Lillois est picard, foi de Simons. Mais en même temps, l'histoire et l'économie l'ont fait flamand. Flamand de Flandre galicante et wallonne, certes, et parlant langue d'oïl et non néerlandais, mais vrai Flamand du Comté de Flandre. (…) C'est là au Moyen-âge que bat le cœur manufacturier et commercial de l'Europe du Nord. Et Lille, installée au bord d'une vaste plaine ouverte jusqu'à la Russie, participe aux mouvements de ce cœur. Comme Douai et Arras, comme Ypres, Gand, plus tard Anvers et Amsterdam. Notre destin est européen et depuis beau temps.(…) Deux siècles plus tard, les Lillois, si l'on en croit le satteyeur Chavatte, furent forts nantis de la conquête française qui les coupait de leurs marchés traditionnels, Pays-Bas et Angleterre. Une crise s'en suivit même. Le TGV aux deux branches qui se croisent chez nous, vers Londres et vers Bruxelles et Amsterdam, constituerait-il notre revanche sur le Roi-soleil et sur le centralisme français ? En tout cas, il nous ouvre à nouveau notre espace européen[303]. »

D'un point de vue scientifique, l'idée d'une compatibilité entre les phénomènes de métropolisation et ceux de coopération transfrontalière s'est également développée, venant conforter le discours des acteurs politiques sur le sujet. Ainsi, l'ouvrage au titre révélateur, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*[304], suggère un rapprochement possible entre les métropoles et les espaces transfrontaliers tant dans l'analyse scientifique qui peut en être faite que dans les faits sociaux constatés.

D'autre part, le transfrontalier est perçu comme un moyen de contourner certains clivages politiques et territoriaux qui opposent l'agglomération lilloise aux communes du Sud du Département. La coopération avec la Belgique est ainsi pour LMCU une façon bien pratique de remettre à plus tard les projets de collaboration avec l'ancien bassin minier (axe Valenciennes-Douai-Lens-Béthune). Le rapprochement avec cette zone densément peuplée constituait en effet une des solutions pour concrétiser l'objectif de métropolisation lilloise. Mais la coopération avec l'ancien bassin minier est difficilement envisageable tant les dissensions politiques sont fortes.

> « Il y avait à ce moment-là avec le bassin minier au Sud une question politique qui faisait qu'il n'y avait pas de rapprochements possibles entre les deux. Alors, ils se sont tournés vers la Wallonie, et surtout, j'ai l'impression, vers la Flandre ».
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

---

[303] Pierre Mauroy, *Parole de Lillois*, Paris, Lieu commun, 1994.
[304] Bassand M., Saez G. (dir.), « Introduction », in *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 1997.

En ce sens, la coopération transfrontalière avec la Belgique, et notamment avec la Flandre, une des régions les plus riches d'Europe, offre à LMCU une alternative pratique pour élargir son champ d'action et d'influence, et nettement plus attrayante que celle constituée par l'ancien bassin minier.

> « Avec le bassin minier, il y avait une évidence dans le fonctionnement de la métropole, avec ses flux, ses migrations de travail. Et effectivement, ces deux territoires sont très proches. Mais en même temps, entre toutes ces familles de gauche qui ont des histoires politiques différentes, les unes plus ouvrières, les autres plus urbaines, ces histoires de frères ennemis… Donc, il y avait une sorte de facilité d'ouvrir un dialogue et d'affirmer ce transfrontalier plutôt que vendre une métropole… avec un bassin minier. En matière de marketing, c'est plus simple de vendre Courtrai que de vendre Lens, à New-York. (…). Ça [la coopération avec le bassin minier] ne s'est pas fait au départ, à la fois consciemment et inconsciemment, mais il n'y avait pas non plus de volonté de la part du bassin minier. Le bassin minier venait à peine de sortir de la mine et était encore dans cette culture minière, dans ce dialogue qui n'existait pas entre les différentes villes du bassin minier. Ils n'étaient pas encore en capacité de lever la tête pour se dire qu'ils allaient dialoguer entre eux et la métropole. Ils n'étaient pas du tout dans cette conscience-là. C'était trop tôt, ce n'était pas assez mûr. Politiquement, il y aurait eu… Et c'est là que le flair de Pierre Mauroy… A la fois, c'était délibéré mais ce n'était pas en opposition. C'était tout simplement que pour construire ce projet politique, il fallait ce détour par la Belgique pour revenir sur le bassin minier, et après reconstruire une aire métropolitaine de trois millions d'habitants. »
> S. Jodogne, LMCU, 17 décembre 2009.

Par ailleurs, au delà des usages en termes de légitimation de l'institution communautaire, la coopération transfrontalière permet aussi des usages individuels. Ainsi, le rôle de Pierre Mauroy à la tête de la CUDL à partir de 1989 s'avère essentiel à l'émergence de la question transfrontalière. Pierre Mauroy, à travers son action en faveur de la décentralisation en 1982-83 alors qu'il est Premier ministre sous François Mitterrand, s'est construit l'image d'un homme politique au service des territoires et en particulier de son territoire d'élection, Lille et sa région. L'idée de mettre en place un partenariat transfrontalier entre collectivités territoriales françaises et belges n'est alors pas pour lui déplaire : à la dimension européenne valorisante qu'un tel rapprochement procure s'ajoute la possibilité de poursuivre son combat pour l'autonomisation de l'action publique locale sur un terrain encore largement inexploité. Autrement dit, la coopération transfrontalière donne l'occasion au président de la Communauté urbaine de Lille de rassembler les revendications localistes et l'idéal européen qu'il entend incarner. Outre le fait de s'insérer facilement à la stratégie de métropolisation qui lui ait largement attribuée, la coopération transfrontalière offre à Pierre Mauroy une nouvelle opportunité pour se démarquer des autres élus locaux, même des mieux positionnés. Il perçoit rapidement la thématique transfrontalière comme un domaine d'action facilement personnalisable[305].

[305] Pierre Mauroy s'efforcera de mettre en évidence le lien qui unit le développement des relations transfrontalières franco-belges et sa personne. Ainsi, dans sa biographie, on peut lire : « *Depuis longtemps, je rêve de la disparition administrative de cette frontière qui, dans la vie quotidienne n'est plus qu'un souvenir tant il est facile de la traverser sans contrôle pour, de part et d'autre, se rendre au travail ou profiter des loisirs. Il n'a pas été simple de convaincre le quai d'Orsay d'un côté, et les communes wallonnes et flamandes de l'autre, que la signature d'un accord de coopération faciliterait la création d'une nouvelle entité de 1,6 million d'habitants, première métropole transfrontalière d'Europe. Je suis satisfait pour ma part d'avoir engagé ce mouvement, et de connaître aujourd'hui son heureux aboutissement.* », P. Mauroy, *Vous mettrez du bleu au ciel*, Paris, Plon, 2003, p.83.

Ainsi, à l'instar des autres niveaux territoriaux, la coopération transfrontalière est pensée par les acteurs de LMCU comme un problème de développement local mais il ne s'agit pas d'un développement au niveau régional ou communal focalisé sur l'action économique, comme c'est le cas du PACTE ou de l'« Eurozone » : il s'agit d'un développement urbain à l'échelle intercommunale, d'un « projet de métropolisation » autour de l'agglomération lilloise qui concerne la Flandre autant, voire plus, que la Wallonie, et qui met l'accent sur la promotion économique mais aussi sur l'aménagement du territoire, d'où le rôle important donné à l'Agence de développement et d'urbanisme. Contrairement à la coopération transfrontalière portée par les acteurs régionaux qui est motivée essentiellement par la situation socio-économique difficile des zones frontalières françaises et wallonnes, le projet transfrontalier de LMCU préfère envisager les choses d'un point de vue inverse, celui des potentialités : les problèmes socio-économiques ne sont plus guère mentionnés alors que les objectifs de métropolisation sont sans cesse rappelés[306]. Conformément à ce changement de perspective, les appels à la coopération se font plus volontiers vers la Flandre, « *si créative, riche et si « successful »*[307]», plutôt que vers la Wallonie, même si pour des raisons historiques et politiques, la COPIT va intégrer les versants flamands et wallons.

L'anecdote qui est véhiculée concernant le point de départ de la coopération intercommunale entre Lille et ses voisins belges vient confirmer la vision de la coopération transfrontalière comme question de développement urbain franco-flamand : on raconte que l'idée fondatrice de la COPIT serait née lors d'un vol en direction de New-York durant lequel Stefaan De Clerck, alors Bourgmestre de Kortrijk et Pierre Mauroy, Président de LMCU, auraient évoqué l'idée d'une promotion commune de leurs villes au niveau international.

L'évolution des politiques de LMCU et des représentations qui leur sont associées constituent un contexte favorable à l'émergence de la coopération transfrontalière qui devient pour l'organisation intercommunale un enjeu de développement métropolitain. Cette problématisation particulière de la coopération transfrontalière va convenir aux autorités locales flamandes voisines sollicitées par Pierre Mauroy, qui se trouvent également au début des années 1990, à l'instar de LMCU, dans un processus d'affirmation institutionnelle.

---

[306] La distinction entre une définition de la question transfrontalière sous l'angle des problèmes socio-économique et celle qui l'inscrit dans la solution de métropolisation montre bien la dissociation qui peut exister entre d'un côté les « problèmes » et de l'autre, les « solutions » dans la mise à l'agenda d'une situation. Le modèle de la fenêtre d'opportunité de J.W. Kingdon (*op.cit.*) inspiré du modèle du « garbage can » de M. D. Cohen, J. G. March et J. P. Olsen (« A Garbage Can Model of Organizational Choices », *Administrative Science Quaterly*, 1972, n°17, p.1-25), présuppose également l'existence de trois flux distincts : le flux des problèmes, le flux des solutions et le flux politique. J.W. Kingdon montre qu'une fenêtre d'opportunité est ouverte et permet la mise sur agenda d'une question quand ces trois flux se rencontrent, mais il montre également que ces trois flux sont autonomes les uns des autres, et qu'une fenêtre d'opportunité peut s'ouvrir quand un problème vient s'arrimer à une solution ou l'inverse, à la faveur d'un ou plusieurs événements politiques.

[307] *Le Point*, 22 février 2002. Cet article évoque l'attraction excercée par la Flandre voisine sur les élus de l'agglomération lilloise et les entrepreneurs locaux. A leurs yeux, la Flandre est parée de toutes les qualités : « *l'esprit d'initiative* », « *l'inventivité* », « *les rois de la mode* », « *l'économie biologique à l'italienne* », «*une économie de marchands d'une grande souplesse* », « *le paradis du patrimoine* », « *la rage de réussir* ». La Flandre apparaît comme un modèle pour Lille et comme un partenaire à associer.

3. En Flandre occidentale : la coopération transfrontalière comme outil d'expansion économique et d'affirmation politique

La Flandre, contrairement aux anciennes régions industrielles françaises et wallonnes qui l'entourent, poursuit dans les années 1980 son expansion économique entamée au lendemain de la seconde guerre mondiale. Le Sud de la Flandre occidentale autour de Kortrijk connaît en particulier une période de développement sans précédent qui se base en grande partie sur la modernisation de son industrie[308].

La structure économique du Sud de la Flandre occidentale a en effet conservé son caractère industriel (62% des emplois), mais les entreprises ont su s'adapter à la mondialisation de l'économie. L'économie linière est un bon exemple de cette capacité d'adaptation : « *C'est la recherche de débouchés pour les déchets du lin qui a amené des petites entreprises locales à se tourner vers la fabrication de panneaux de particules, puis, de là, à prendre solidement pied dans le secteur du panneau en bois et du meuble en général*[309]». De même, le secteur textile opère une reconversion réussie en modernisant son outil de production et en investissant de nouveaux créneaux (comme le tissu d'ameublement pour voitures). A côté de l'industrie textile, qui représente 18% des emplois, d'autres secteurs industriels se sont aussi développés : construction métalliques, agroalimentaire, matériaux de construction, bois et meubles, transformation des matières plastiques, imprimerie.

Il s'agit majoritairement de petites et moyennes entreprises, le plus souvent de type familial (même les sociétés comme Bekaert dont les actions sont cotées en Bourse et dont le capital a été partiellement ouvert au public, sont restées à caractère familial). La petite taille et l'ancrage social de ces industries seraient à l'origine du mélange de flexibilité et de permanence qui a permis à l'industrie courtraisienne de perdurer tout en se renouvelant.

La bonne santé de ces entreprises (« *quatrième chiffre d'affaires du pays dans un classement du 'Financieel Ekonomische Tijd'...* [310]») se traduit par un taux de chômage particulièrement faible (moins de 3% en 1990) et un enrichissement de la population.

La réussite économique et sociale de cette région lui a valu d'être prénommée le « *Texas des Flandres*[311]». Selon certains chercheurs[312], au vu de sa structure économique, le Courtraisis se rapprocherait davantage d'un modèle de développement économique à l'italienne, tel qu'on peut le retrouver en Ombrie ou en Toscane, avec un réseau dense de PME industrielles.

---

[308] L'industrie textile reste en effet le secteur d'activité principal dans l'arrondissement de Kortrijk. L'industrie manufacturière en général est très importante puisqu'elle représentait encore entre 40 à 50% des salariés en 2005.
[309] *Le Soir*, 7 décembre 1990.
[310] *Le Soir*, 15 juin 1990
[311] L'expression est attribuée à Gaston Eyskens, homme politique flamand du parti social-chrétien, sept fois ministre entre 1949 et 1973. Elle fut ensuite largement reprise par d'autres représentants politiques ainsi que par les médias.
[312] Par exemple, Martens J-M., «La région de Courtrai. Entreprises et groupes d'entreprises», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990, n° 1289.

Dans cette optique, la Flandre occidentale n'a pas besoin du Nord de la France pour se développer. Les flux économiques se concentrent alors sur un axe Oostende-Amsterdam.

Cependant, au début des années 1990, plusieurs éléments poussent les entrepreneurs à reconsidérer la question de la coopération avec leur voisin français. Outre la perspective du marché unique européen, la région de Kortrijk doit faire face à d'autres impératifs : d'une part, elle manque de bras, ce qui l'oblige à chercher de la main d'œuvre au delà de ses frontières régionales, notamment à Roubaix et Tourcoing où les taux de chômage dépassent les 20% – les flux de travailleurs français vers la Flandre se sont déjà intensifiés depuis la fin de la décennie 1970 ; d'autre part, les industries courtraisiennes, essentiellement tournées vers l'exportation, doivent assurer leurs débouchés internationaux, notamment via les nouvelles liaisons internationales qui vont arriver à Lille (TGV et tunnel sous la Manche) ; enfin, pour des entreprises flamandes qui voudraient investir dans le Nord de la France ou à Mouscron-Comines, Kortrijk est une base d'implantation intéressante. Pour endosser cette fonction, la ville a tout intérêt à développer ses liens avec les acteurs socio-économiques et les représentants politiques des régions limitrophes.

Ainsi, Jean Van Marcke, patron des établissements Van Marcke spécialisés dans les matériaux de construction, administrateur de la Société Générale de Belgique et président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Kortrijk-Roeselare, est un des fervents défenseurs du rapprochement avec le Nord de la France.

> « Nous n'aimons pas beaucoup les créations d'entreprises par des non-Courtraisiens ! Ce qui ne nous empêche pas de développer bon nombre de relations commerciales avec l'étranger, entre autres avec le nord de la France. Parce qu'il y a clairement un axe de développement Lille, Courtrai, Roulers, Gand, Saint-Nicolas, Anvers, Eindhoven. Demain, la fonction de distribution sera d'ailleurs le Nord de la France. Il y a le TGV, le Channel...[313]»

Compte-tenu de ces exigences, la perspective d'une coopération avec le Nord de la France est regardée de plus en plus favorablement, et commence à se répandre dans le monde politique ouest-flamand[314]. La coopération transfrontalière devient alors une question de développement économique. Ele s'inscrit dans la stratégie de développement international que la Province de Flandre occidentale, et la ville de Kortrijk plus particulièrement, tentent d'instaurer[315]. Avec l'arrivée prochaine du TGV et le grand projet d'« Euralille », les représentants politiques et le monde économique flamands ont une nouvelle image de Lille : d'une ville sinistrée marquée par l'insécurité, elle devient synonyme d'ouverture

---

[313] Jean Van Marcke, interviewé pour le journal *Le Soir*, 7 décembre 1990.

[314] Il faut préciser que les entrepreneurs de Flandre occidentale entretiennent des liens très étroits avec les gouvernements locaux (communaux et provinciaux) du fait qu'ils sont pratiquement tous issus de la région et que les majorités politiques en place sont particulièrement stables dans le Courtraisis, dominé par la démocratie chrétienne depuis plusieurs décennies. Ainsi, en 1989, les chefs d'entreprises de la région sont à l'initiative d'un document détaillant les axes stratégiques pour le développement économique du Sud-ouest de la Flandre, appelé « Charte 99 », qui aura une influence certaine sur les priorités définies par les représentants politiques locaux.

[315] Les projets pour l'aménagement de la zone sud de Courtrai dénotent cette ambition d'internationalisation du développement de la ville : il est prévu notamment de construire un centre de congrès international et de développer un « téléport » ainsi que des emplacements pour de nouvelles entreprises.

internationale et de développement économique. La proximité avec Lille est de plus en plus perçue comme une condition du développement international de Kortrijk.

> « A présent, la mentalité du milieu évolue, à la faveur d'un nouveau paysage euro-régional. Les contacts se multiplient avec la Communauté urbaine de Lille. (…). Lille est en train de se métamorphoser en une métropole de pointe. Fini les lamentations. « Euralille » est à l'ordre du jour. Lille et Courtrai ont beaucoup de choses en commun. A noter cependant, qu'à la différence des années cinquante (transhumance des travailleurs saisonniers flamands), aujourd'hui la main-d'œuvre vient plus à manquer dans le Courtraisis que dans le Nord-Pas-de-Calais. A Courtrai, on s'arrache les ouvriers. En ce moment même, sept cent vingt-cinq emplois sont déclaré vacants dans les tissages de la région. Et les perspectives ne sont pas bonnes. (…) Jean Van Marcke, un des rares Courtraisiens à être écouté à Bruxelles, incite ses « pays » à mettre leurs pendules à l'heure de la nouvelle Europe. Jo Libeer, directeur de la Chambre de commerce, se fait l'interprète du président Van Marcke en apportant le commentaire suivant : accroître la mobilité est devenu notre mot d'ordre[316]. »

Les autorités locales qui se sont montrées le plus actives dans le processus de développement du Sud-ouest flamand, en particulier l'intercommunale Leiedal et la Province de Flandre occidentale, en ont retiré des gains en termes d'affirmation et de reconnaissance institutionnelles.

Pour ces organisations, la coopération transfrontalière est une opportunité pour prolonger leur politique de développement local[317] et renforcer leurs capacités d'action vis-à-vis d'autres acteurs potentiellement concurrents, comme la Région flamande qui entre également dans une phase de forte affirmation. En effet, comme nous le développerons dans la partie 2, la coopération transfrontalière apparaît, aux yeux des représentants politiques et économiques ouest-flamands, comme un moyen de répondre à l'indifférence manifestée par la Région flamande à l'encontre des ambitions de développement de la Flandre occidentale. Les critiques à l'égard de Gaston Geens, alors ministre-président du gouvernement flamand, se multiplient. Les élus ouest-flamands se plaignent d'être la Province flamande la moins bien dotée en termes de subsides publics et de ne pas être soutenus dans leur ambition transfrontalière, ce qu'ils attribuent au fait de ne pas avoir suffisamment de représentants à des postes ministériels au niveau régional.

> « Lille, Courtrai, Mouscron, Dunkerque, le Westhoek font partie de la même famille. Le Nord sans frontières, non seulement j'y crois, mais je constate qu'il devient réalité. La mobilité s'accentue dans les deux sens. Des chefs d'entreprises courtraisiens implantent des unités de production en France, tandis que des centaines de techniciens viennent travailler chez nous. Il est urgent que la « Vlaamse gemeenschap » se manifeste dans le nouveau contexte européen. Les fédérations patronales (FEB-VEV) s'y appliquent. En revanche, ni Martens, ni Claes, ni Geens, ni De Batselier ne témoignent d'une volonté politique et économique affirmée. Le Courtraisis risque de voir anéantir ses efforts entamés depuis la reconversion économique des années 50-60 si nos dirigeants continuent de faire la sourde oreille[318]. »

---

[316] *Le Soir*, 15 juin 1990.

[317] « *Tournai, Mouscron, Mons, Lille sont à côté de la porte. Unissons nos forces, plutôt que de vivre à distance. Tout ce que je veux obtenir, c'est que cette région d'Europe puisse profiter au maximum des possibilités de redressement et de développement qui lui sont offertes sur un plateau. Avec un peu de bon sens, cela devrait marcher. Je suppose que les Hennuyers se rendront à l'évidence.* » Mme Van Der Stichele, députée permanente de la Province de Flandre occidentale interviewée pour le journal *Le Soir*, 30 octobre 1989.

[318] J. Van Marcke interviewé pour le journal *Le Soir*, 15 juin 1989.

Très attachés à leur région[319], les Courtraisiens voient dans la coopération transfrontalière une marque de leur autonomie locale et une sorte de revanche contre le pouvoir régional qui tend à les ignorer. Autrement dit, la coopération transfrontalière coïncide parfaitement avec le credo défini par Jean Van Marcke pour sa région : « *répondre à l'internationalisation de l'économie en défendant une autonomie de décision au niveau local*[320]».

Quelques années plus tard, en 1994, les orientations définies par la Région flamande dans son schéma directeur d'aménagement du territoire, le « Structuurplan flamand », viendront confirmer le sentiment des représentants de Flandre occidentale d'être laissés pour compte. En effet, le « Structuurplan » définit une zone de développement comprise entre les villes de Bruxelles, Antwerpen, Gent et Leuven, appelé le « losange » flamand, seul capable de concurrencer les grandes territoires urbains hollandais et de la Ruhr. Pour les autorités de Flandre occidentale, cela vient conforter leur volonté de parier sur la coopération transfrontalière pour assurer leur développement futur.

Le développement économique de la Flandre occidentale, qui a accompagné l'émancipation politique de toute la région flamande vis-à-vis du pouvoir central, a d'abord conduit les représentants politiques et les entrepreneurs de cette région à croire en la possibilité d'un développement autonome négligeant les relations de voisinage avec le Nord de la France et la Wallonie. Cependant, les limites d'une logique de développement endogène – à savoir la pénurie de main d'œuvre, le besoin d'investir en dehors des limites géographiques du territoire, la nécessité d'avoir accès à des canaux de distribution et des voies de communication internationaux – ainsi que la faible prise en compte des intérêts locaux par le pouvoir régional ont amené les responsables politiques et économiques ouest-flamands à reconsidérer l'option de la coopération transfrontalière, celle-ci pouvant finalement être mise au service du développement économique de la Flandre occidentale et peser dans le jeu des relations entre le pouvoir local et un pouvoir régional qui sort renforcé des successives réformes institutionnelles de régionalisation et de fédéralisation qui ont touché le pays dans les années 1980. Une configuration qui rappelle finalement celle de la relation centre-périphérie dans un Etat unitaire.

[319] Plusieurs éléments dénotent l'attachement des représentants politiques et des acteurs économiques à leur région d'origine et la distance voire la méfiance qui les séparent du pouvoir régional. Par exemple, le plan textile - visant la restructuration de ce secteur économique avec l'appui de financements publics régionaux – n'a été accepté dans la région qu'à condition que l'actionnariat des entreprises reste majoritairement aux mains des entrepreneurs locaux.

[320] Jean Van Marcke interviewé pour le journal *Le Soir*, 11 juin 1993.

Conclusion intermédiaire

Contrairement à d'autres processus de publicisation d'un problème, celui concernant la coopération transfrontalière ne passe ni par une forte médiatisation, ni par une mobilisation d'acteurs sociaux externes au pouvoir politique : ce sont les autorités publiques elles-mêmes qui jouent un rôle moteur. Cette configuration peut être rapprochée du modèle de mise à l'agenda par anticipation[321]. Selon ce modèle, les autorités publiques initient le processus de mise à l'agenda en l'absence de demande externe. Dans ce cas, la mise à l'agenda gouvernemental précède la mise à l'agenda public.

Par ailleurs, la coopération transfrontalière devient un problème public suite à une conjonction d'événements et à la mobilisation d'acteurs à différents niveaux de gouvernement. Aux visions européennes et nationales qui conçoivent la coopération transfrontalière comme un enjeu de redéfinition des relations inter-gouvernementales ou comme un instrument d'intégration européenne, vient se superposer une représentation de la coopération transfrontalière comme vecteur de développement territorial, ce que l'Union européenne avait déjà suggéré à travers les programmes INTERREG. De plus, au niveau infra-national, la coopération transfrontalière est appréhendée à la fois comme un enjeu de développement économique régional ou communal et comme le prolongement de la politique de développement métropolitain de LMCU[322]. Au milieu des années 1990, cette dernière définition soutenue par les acteurs intercommunaux réunis au sein de la COPIT et plus spécifiquement par LMCU, semble s'imposer aux autres. L'histoire locale de la coopération transfrontalière telle qu'elle s'est « écrite » met en évidence la COPIT et sa vision du problème transfrontalier, tandis que les autres types de coopérations sont placés au second plan. Autrement dit, on assiste à une hiérarchisation des définitions du problème transfrontalier[323] au niveau local au profit d'un groupe d'acteurs spécifique.

Partant de cette histoire « officielle », nous nous intéresserons dans la chapitre suivant en premier lieu à la COPIT, ce partenariat entre organisations intercommunales flamandes, wallonnes et françaises constitué autour de l'agglomération lilloise. Nous voulons préciser qu'il ne s'agit ici que d'un point de départ pour notre analyse qui s'appuie sur la prise en considération d'une définition apparemment dominante de la coopération transfrontalière au début des années 1990. Comme le précisent de nombreux travaux, la définition d'un problème public n'est jamais figée, elle évolue au fil du temps,

---

[321] Garraud Ph., *op.cit.*

[322] Nous remarquons que la mise à l'agenda du problème transfrontalier n'est pas issue de demandes sociales, de mouvements sociaux, d'un processus de médiatisation ou encore d'un événement déclencheur spécifique (type catastrophe, accident, scandale). En cela, elle se rapproche plus du modèle de l'anticipation proposé par Philippe Garraud dans lequel les autorités publiques jouent un rôle initiateur dans le processus sans qu'il y ait auparavant une controverse publique ou une mobilisation collective. Cf. Garraud Ph., *op.cit.*

[323] Cela ne signifie pas que les autres coopérations, notamment celles qui s'inscrivent dans le cadre du programme INTERREG à différentes échelles territoriales, sont évincées, mais elles n'offrent pas une définition de la question transfrontalière aussi clairement reprise par les acteurs publics locaux que celle renvoyant à la question du développement métropolitain.

notamment en fonction des changements dans les rapports de force entre acteurs et à l'occasion d'événements extérieurs au jeu politique[324]. Un problème public connaît une « carrière »[325] qui se traduit par une requalification permanente et qui empêche de penser la construction du problème comme un étape préalable aux autres séquences de l'action publique[326]. Nous verrons ainsi que des définitions plurielles de la coopération transfrontalière portées par des groupes d'acteurs divers coexistent. Néanmoins, dans un premier temps, nous avons choisi de nous intéresser à la définition de la coopération transfrontalière en tant qu'élément du développement métropolitain et, par conséquence, aux acteurs porteurs de cette définition car ils constituent le cadre dominant sur la scène publique dans lequel va être traitée et institutionnalisée l'action transfrontalière franco-belge. Si la définition du problème transfrontalier peut évoluer dans le temps, la problématisation dominante de départ va fortement orienter le processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière dans un sens particulier.

Au sein de la COPIT, nous avons montré que la coopération transfrontalière était d'abord appréhendée, sous l'influence de LMCU, comme un enjeu de développement métropolitain. Cette conception de la question transfrontalière se combine aux définitions issues des contextes nationaux et européen qui mettent l'accent sur les enjeux de recomposition des rapports inter-gouvernementaux et d'intégration européenne. A partir de ces trois facettes de la question transfrontalière, l'organisation transfrontalière COPIT va développer son activité dans deux sens bien distincts, notamment au niveau des temporalités : d'abord, la production d'un savoir relatif au territoire transfrontalier métropolitain et à l'action publique adaptée à ce territoire, ce qui renvoie à l'enjeu de développement local urbain dans un contexte de construction européenne ; ensuite, le travail de transformation organisationnelle et juridique du partenariat transfrontalier intercommunal, ce qui renvoie aux enjeux de relations inter-gouvernementales entre les institutions européennes, les Etats et les collectivités territoriales. Autrement dit, la problématisation multiple de la coopération transfrontalière issue d'une conjonction de facteurs européens, nationaux et locaux va orienter l'activité de l'organisation transfrontalière la plus reconnue autour de Lille, et ce faisant, va définir les deux fonctions principales de cette organisation. Les conditions d'émergence du problème transfrontalier ont donc un impact important

[324] La variable temporelle des processus de mise sur agenda et de problématisation est particulièrement bien illustrée dans les articles de Yannick Barthe sur la question nucléaire (« Le recours au politique ou la problématisation politique par « défaut » », in *La politisation*, Lagroye J. (dir.), Paris, Belin, 2003) et de Chloé-Anne Vlassopoulou sur la politique de lutte anti-pollution (« L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : réflexions à partir de la lutte anti-pollution », in *Historicités de l'action publique*, Laborier P., Trom D. (dir.), Paris, PUF, 2003).
[325] Garraud Ph., *op.cit.*
[326] L'approche séquentielle des politiques publiques telle qu'elle est développée par Charles O. Jones en 1970 (à la suite d'auteurs comme Lasswell ou Brewer et Anderson) divise le processus de production d'une politique publique en cinq séquences dont la première est l'identification du problème. Cf. Jones Ch.O, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970. La linéarité d'un tel modèle a fait l'objet de nombreuses critiques qui soulignent au contraire le chevauchement, l'inversion et l'interaction des différentes séquences de l'action publique, voire l'absence de certaines d'entre elles.

sur la façon dont la coopération transfrontalière au sein de la COPIT va être traitée et s'institutionnaliser[327].

Par ailleurs, pendant la phase d'émergence et de définition du problème transfrontalier, nous avons vu que LMCU a fini par se positionner comme l'acteur dominant, imposant la vision de la coopération transfrontalière comme élément de développement métropolitain. La domination de l'intercommunale française va se retrouver dans la « fonctionnalisation » de la COPIT : tant dans l'activité de production savante que dans le travail sur la transformation organisationnelle de la structure transfrontalière, LMCU va être le principal instigateur des opérations, c'est elle qui va largement décider des « fonctions » de la COPIT tout en obtenant l'assentiment des autres intercommunales impliquées dans le partenariat.

Afin de bien identifier les deux fonctions que la COPIT va endosser pendant ses quelques quinze années d'existence jusqu'à la création de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » en 2008, nous allons retracer l'histoire de ce partenariat transfrontalier intercommunal[328].

[327] Les différents travaux sur la mise sur agenda et la construction des problèmes publics déjà cités montrent en effet que « l'émergence et la promotion d'un problème sont inséparables de processus cognitifs et normatifs de définition et de qualification (ou de problématisation) qui donnent sens à ce problème et conditionnent les termes du débat, les modes de traitement et les éventuelles décisions », Garraud P., in Dictionnaire des politiques publiques, Boussaguet L. et al. (dir.), op.cit., p.52.

[328] Pour faciliter la lecture, nous utiliseront l'expression « partenariat transfrontalier intercommunal » ou « coopération transfrontalière intercommunale » pour parler du partenariat entre les différentes intercommunales ; il ne s'agit donc pas, quand nous utilisons cette expression, d'un partenariat entre communes mais bien du partenariat tel que la COPIT l'a organisé autour des cinq intercommunales IEG, IDETA, Leiedal, WVI et LMCU. Même quand les autres niveaux de pouvoir s'ajouteront, nous continuerons à parler de « partenariat transfrontalier intercommunal » car l'espace d'action reste inchangé, il est toujours défini selon le territoire des intercommunales.

Chapitre 2 : La COPIT, une organisation transfrontalière intercommunale en voie de fonctionnalisation

En 1991, Pierre Mauroy, alors Maire de Lille et Président de la Communauté urbaine, interpelle les directeurs de certaines intercommunales flamandes et wallonnes situées de l'autre côté de la frontière (autour des villes de Tournai, Mouscron, Kortrijk et Ypres) et leur propose de créer une instance informelle de concertation afin de coordonner leurs actions de développement territorial de part et d'autre de la frontière. Les directeurs et présidents des intercommunales belges répondent favorablement à cette demande et se retrouvent le 12 octobre 1991 à l'hôtel de ville de Kortrijk pour créer la Conférence permanente intercommunale transfrontalière : la COPIT. Ils rédigent ensemble la charte de création de la COPIT qui édicte les principes généraux d'organisation du partenariat : sont créés une assemblée des présidents, une assemblée générale réunissant un membre de chaque intercommunale, un secrétariat administratif permanent composé de dix personnes (cinq directeurs et leurs chargés de mission respectifs) qui prépare les réunions et décisions, et un secrétariat opérationnel confié à la Communauté urbaine de Lille.

L'absence d'existence juridique légale empêche la COPIT d'acquérir une quelconque capacité de décision formelle. Elle se présente donc comme un « *lieu d'échanges d'informations, de concertation, de prises de position communes, [...] de débat politique*[329]», mais elle laisse à d'autres lieux, à d'autres forums, à d'autres autorités, notamment aux organisations intercommunales membres de la COPIT, le soin d'approfondir, de négocier, de proposer et de mettre en œuvre les actions transfrontalières. Les missions qui sont assignées à la COPIT dans sa charte constitutive du 12 octobre 1991 sont à cet égard significatives : « *décider des programmes d'action sur la base de priorités proposées par les différents partenaires », « créer et animer des groupes de travail thématiques », « envisager et solliciter des concours financiers », « évaluer les actions engagées* » et « *initier et conduire toute étude se rapportant au rôle précédemment défini* ». De plus, il est bien spécifié que la COPIT agit « *dans le respect des législations européennes et nationales, de l'autonomie et des compétences de chacune des collectivités* ».

Ainsi, la COPIT a certes des tâches particulières à remplir, mais elle reste au service des intercommunales qui la constituent. Dans le discours des fondateurs de la COPIT, il n'est donc pas question de constituer une instance capable de décider et de mettre en œuvre, ce qui doit rester la compétence des institutions qu'ils dirigent ou président. Nulle autonomie n'est envisagée : « *la COPIT n'existe que pour et par l'action des autres acteurs*[330] » insiste M. Van Staeyen, un des artisans de la COPIT. C'est donc une organisation sans existence propre qui est annoncée. La création de la COPIT

[329] « 16 ans de coopération transfrontalière avec la COPIT », rapport rédigé par M. Jef Van Staeyen (directeur de la COPIT de 2001 à 2007), 2008.
[330] J. Van Staeyen, COPIT, entretien du 3 octobre 2008.

et ses premières années d'activité sont d'ailleurs restées assez confidentielles. Si la revue de presse de LMCU concernant les premières années d'existence du partenariat transfrontalier intercommunal n'a pu être consultée[331], le directeur de la COPIT nous a assuré qu'assez peu d'articles et de communication institutionnelle ont été produits à cette époque[332].
Pourtant, au fil des années, les membres de la COPIT vont attribuer à l'organisation des fonctions spécifiques et construire un cadre de référence général pour la coopération transfrontalière « Lille-Kortrijk-Tournai », sans que cela ne dépende entièrement des institutions qui la composent. Pour exister par elle-même, la COPIT va faire l'objet d'un processus de fonctionnalisation prenant appui sur les éléments dominants de problématisation de la question transfrontalière que nous avons mis en évidence dans le chapitre précédent.

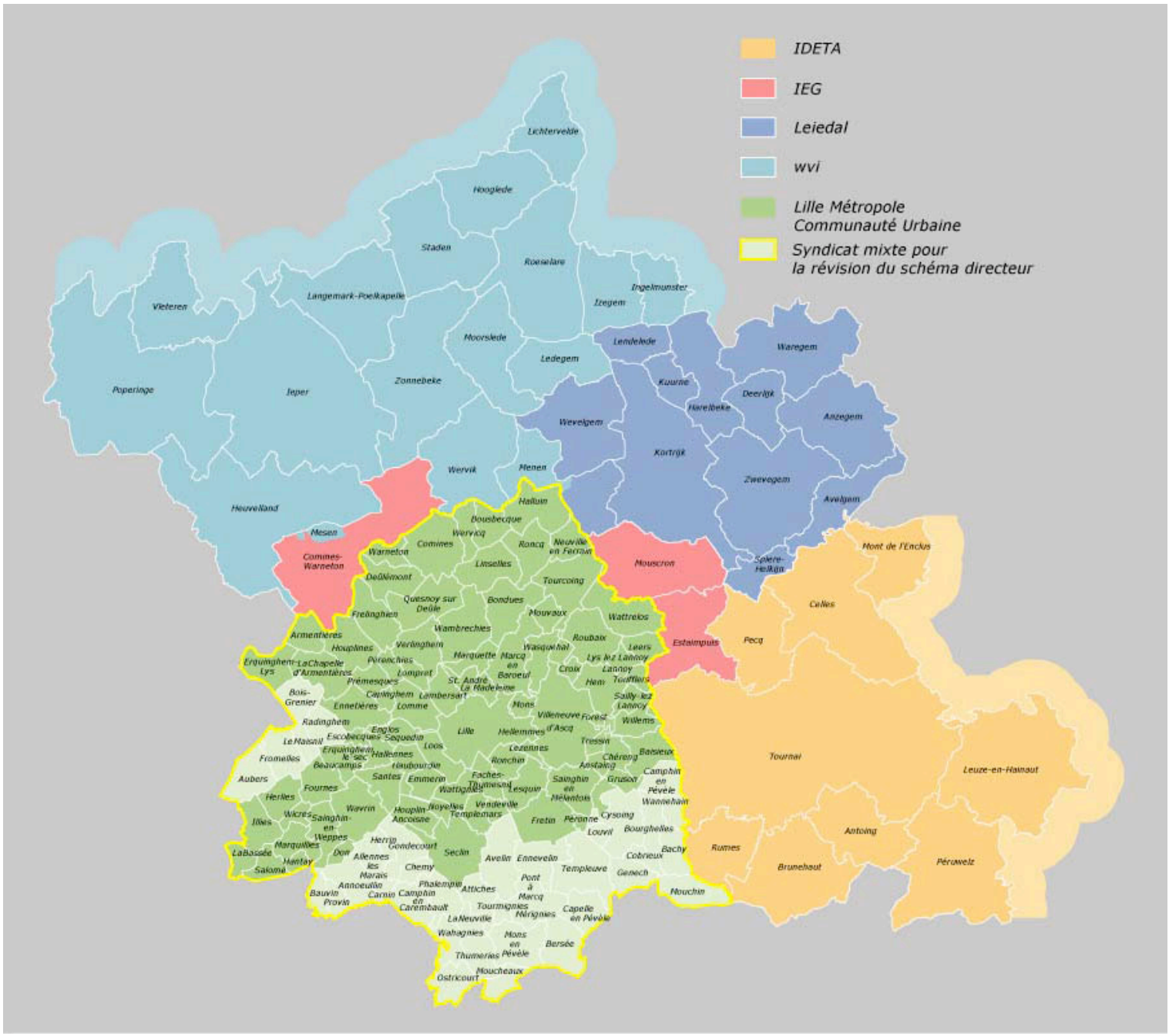
Nous adoptons la définition de la « fonctionnalisation » énoncée par Jacques Lagroye dans son manuel de sociologie politique[333] : « *La fonctionnalisation est l'ensemble des processus qui tendent à privilégier un usage de l'institution et à conférer un sens collectif à cet usage*[334]». Un tel processus est presque inévitable dans la mesure où « *la croyance en une fonctionnalité de l'institution, c'est-à-dire en l'existence d'une utilité sociale, d'une raison d'être et d'un rôle légitime de l'institution*[335]» est largement répandue dans nos sociétés. Ainsi, les acteurs qui créent et habitent l'organisation veulent attribuer une fonction à l'organisation parce qu'ils partagent cette croyance collective, par ailleurs fortement entretenue dans les arènes scientifiques par les analyses structuro-fonctionnalistes[336]. Autrement dit, attribuer une fonction à une organisation nouvellement créée ne répond pas forcément d'une nécessité systémique[337], ni ne correspond exactement aux multiples usages de l'organisation[338], mais résulte plutôt d'un besoin de simplification de la réalité sociale, de réduction de l'incertitude. Il s'agit de « *réduire à une signification sociale dominante l'ensemble des intérêts que l'institution permet de satisfaire et des relations qu'elle permet d'établir*[339]». Le terme de « fonctionnalisation » est notamment utilisé dans cette acception par Rémi Lefebvre et Martine Revel pour analyser le processus

[331] Comme nous l'avons mentionné dans notre note méthodologique en introduction, le service des archives de LMCU nous a refusé la consultation de la revue de presse de l'organisation. Nous avons pu accéder à la revue de presse numérique (depuis 1999) grâce à un contact personnel au sein de l'organisation (qui nous a donné accès à l'intranet). Mais, pour ce qui est de la revue de presse antérieure à 1999, c'est-à-dire la période qui n'a pas été numérisée et qui n'est donc pas accessible via l'intranet, nous n'avons pas pu la consulter. Les archives en ligne du journal *Le Soir* ont partiellement comblé cette lacune même s'il ne s'agit que d'une seule source journalistique (et uniquement francophone).
[332] Les archives du journal *Le Soir* ne recensent que cinq articles sur la COPIT entre 1991 et 1995.
[333] Lagroye J., *Sociologie politique*, Paris, Presses de Science Po/Dalloz, 1997.
[334] *Ibid.*, p.159.
[335] *Ibid.*, p.160.
[336] Les auteurs fonctionnalistes (notamment David Easton, « The New Revolution in Political Science », *American Political Science Review*, 1969, 63 (4), p.1051-1062) considèrent que le système social est composé de structures interdépendantes et que chaque structure organisée a une fonction particulière nécessaire au maintien du système global. En cela, ils contribuent à renforcer la croyance en la fonctionnalité de toute structure organisée.
[337] Contrairement à la vision fonctionnaliste.
[338] Même les fonctionnalistes reconnaissent que les organisations ont des fonctions multiples, et que les fonctions manifestes ou officielles coexistent ou occultent d'autres usages.
[339] Lagroye J., *op.cit.*, p.160.

d'institutionnalisation des Conseils de développement[340] en France, qui nous semble assez comparable à celui de la COPIT. En effet, ces organisations, faiblement encadrées par la loi et peu investies par les élus, essaient malgré tout d'exister en s'inventant des fonctions afin d'affirmer leur légitimité.
Dans cette perspective, il n'est pas tant question de s'interroger sur les fonctions de la COPIT et leurs effets mais plutôt de comprendre comment le processus de fonctionnalisation se déploie et en quoi il donne du sens, c'est-à-dire en quoi il est utile pour l'organisation et pour les acteurs qui la fondent.

Dans notre cas, les fondateurs de la COPIT vont orienter l'activité de la COPIT dans deux directions. D'une part, la COPIT va progressivement centrer son activité sur la production d'un savoir transfrontalier qui aboutit à la définition de la « Stratégie transfrontalière de la métropole franco-belge » (section B)[341]. D'autre part, les membres de la COPIT vont travailler à la restructuration de l'organisation en s'appuyant sur la recherche d'un nouveau statut juridique (section C). En s'attribuant des fonctions spécifiques, la COPIT va chercher à s'assigner une place dans l'agencement des institutions environnantes et à s'affirmer comme une instance nécessaire puisque répondant à une « *exigence fonctionnelle*[342]». Mais avant que la COPIT ne s'émancipe et ne se structure à travers des activités spécifiques, elle va traverser une période de démarrage pendant laquelle elle cherche ses marques et tente de s'inscrire dans l'existant et de légitimer sa présence (section A).

[340] Lefebvre R., Revel M., « La difficile mise en démocratie des communautés urbaines. Approche comparée de l'institutionnalisation des conseils de développement des agglomérations de Lille et de Nancy », communication au *10ème Congrès de l'AFSP*, Grenoble, 2009.
[341] Document publié sous forme de brochure en 2002 par la COPIT.
[342] Lagroye J., *op.cit.,* p.160. L'auteur rappelle l'intérêt qu'ont les acteurs (comme les chercheurs) à la fonctionnalisation d'une institution, notamment du fait qu'elle participe à sa légitimation. Mais il souligne également que la fonctionnalisation privilégie une représentation dominante des usages légitimes de l'institution et ne recouvre pas les usages multiples – moins visibles ou moins avouables - qui sont réellement faits de l'institution. Si le but de cette première partie est bien de montrer le processus de légitimation généré par la fonctionnalisation, la seconde partie, en mettant à nu la production de règles à l'œuvre dans ce processus de fonctionnalisation, s'efforcera de mettre en évidence la pluralité des usages qui se cachent derrière les fonctions légitimes de l'institution.



Carte du territoire de la COPIT, Brochure de présentation de la COPIT, 1996.

Section A – Une organisation en quête de légitimité (1991-1998)

1. Les débuts du partenariat : un travail de pionniers

Lorsque M. Mauroy sollicite en 1991 les dirigeants des intercommunales belges, il est entouré de quelques personnalités convaincues de la nécessité d'une coopération avec la Belgique pour assurer l'avenir du développement socio-économique du territoire de la Communauté urbaine de Lille. Il s'agit du secrétaire général adjoint de LMCU (M. Haesebroeck), de deux membres de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (M. Baert et M. Van Staeyen) et de quelques élus communautaires, notamment M. Delebecque, alors adjoint à la ville de Tourcoing, M. Faugaret, Maire de Wattrelos et M. Ségard, Maire de Comines. Rapidement, Pierre Mauroy trouve des interlocuteurs sensibles à la question transfrontalière, notamment du côté flamand : M. Jan Christiaens, le président de l'intercommunale WITAB (fusionnée avec WVIER en 2000 pour constituer l'intercommunale WVI), Mme Van Der Stichele, députée provinciale à la Province de Flandre occidentale (institution qui sera associée aux travaux de la COPIT) et M. Karel Debaere, le directeur de l'intercommunale Leiedal. En Wallonie, la proposition de Pierre Mauroy recueille un moins grand enthousiasme. Il faudra attendre quelques années pour que les directeurs et les présidents des intercommunales, notamment Rudy Demotte, président de l'intercommunale IDETA, ainsi que quelques élus locaux (M. Detremmerie, Bourgmestre de Mouscron, M. Deleu, Bourgmestre de Comines, M. Senesael, Bourgmestre d'Estaimpuis) commencent à manifester leur intérêt pour le projet. Le groupe qui se forme ainsi autour des ambitions transfrontalières de Pierre Mauroy est donc hétéroclite : élus locaux, conseiller politique, directeurs d'intercommunale et chefs de projet.

Dans la mesure où les relations avec les autorités territoriales belges au début des années 1990 sont quasi-inexistantes, Pierre Mauroy et quelques-uns de ses conseillers cherchent avant tout à entrer en contact avec des personnes intéressées, quelle que soit leur fonction. Le groupe des pionniers de la COPIT s'est donc composé en fonction des affinités et des expériences personnelles de quelques individus et non conformément à la hiérarchie des institutions et à l'organisation des services. En effet, les personnes qui entourent Pierre Mauroy et celles de l'autre côté de la frontière qui ont réagi à sa proposition ont toutes des liens personnels avec le pays voisin. M. Baert de l'Agence d'Urbanisme et de développement de Lille a la double nationalité et il a fait une partie de ses études en Belgique. M. Delebecque a aussi la double nationalité, française et belge, ses parents étant originaires l'un de Mouscron et l'autre de Tourcoing, deux villes frontalières accolées. M. Haesebroeck, élu dans la ville frontalière d'Armentières, est originaire de la région et a des origines flamandes. M. Van Staeyen, né à Antwerpen, est d'origine belge flamande. Il a fait ses études en Flandre, à Antwerpen et à Gent, avant de venir travailler dans l'ouest de la France entre 1983 et 1989 puis dans l'agglomération lilloise à partir de 1989 pour la « Société d'aménagement et d'équipement du Nord », puis pour l'Agence de

développement et d'urbanisme de Lille métropole. M. Van Staeyen a acquis la nationalité française en 2007. Concernant les personnalités flamandes, elles disent avoir entretenu des liens avec le Nord de la France longtemps bien avant que ne débute officiellement la coopération transfrontalière. Karel Debaere, directeur de l'intercommunale Leiedal présente en ces termes son expérience de la frontière dans les années 1960 :

> « Il faut dire que les frontières, c'est quelque chose de très fort. Je l'ai vécu dans la vie puisque je suis originaire de Kortrijk, j'ai vécu à Louvain puis à Anvers et je suis revenu à Kortrijk. (…) Mon grand-père vivait aussi dans la région et travaillait en France, il s'est marié en France. En France, on parlait toujours un peu de Flamand, et ici, on parlait toujours un peu de Français. Il y avait moins de frontières au niveau du tissu social. Mais aussi du point de vue culturel. Par exemple, la télé, la première émission que j'ai regardée, c'était « Philatélie », c'était transmis de Paris à Lille, et il n'y avait pas encore de télévision flamande, tout le monde regardait ça. »
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

De même, Mme Van Der Stichele nous livre son attachement de longue date au Nord de la France.

> « J'ai commencé comme députée permanente à la Province de Flandre occidentale et comme je suis de Kortrijk, j'ai toujours vécu la proximité de Lille comme quelque chose de positif pour nous. (…) Depuis longtemps, je partageais cet intérêt pour le Nord de la France. (…) Un exemple, étant jeune, nous faisions déjà des courses à Lille : des articles de mode, des tissus, du champagne… Tout ce qui était différent de chez nous. Il y avait des contacts. En plus, à Kortrijk, il y a eu beaucoup de mariages mixtes. ».
> M-C Van Der Stichele, Province de Flandre occidentale, 21 février 2008.

Mme Van Der Stichele, en tant que députée de la Province de Flandre occidentale, s'est d'abord tournée vers le Département du Nord (avec qui un protocole d'accord est signé en 1989 comme nous l'avons déjà mentionné dans la première partie) avant de s'intéresser parallèlement au travail de la COPIT. Son intérêt pour la COPIT s'inscrit dans la continuité de son action pour développer la coopération transfrontalière avec le Nord de la France mais aussi dans une histoire familiale puisque son mari, premier directeur de l'intercommunale Leiedal, est aussi une des personnalités qui a soutenu le projet de la COPIT en en confiant la responsabilité à M. Debaere. Lorsqu'elle manifeste sa volonté de soutenir la COPIT, Mme Van Der Stichele fait alors partie du comité de direction de Leiedal. Ainsi, l'engagement de Leiedal et celui de la Province de Flandre occidentale sont soudés par des liens personnels forts.

Les attaches de ces différentes personnes avec le pays voisin les ont rendues sensibles au thème du rapprochement franco-belge contenu dans le projet de coopération transfrontalière. Néanmoins, il ne s'agit que d'intérêts très personnels et non d'une compétence professionnelle en la matière. Au sein des intercommunales et des communes frontalières comme des autres autorités politiques, les actions en termes de coopération transfrontalière sont tout juste naissantes, très peu nombreuses et dispersées[343]. Les quelques individus précédemment cités qui s'engagent dans la COPIT n'ont alors

[343] Les seules actions recensées sont alors celles mises en place dans le cadre de l'« Eurozone », de « Comines-Europe » et du PACTE que nous avons évoquées dans le premier chapitre.

pas d'expériences sur lesquelles s'appuyer, ni de ligne de conduite à suivre[344]. S'ils sont personnellement intéressés par la question transfrontalière, il ne savent que faire des missions officielles qui ont été attribuées à la COPIT. Ils vont alors engager la COPIT dans diverses directions sans qu'aucune d'entre elles ne lui permettent vraiment de s'affirmer dans le paysage politico-institutionnel existant. Ainsi, entre sa création en 1991 et 1998, la COPIT va développer plusieurs activités : intégrer les actions de coopération déjà existantes, se faire connaître auprès des autres acteurs publics, développer son propre programme de travail.

2. Essais et tâtonnements : les premiers pas de la COPIT

- *S'approprier les projets de coopération des autres*

Au cours des premières années d'existence de la COPIT, les représentants des intercommunales répertorient et encouragent les initiatives et actions transfrontalières menées par les acteurs locaux, notamment par certains services des organisations dans lesquelles ils travaillent. Lors des premières assemblées plénières, les participants font état des différents projets de coopération qui ont lieu sur le territoire visé par la COPIT, dont la majorité est financée en partie par le programme européen INTERREG. Sont évoqués par exemple l'étude sur la vallée de la Lys (pilotée par l'ADU, en partenariat avec LMCU, IEG, IDETA, Leiedal, WITAB et les communes concernées), l'étude sur la vallée de l'Espierre (pilotée par l'ADU avec l'IEG) puis celle reative à l'assainissement du bassin versant de l'Espierre, le projet des « pilotes épuratoires » sur la station d'épuration de Grimonpont à Wattrelos (piloté par LMCU avec IPALLE) puis la création de la station d'épuration transfrontalière de Comines, l'organisation des dessertes transfrontalières d'autobus (qui impliquent LMCU, la Région wallonne et les compagnies de transports Transpole, TEC et De Lijn), le projet de pôle graphique transfrontalier (proposé par l'Union de l'agglomération tourquennoise avec LMCU, IDETA et IEG), les études pour le réaménagement du poste-frontière de Camphin-Lamain (coordonnée par IDETA et LMCU), celles sur le poste-frontière de Rekkem, et d'autres encore.

La liste n'est pas exhaustive, mais elle montre que la COPIT essaie de s'approprier les différents projets en cours et de se positionner par rapport à eux. Ainsi, plusieurs participants à l'assemblée plénière du 20 septembre 1996 (M. Mauroy, M. Detremmerie, Mme Van Der Stichele) soulignent l'importance des questions relatives à la gestion de l'eau, que ce soit sur le problème de

[344] Comme nous l'avons évoqué dans le premier chapitre, l'attitude des Etats est peu engageante (l'Etat belge se montre passif tandis que l'Etat français hésite entre une volonté d'encadrement et une attitude défensive). Malgré les quelques avancées au niveau européen (avec la convention de Madrid et les débuts du programme INTERREG), les règles qui encadrent la coopération transfrontalière sont encore floues, mouvantes et limitées. De plus, comme nous le détaillerons dans la troisième partie, il n'existe pas encore de formation professionnelle ou académique concernant le transfrontalier : personne ne possède donc de compétences spécialisées dans ce domaine.

l'assainissement ou de la gestion de la nappe phréatique. Ils proposent de mettre en place un groupe de travail sur l'assainissement et d'organiser une étude ou une conférence scientifique sur le thème de l'eau. Finalement, la COPIT contribuera à l'organisation d'un colloque transfrontalier sur la question de l'épuration des eaux usées et de la gestion des ressources en eau le 18 novembre 1994 à Armentières. Elle assistera également à une réunion sur l'assainissement entre services techniques français et flamands. Sur la question de la mobilité, M. Mauroy insiste, lors des assemblées du 20 septembre 1996 et du 1er décembre 1997, sur l'importance du problème des aménagements routiers et des transports. Il évoque les discussions françaises concernant le projet de l'A24[345] et encourage la COPIT à intégrer la problématique de la mobilité dans ses prochaines actions. Un groupe de travail chargé de la concertation sur les transports sera formé à cette fin. Enfin, la COPIT reprend à son compte le projet de réaménagement du poste-frontière de Rekkem entre la France et la Flandre sur lequel travaille depuis quelques années l'intercommunale Leiedal avec LMCU et l'ADU. Dès 1996, les membres de l'assemblée plénière de la COPIT se prononcent pour prendre en charge ce dossier et en faire une action symbolique. Ils se rendent le 22 septembre 1993 à l'Université de Kortrijk, la KULAK, où sont présentés les résultats du concours pour l'aménagement du poste-frontière de Rekkem.

Dans les années qui suivent, de 1998 à 2008, la COPIT continue à encourager les projets INTERREG menés par les intercommunales ou par d'autres acteurs publics locaux[346], mais sans y trouver sa place. La COPIT sera impliquée directement en tant que chef de file uniquement sur deux projets INTERREG : l'un sur la qualité des parcs d'activités de part et d'autre de la frontière, l'autre sur la diffusion d'informations concernant le territoire transfrontalier. Le premier, le projet « Emulation », reprend en partie le travail de l'« Eurozone » menés par les communes d'Estaimpuis, de Mouscron et de Wattrelos. Le second, intitulé « Changer de regard », est au cœur de l'activité de production savante de l'organisation intercommunale transfrontalière que nous détaillerons dans la section suivante.

Malgré ces tentatives pour investir les actions transfrontalières déjà existantes dans les domaines de l'eau, de l'aménagement, de l'économie ou encore des transports, celles-ci restent surtout le fait des institutions intercommunales, indépendamment de leur appartenance à la COPIT. Cette dernière n'apparaît qu'à la marge des actions. J. Van Staeyen constate effectivement quelques années plus tard que « *la COPIT ne se substitue pas aux autres structures. […] Elle prend connaissance, approuve,*

[345] Projet déjà évoqué précédemment, qui renvoie au projet de l'Etat français de construire un nouveau tronçon d'autoroute afin relier la Belgique en contournant Lille.

[346] « La Virgule, centre transfrontalier de création théâtrale Tourcoing-Mouscron », les programmations culturelles communes dans le cadre de Lille 2004, ainsi que la programmation commune entre la Maison de la culture de Tournai et la « Rose des vents » à Villeneuve- d'Ascq, les émissions de télévision transfrontalières de No Télé, WTV et C9-télévision, le Centre transfrontalier de développement industriel et commercial (CTDIC) et le Bureau de développement transfrontalier des entreprises (BDT), la gestion transfrontalière des crues et les travaux de requalification du canal de Roubaix-l'Espierre… Nous reviendrons plus précisément sur certains de ces projets dans la partie 3.

encourage, souhaite, voire discute des projets[347]». Si cette position est assumée depuis la création de la COPIT, elle n'empêche pas les personnes les plus investies d'avoir l'impression que les projets leur échappent et de se sentir un peu inutiles. Karel Debaere, directeur de Leiedal, raconte les débuts de la COPIT :

> « C'était vraiment des rencontres ponctuelles, on travaillait sur des petits projets, on réfléchissait à l'aménagement des bords de Lys, ou sur le projet d'une carte transfrontalière, des petits projets comme ça, rien de plus, mais qui ont fait qu'on a pu se connaître de plus en plus. »
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

Un des seuls projets que la COPIT a tenté de s'approprier complètement, celui de la reconversion du poste frontière de Rekkem-Ferrain n'aboutira pas, faute de soutien unanime[348]. D'autres initiatives que la COPIT a tenté d'impulser (via son « Plan opérationnel prioritaire ») tels que le lycée multilingue, la concertation en matière d'urbanisme commercial, l'harmonisation des documents de planification territoriale, l'observatoire de l'eau, l'observatoire économique permanent… ne verront pas le jour.

Pour faire exister la COPIT et lui donner une visibilité, ses partisans doivent lui trouver des activités spécifiques que les autres acteurs (les communes, l'Agence de développement et d'urbanisme et les services sectoriels des intercommunales) n'ont pas déjà investi. Deux axes sont alors développés parallèlement au suivi des projets INTERREG en cours : une action de communication et de représentation d'une part, et le lancement d'une réflexion sur la nécessité de définir un « programme stratégique de développement de la coopération transfrontalière » d'autre part.

- ***Exister par soi-même***

Entre 1994 et 1999, la COPIT multiplie les actions de représentation et de communication qui visent à faire connaître l'organisation et les intérêts transfrontaliers auprès des institutions existantes. Il s'agit pour la COPIT de se rendre visible, de montrer qu'elle existe dans le paysage local et national, et qu'elle fait son entrée dans le réseau des organisations transfrontalières. Ainsi, des membres de la COPIT présentent l'organisation au Commissariat général au plan puis à l'Union économique du Benelux ; ils reçoivent une délégation d'Irlande du Nord intéressée par les questions transfrontalières et rencontrent des représentants d'autres organisations transfrontalières (le « Pôle économique de développement » à la frontière France-Luxembourg-Allemagne ainsi qu'un organisme franco-italien) ; ils participent à la semaine internationale du transport et de la logistique ; ils se rendent au colloque « Les projets transfrontaliers dans la co-construction européenne » organisé à Strasbourg en 1998 ; ils

[347] « 16 années de coopération transfrontalière avec la COPIT », rapport rédigé par J. Van Staeyen (directeur de la COPIT de 2001 à 2007), 2008.
[348] Nous reviendrons sur ce point dans la partie 2.

assistent à la visite du roi Albert II à Tournai ; ils font une visite d'étude dans la région transfrontalière de Bayonne-Saint Sébastien.
Auprès de LMCU, la COPIT essaie également de s'afficher comme l'instance centrale de représentation des intérêts transfrontaliers locaux : elle participe au processus de révision du Schéma directeur de Lille Métropole et défend l'idée d'associer les partenaires belges à la candidature de Lille pour les Jeux Olympiques de 2004. De même, elle se rend à une réunion d'information sur la politique de traitement des déchets de la Communauté urbaine ainsi qu'à la journée de réflexion sur la coopération Tournai-Lille en mars 1994 et elle émet son avis sur le « Schéma de développement de l'espace régional » (SDER) wallon qui vient d'être approuvé par le Parlement wallon en octobre 1998.
Jusqu'en 2008, la COPIT poursuivra ses actions de représentation et de communication lors d'événements internationaux : en mars 2004, plusieurs élus, flamand, wallon et français, représentent le territoire transfrontalier lors du Marché international de la promotion immobilière (MIPIM) à Cannes ; en mai 2006, Pierre Mauroy pour LMCU, Rudy Demotte pour le Hainaut occidental et Stefaan De Clerck pour le Courtraisis présentent ensemble leurs territoires lors de la manifestation « Global City – forum international des acteurs de la ville ». Mais là encore, c'est à travers la voix de leurs intercommunales que les élus introduisent la COPIT dans de tels événements.
À travers ces diverses participations, la COPIT s'informe, apprend mais elle tente surtout de se montrer, d'affirmer sa présence et de s'insérer dans les relations inter-institutionnelles existantes. Elle gagnera certes reconnaissance et légitimité auprès de divers acteurs extérieurs mais ces activités ne seront pas à même de lui fournir une stabilité et une fonctionnalité.

En effet, ces actions de promotion de la COPIT sont ponctuelles et dispersées, organisées le plus souvent à l'occasion ou en réaction à un événement plus important. Elles ne font donc pas de la COPIT une véritable instance de lobbying qui engagerait ses représentants dans des pratiques régulières et de plus en plus systématisées de défense des intérêts et de participation. Les activités de promotion de l'organisation se décident au coup par coup selon les opportunités qui se présentent et s'appuient le plus souvent sur les réseaux et les envies de Pierre Mauroy sans que cela ne réponde à une logique interne bien définie. C'est notamment le cas pour l'idée, non réalisée, d'une candidature transfrontalière aux Jeux Olympiques de 2004.

Par ailleurs, dès les premières réunions de la COPIT, il est question de développer un plan de communication qui lui soit propre : un logo, un site Internet, une brochure, un modèle de stand. Mais là encore, ces velléités n'obtiendront que peu de résultats dans un premier temps : seule une brochure est présentée en 1996. Les supports de communication qui seront créés par la suite continueront d'être jugés insuffisants et feront l'objet d'une perpétuelle remise à l'ordre du jour. La faiblesse en termes de communication visuelle véhicule l'image d'une organisation aux contours mal définis et aux ambitions encore floues.

La seconde activité vers laquelle la COPIT s'oriente est celle d'une réflexion visant à établir un plan global de développement de la coopération transfrontalière franco-belge. Dès les premières années, sous l'impulsion de quelques membres de l'Agence de développement et d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lille, très influents auprès de Pierre Mauroy, la COPIT décide d'engager une « *réflexion stratégique commune*[349]». Lors de sa troisième assemblée plénière, le 2 décembre 1994 à Menen, les membres de l'organisation adoptent un programme intitulé « Axes stratégiques de coopération transfrontalière sur le territoire de la COPIT ». Ce document apparaît comme un réajustement des objectifs de la COPIT tels qu'ils avaient été définis dans la charte constitutive de 1991 : il s'agit toujours d'encourager et de réaliser des projets communs via les intercommunales, mais à cela s'ajoute l'objectif d' « *élaborer des stratégies communes* » – objectif qui arrive en première position – à travers des études, un schéma d'aménagement transfrontalier, une observation du territoire, des échanges avec l'Union européenne et les autres territoires transfrontaliers. Pour cela, des outils sont prévus : un schéma d'aménagement, un outil cartographique, une solution permanente de traduction et un programme d'échanges et de formation du personnel des structures intercommunales, notamment pour les personnes travaillant dans le cadre de la COPIT. Sont annoncés ici les instruments qui vont servir de base à la COPIT pour objectiver et stabiliser les premières règles de fonctionnement et les premières représentations qui vont la faire exister en tant qu'institution.

Mais avant que la COPIT puisse s'investir pleinement dans ce projet d'élaboration d'un plan stratégique de développement, trois années supplémentaires vont s'écouler. De 1994 à 1998, les représentants de l'Agence de développement et d'urbanisme qui accompagnent la COPIT, en particulier Jef Van Staeyen et Thierry Baert, préparent le terrain : ils montent un dossier INTERREG qui propose une étude de définition d'un schéma d'aménagement et de développement, puis ils répondent à l'appel à projet TERRA lancé par la Commission européenne concernant les initiatives locales d'aménagement du territoire. Pendant ce temps de préparation, qui se déroule au sein d'un groupe de personnes très restreint, la COPIT continue à se chercher.

Pendant ses premières années, la COPIT ne répond donc à aucune mission spécifique capable de structurer son fonctionnement : ses activités se greffent de façon « opportuniste » sur celles des institutions environnantes sans parvenir à dégager des habitudes de travail en commun. Les rapports d'activités de la COPIT entre 1994 et 1999 reflètent cette dépendance vis-à-vis des institutions intercommunales et l'absence d'une dynamique propre aux groupes présents dans les instances de la COPIT (secrétariat, assemblée, conseil) : ces rapports font état d'actions de communication

[349] « 16 années de coopération transfrontalière avec la COPIT », rapport rédigé par J. Van Staeyen (directeur de la COPIT de 2001 à 2007), 2008.

ponctuelles de la part des représentants de la COPIT mais décrivent surtout les nombreux projets INTERREG portés de manière autonome par les communes et leurs groupements.

Le groupe pionnier constate qu'en six années d'existence, les interventions de la COPIT ont été très limitées : l'assemblée générale ne s'est réunie qu'une fois par an et le secrétariat permanent a accompli un travail essentiellement tourné vers l'échange d'informations et le suivi des activités déjà existantes. L'organisation décidée lors de sa création prévoyait que les directeurs, les présidents et les chargés de mission représentés à la COPIT activent les dossiers de coopération transfrontalière en cours au sein de leur institution intercommunale et en suscitent de nouveaux. Or, si certains dossiers comme ceux concernant l'assainissement des eaux ou la reconversion du poste-frontière de Rekkem ont effectivement reçu l'appui de la COPIT, les autres dossiers ont continué leur trajectoire de manière autonome et le plus souvent pour une courte durée – de nombreux projets prenant fin avec l'arrêt des financements INTERREG II. L'impact des débats qui ont lieu lors des assemblées plénières de la COPIT sur les quelques projets sectoriels traités reste imperceptible. Quant aux services sectoriels des intercommunales qui n'ont pas de projets transfrontaliers qui représentent une majorité, ils restent peu mobilisés[350]. Face à cette difficulté à se trouver une identité et une fonctionnalité, la COPIT va finalement se concentrer sur une fonction principale, celle qui consiste à produire de l'expertise, à produire du savoir sur le territoire transfrontalier, les problèmes dus à la frontière et les solutions possibles de coopération.

Section B – Une instance de production de savoirs : diagnostic et réflexion prospective sur le territoire transfrontalier (1998 - 2002)

La production d'un savoir transfrontalier nous est apparue comme une des fonctions principales des acteurs de la coopération transfrontalière rassemblés au sein de la COPIT entre 1998 et 2002[351]. Il est intéressant d'examiner comment ce rôle de producteur de savoir et d'expertise, s'est progressivement imposé (1). Quels en sont les initiateurs ? Comment ont-ils rallié un groupe d'individus autour de leur idée ? Quelles sont les conditions qui ont permis à cette activité de « production de savoirs » de s'imposer ? Nous verrons que les caractéristiques socio-professionnelles des personnes les plus actives au sein de la COPIT sont déterminantes dans l'orientation de l'organisation transfrontalière vers une telle fonction d'expertise. Mais nous remarquerons également que ces personnes ne sont pas là par hasard : la qualification de la question transfrontalière comme problème de développement local, tel que nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, a dès le départ engendré autour de la question transfrontalière une mobilisation de personnes déjà impliquées dans la production d'expertise

[350] La question de l'autonomie des services sectoriels vis-à-vis de la COPIT sera abordée dans la troisième partie.

[351] Notre analyse portera essentiellement sur la période 1998-2002 dans la mesure où nous nous intéressons à la première tentative de la COPIT pour instaurer un cadre institutionnel pour la coopération transfrontalière franco-belge.

territoriale au sein de leur organisation d'origine. Enfin, nous soulignerons le rôle dominant des acteurs français dans l'orientation de la COPIT vers une activité de production savante (2). Cette situation est due à la faible valorisation de l'expertise territoriale en Belgique et, à l'inverse, à l'expérience reconnue de la France en la matière.

1. Devenir un organisme d'expertise territoriale

- *Le « projet Grootstad »*

Comme nous l'avons vu, l'idée de faire de la COPIT un lieu de réflexion en vue de l'élaboration d'une stratégie territoriale transfrontalière apparaît dès 1994. Mais il faut attendre 1998 pour que la COPIT concrétise sa « vocation » à travers le projet de définition d'un schéma d'aménagement pour le territoire transfrontalier. Elle profite de l'appel à projets TERRA lancée par la Commission européenne en juillet 1996 relatif aux initiatives innovantes d'aménagement du territoire en Europe pour déposer une candidature concernant un projet d'élaboration partenariale d'un « Schéma transfrontalier d'aménagement et de développement », appelé « projet Grootstad ». Le projet est préparé au sein de la COPIT pendant un an et demi, sélectionné par la DG Regio mi-1997, approuvé par l'assemblée générale de la COPIT en décembre 1997 et démarre officiellement le 1er janvier 1998 pour prendre fin le 31 décembre 2001. Alors que la période précédente (1991-1998) n'avait pas permis aux membres de la COPIT de se détacher de leur institution d'origine et de s'engager dans de nouvelles interactions, le « projet Groostad » va participer à la fonctionnalisation de l'organisation transfrontalière en fournissant à la COPIT une utilité propre. La fonction d'expert apparaît alors pour la COPIT comme un moyen de légitimer son intervention dans le domaine transfrontalier. Pierre Muller et Alexandra Jönsson ont identifié un phénomène similaire concernant la Commission européenne : celle-ci parvient, via la production d'une expertise, à intervenir dans un domaine d'action qui n'est pas explicitement ou exclusivement de sa compétence[352].

Comme au moment de la création de la COPIT, le « projet Grootstad » débute par la mise en place d'une organisation formelle issue d'une convention de coopération entre les cinq intercommunales et l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole. Trois nouveaux organes de travail sont créés : une équipe technique de six personnes (une par structure) qui sera appelée « l'Atelier transfrontalier », qui se substitue au secrétariat permanent de la COPIT ; un groupe de pilotage politique et technique réunissant six élus et six directeurs, qui constitue la structure décisionnelle

[352] Jönsson A., Muller P., 2006, « Le rôle de l'expertise dans l'élaboration des politiques publiques. Une dynamique européenne », in *Les sciences de l'action publique,* Ihl O. (dir.), *op.cit.*

commune ; un secrétariat, composé à ses débuts d'une personne recrutée par l'Agence de développement et d'urbanisme[353]. Un budget spécifique est voté et des règles juridiques liées à ce budget sont établies grâce à une convention signée avec la Commission européenne. Mais, les premières années de la COPIT ont montré qu'une structure formelle, si elle n'avait pas d'influence sur la conduite des acteurs, pouvait n'avoir aucun effet en termes d'institutionnalisation du champ d'action visé. Ce sont les pratiques régulières des acteurs qui vont traduire la formalisation, l'ajuster et la compléter par des usages informels et finalement établir les règles de fonctionnement propres au domaine d'action. Comme l'indique J. Chevalier, « *l'institution n'existe que dans ce mouvement continu et tournoyant de déconstruction-reconstruction des formes sociales*[354]*».*

Au sein du comité de pilotage et de l'Atelier transfrontalier, on retrouve notamment les personnes qui avaient initié ou soutenu le projet de la COPIT dès son lancement en 1991 : M. Debaere, directeur de l'intercommunale Leiedal, Mme Van Der Stichele, députée à la Province de Flandre occidentale, M. Christiaens, président de l'intercommunale WITAB, M. Delebecque, conseiller municipal à la ville de Tourcoing et élu communautaire à LMCU et les deux membres de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille, M. Van Staeyen et M. Baert. Ce sont eux qui, en fonction de leur trajectoire personnelle et de leur appartenance institutionnelle, vont fortement orienter le travail et donner sa marque au fonctionnement du « projet Grootstad », traçant la voie des changements ultérieurs de la COPIT.

- ***Quand les experts du développement territorial et urbain s'en mêlent***

Le « projet Grootstad » se définit dès son lancement comme un travail de production de savoirs en vue de dégager une stratégie d'aménagement et de développement pour le territoire transfrontalier.
A posteriori, certains élus soutiennent que la COPIT a été créée dès son origine dans le but de définir une stratégie inter-sectorielle de développement transfrontalier afin de coordonner et d'orienter les projets INTERREG qui se développaient dans les différents secteurs :

> « Le lancement d'INTERREG, ça a constitué la carotte pour qu'on se mette autour de la table et qu'on s'aperçoive qu'il fallait aller au-delà des projets, faire un plan, une stratégie commune […]. Alors, ce qu'on a fait, c'est qu'on a créé une plateforme politique [la COPIT] au dessus de tout cela, surplombant sans remettre en question les fondations. »
> J. Christiaens, Conseil de développement de LMCU (anciennement à WVI), 12 février 2008.

[353] Mme Ghislaine Piccavet est recrutée en mai 1998 par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole en tant que secrétaire du « projet Grootstad ». Elle est la première personne recrutée pour la COPIT. Mme Annette Gomez lui succèdera en décembre 2000.
[354] Chevalier J., note de lecture à propos de Lacroix B., Lagroye J. (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution* (Paris, Presses de Sciences Po, 1992), *Politix*, 1993, vol.6, n°23, p.139.

Or, au vu des témoignages et des documents écrits que nous avons recueillis, il semble que le choix d'orienter l'activité de la COPIT vers un travail d'expertise n'était pas préétabli et qu'il tient essentiellement aux compétences et aux positions institutionnelles des initiateurs du projet. Plusieurs travaux montrent en effet que les caractéristiques sociales des individus, en particulier leurs expériences professionnelles précédentes, influent sur les directions prises par l'organisation, notamment dans la période de création institutionnelle[355]. Si l'institution doit être capable à terme de perdurer au delà des individualités, elle en est, à ses débuts, fortement dépendante.
Côté français, les deux chefs de projets de l'Agence de développement et d'urbanisme sont de formation « architecte-urbaniste ». Leur métier est de produire des documents d'expertise et de prospective, et d'en tirer des recommandations en matière de planification urbaine et de développement territorial. Côté flamand, le directeur de l'intercommunale Leiedal est également issu d'une formation d'« architecte-urbaniste » et est en charge des questions d'aménagement du territoire au sein de son institution. Enfin, en Wallonie, l'intercommunale IDETA trouve un interlocuteur, M. Got, qui est lui aussi rôdé aux problématiques de l'aménagement du territoire : il est diplômé en urbanisme, ancien professeur à l'université de Lille sur le thème du développement territorial et a été responsable des questions d'urbanisme et d'aménagement au sein de l'intercommunale IDETA. Concernant les élus, les plus actifs d'entre eux au sein du comité de pilotage, Mme Van Der Stichele, M. Christiaens, M. Delebecque, expriment également leur attachement à ce type d'activité. L'Atelier transfrontalier et le comité de pilotage du « projet Grootstad » sont ainsi dominés par des généralistes, des planificateurs, des urbanistes, c'est-à-dire des personnes dont la fonction et la position les ont habituées à produire du savoir sur les territoires et sur l'action publique territoriale.

Le profil de ces personnes est à relier à la problématisation de la question transfrontalière au niveau local : nous avons montré que la coopération transfrontalière est définie comme un élément de continuité de la politique de métropolisation développée par LMCU depuis la fin des années 1980. Or, nous avons vu que la stratégie de métropolisation et de rayonnement international de Lille s'est largement appuyée sur des travaux d'expertise menés par des universitaires proches du pouvoir local, et relayés par des organismes de réflexions et d'études au service de la Communauté urbaine, comme l'Agence de développement et d'urbanisme (ADU) ou l'Agence pour la promotion internationale de Lille Métropole (APIM). La coopération transfrontalière étant envisagée comme le prolongement de la stratégie métropolitaine, elle hérite de cette pratique de production de savoirs. Côté français, ce sont en partie les mêmes personnes (M. Van Staeyen, M. Baert) et les mêmes organismes (l'Agence de développement et d'urbanisme) qui participent à l'élaboration de la stratégie de métropolisation lilloise à travers une série d'études, et qui s'impliquent dans la production de savoirs au sein de la

[355] Citons par exemple le travail de Frédéric Sawicki sur les associations de défense de l'environnement : « Les temps de l'engagement. A propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in *La politisation*, Lagroye J. (dir.), Paris, Belin, 2003. L'auteur montre comment les caractéristiques sociales des individus déterminent en grande partie la direction que va prendre l'institution (qui va ensuite évoluer et contraindre les individus à se conformer aux règles établies).

COPIT. Ils vont alors chercher côté belge des personnes ayant des compétences similaires. Ainsi, le fait que la COPIT ait concentré son activité pendant plusieurs années sur la production de connaissances doit être rapportée au contexte local dans lequel le problème transfrontalier a émergé. De plus, si l'expertise de la COPIT fait partie d'un ensemble plus vaste d'expertise sur la métropole lilloise, on peut logiquement penser qu'elle vise un même but : fournir un cadre cognitif capable de légitimer une définition particulière du problème et l'existence de l'organisation qui en est porteur[356]. Nous reviendrons sur le contenu des savoirs produits, c'est-à-dire la production de sens, ainsi que sur leurs usages dans la seconde partie de notre analyse.

- ***Un travail intellectuel à huis clos***

Si le travail approfondi d'expertise transfrontalière tient aux qualités des personnes engagées dans le processus et à son inscription dans un mouvement général de production de « savoirs métropolitains », il est également rendu possible par le fait qu'il peut se dérouler de manière partiellement indépendante des autres domaines d'action. En effet, dans la mesure où il ne s'agit pas de mettre en œuvre et de mobiliser les capacités d'action des différents services sectoriels, l'Atelier transfrontalier peut mener son travail de recherche et d'études de manière autonome. Lorsque les membres du « projet Grootstad » sollicitent les acteurs impliqués dans des secteurs particuliers, c'est dans le cadre d'une concertation organisée, afin de recueillir leurs avis et d'obtenir des informations, mais il n'est pas question d'exiger d'eux une quelconque implication dans des projets concrets de coopération transfrontalière. Ainsi, tandis que l'isolement des initiateurs de la COPIT est dans un premier temps apparu comme un frein au développement de la COPIT, il a ensuite constitué une des conditions de son autonomisation. L'activité de production savante a pu avoir lieu car elle n'exigeait rien des institutions en place, ni financement puisque le projet était couvert par le fonds européen TERRA, ni implication des autres services. De plus, elle n'apportait aucune contrainte particulière. Ainsi, à la question de savoir pourquoi la COPIT a concentré son activité autour de la définition d'un schéma d'aménagement et de développement, Pierre Got, représentant administratif de l'IDETA dans le « projet Grootstad », nous donne la réponse suivante :

> « L'enjeu de l'organisation de l'espace est tout de suite apparu comme quelque chose d'important et de primordial. Et puis, ça semblait aussi plus facile car, pour beaucoup de problèmes, le politique raisonnait encore d'Etat à Etat à cette époque, donc c'était compliqué de toucher les autres problèmes. »
> P. Got, IDETA, 1er décembre 2009.

[356] La relation entre fonction d'expertise et fonction de légitimation se retrouve dans les travaux de Pierre Muller sur le référentiel. Voir notamment : Muller P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Faure A. et al. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1995. Voir également : Dumoulin L. et al. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, 2005. Dans une optique plus empirique, Taoufik Ben Mabrouk montre à propos de Lille le travail important fait par les experts au service de LMCU pour produire des savoirs susceptibles de transformer les représentations légitimes de l'espace. Cf. Ben Mabrouk T., « Quand la métropole se fait territoire politique : l'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, entre professionnalisation politique et quête de reconnaissance démocratique », communication au *8ème Congrès de l'AFSP*, Lyon, 2007.

L'aménagement du territoire transfrontalier dans sa phase de prospection et d'expertise semble être un domaine d'action que les autorités politiques, notamment étatiques, acceptent de laisser aux acteurs locaux. Serait-ce le caractère intellectuel et quelque peu abstrait qui rend ce travail moins menaçant, moins susceptible de déborder sur les prérogatives des pouvoirs en place ? Ou peut-être est-ce l'offre de financement européen qui, en donnant aux acteurs locaux les moyens et la légitimité d'investir ce nouveau champ d'action, contourne un Etat alors hésitant sur la marche à suivre, sur la position à adopter ? Il est difficile de répondre à ces questions, mais il apparaît clairement que la passivité des instances étatiques en matière de coopération transfrontalière a laissé une marge de liberté aux acteurs territoriaux pour se lancer dans cette activité de production de savoirs locaux[357]. Le changement d'attitude de l'Etat à partir des années 2000-2002 que nous examinerons plus avant dans notre analyse mettra en évidence l'inertie qui l'a précédé.

Quoi qu'il en soit, les représentants des intercommunales qui participent au « projet Grootstad » se lancent avec enthousiasme et confiance dans le projet de produire un socle intellectuel pour la coopération transfrontalière. Cette confiance vient du fait et qu'ils bénéficient de moyens d'action européens et d'une marge de liberté importants et qu'ils peuvent s'appuyer sur leur compétence professionnelle. Alors que dans les premières années de la COPIT, ils avaient souffert d'un manque de compétence en matière de coopération transfrontalière, cette fois-ci, sans avoir acquis de nouvelles compétences en matière de la coopération transfrontalière, ils détiennent des compétences en aménagement qui les rendent plus sûrs d'eux.

- ***La « Stratégie pour une métropole transfrontalière » et autres études***

En trois ans, une vingtaine d'études est réalisée : celles-ci donnent lieu à seize cahiers et trois dossiers sur des thèmes variés tels que le paysage, la métropolisation, la gestion des ressources en eau, le développement économique, la mobilité, le marché du travail, les équipements culturels… Le caractère « savant » du projet va se renforcer par le recours à des experts extérieurs : une dizaine d'experts sont choisis pour mener les différentes études. Bureaux d'études, enseignants-chercheurs, étudiants-stagiaires, consultants contribuent à la production du savoir transfrontalier orchestrée par l'Atelier transfrontalier.

[357] Par ailleurs, plusieurs auteurs font le constat d'un déplacement de l'expertise et des « ingénieries » de gouvernement vers les territoires infra et supranationaux. Cf. Ihl O., *op.cit.*

Etudes produites dans le cadre du « projet Grootstad *» entre 1998 et 2002*

Cahier 1 « Concurrence et complémentarité économiques – 4 rapports introductifs ».
Cahier 2 « Portrait du paysage », Philippe Thomas et Anne Leplat.
Cahier 3 « Métropolisation transfrontalière : perception, attentes, orientations », TETRA.
Cahier 4 « La gestion des ressources en eau », Cathy Denimal.
Cahier 5 « Portrait économique », Hassan El Asraoui.
Cahier 6 « Mobilité et accessibilité », TRITEL & CETE.
Cahier 7 « Nouvelles stratégies à l'égard du paysage », Eric Luiten.
Cahier 8 « La métropole transfrontalière en question : ce qu'en pensent les secrétaires communaux », TETRA.
Cahier 10 « Les motifs du paysage », Philippe Thomas.
(Cahier 11 jamais paru).
Cahier 12 « Une métropole en réseau », Bruno Sinn, Christian Vandermotten, Louis Albrecht.
(Cahier 13 jamais paru).
Cahier 14 « Le décloisonnement frontalier du marché de l'emploi », WES.
(Cahier 15 jamais paru).
Cahier 16 « Atlas de l'équipement culturel de la métropole franco-belge », ADU.

Dossier 1 « Développement du paysage : projets, acteurs et outils ».
Dossier 2 « Portrait économique – version intégrale », François Milléquant et Hassan El Asraoui.
Dossier 3 « La gestion des ressources en eau dans la métropole – version intégrale », Cathy Denimal.

Cahier synthèse « Proposition pour une métropole transfrontalière », SPIRE, IGEAT, ISRO.

Les avancées du projet sont régulièrement présentées lors des assemblées plénières de la COPIT qui devient en septembre 2000 une association de droit français. Les premiers résultats du « projet Grootstad » font l'objet d'une diffusion publique dès janvier 2000 : la COPIT organise une conférence de presse à l'occasion de la parution des deux premiers cahiers. En 2001, lors de son assemblée générale du 19 novembre 2001, la COPIT approuve la proposition de « Stratégie pour une métropole transfrontalière » issue des multiples études menées dans le cadre du projet[358].

Une seconde étape s'amorce à partir de 2002 qui vise à diffuser et soumettre à débat les résultats du « projet Grootstad » et à leur donner suite. Un colloque intitulé « Rendez-vous de l'Eurométropole franco-belge » réunissant plusieurs centaines d'acteurs locaux est organisé le 25 mars 2002 pour faire connaître la « Stratégie pour une métropole transfrontalière ». Les cahiers et les dossiers produits entre 1998 et 2001 sont publiés et diffusés, d'abord dans le cadre du financement TERRA (prolongé jusqu'à fin 2001) puis grâce au projet INTERREG « Changer de regard » que la COPIT engage en 2002 dans le but de structurer sa communication. Enfin, une consultation est menée auprès de 270 collectivités locales et organismes publics ou parapublics afin de recueillir leurs avis et leurs propositions d'actions concrètes à partir du texte de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière ». Suite à cette consultation et aux appels de différents membres de la COPIT pour passer à la phase de concrétisation, le groupe d'acteurs de l'Atelier transfrontalier élabore un « plan opérationnel prioritaire » (POP) à

[358] Nous détaillerons le contenu de cette stratégie dans la seconde partie.

partir des travaux du « projet Grootstad » et des suggestions recueillies lors de la consultation : une quinzaine d'actions sont envisagées et des groupes de travail sont formés pour approfondir les projets et mobiliser les autorités intercommunales pour leur mise en œuvre.
Parallèlement au « projet Grootstad », l'idée d'éditer un atlas du territoire transfrontalier de la COPIT a également progressé. Évoquée dès 1996, la proposition de réaliser un atlas (qui fait l'objet d'un financement INTERREG) aboutira finalement à la publication d'un livre intitulé « Lille, Eurométropole franco-belge » qui contribue également à faire de la COPIT une organisation qui produit et diffuse de la connaissance.

À travers cette fonction d'expert, la COPIT n'est plus seulement au service des intercommunales qui la composent, elle agit désormais selon ses propres objectifs et moyens, selon sa propre temporalité. « *Les acteurs* [de la COPIT] *agissent à titre individuel : ils participent à ce travail sans que les structures et les institutions dont ils sont issus soient associées en tant que telles*[359]. »

Cependant, au terme du « projet Grootstad », des voix vont s'élever pour demander la fin des travaux de « prospective » et un « passage à l'action ». Pour certains acteurs de la COPIT, le temps de la réflexion a assez duré et il est urgent de mettre en œuvre des actions concrètes de coopération transfrontalière. La fonction de producteur de savoirs semble donc partiellement remise en cause. Pour autant, la COPIT ne va pas se concentrer sur la mise en œuvre d'actions concrètes malgré les demandes insistantes de certains de ses membres[360].
L'apparition de critiques de la part de certains membres de la COPIT et leur relative non-prise en considération nous signalent l'existence sous-jacente d'un rapport de domination entre les acteurs du partenariat transfrontalier : certains d'entre eux seraient plus à mêmes que d'autres d'orienter l'activité de la COPIT vers la production de savoirs, autrement dit, de décider de la fonctionnalité de l'organisation transfrontalière.

2. Une influence française dominante

Nous avons expliqué l'affirmation de la fonction de production de savoirs par divers éléments tenant aux caractéristiques personnelles et professionnelles des « pionniers » et à l'indifférence des acteurs non impliqués dans le partenariat pour ce type d'activité intellectuelle. Ces explications sont communes aux différents acteurs et institutions engagés dans la COPIT. Mais nous avons aussi mis en évidence que la fonction d'expertise de la COPIT est liée à celle développée au sein de LMCU,

[359] « 16 années de coopération transfrontalière avec la COPIT », rapport rédigé par Jef Van Staeyen (directeur de la COPIT de 2001 à 2007), 2008
[360] A la suite et parallèlement à la production de savoirs transfrontaliers, la COPIT va plutôt orienter son activité vers une réflexion quant aux possibilités d'évolution de son organisation interne.

suggérant ainsi la primauté des intérêts français dans l'évolution de l'organisation vers un travail d'expertise. Nous allons effectivement montrer que l'activité de production de savoirs provient de la volonté des acteurs français, plus expérimentés dans le domaine de « l'expertise territoriale », mais qu'elle convient également à certains acteurs belges pour mettre en valeur leur compétence en la matière.

- ***L'expertise française en matière territoriale***

Pour ce qui est de la production de savoirs, l'empreinte française apparaît clairement. Avant même la création de la COPIT, le thème de la coopération transfrontalière était traité au sein de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille sous la forme d'études et de travaux d'expertise. L'orientation vers un travail avant tout intellectuel était déjà amorcée. Le fait que cette tendance se soit confirmée avec le « projet Grootstad » souligne la continuité du projet français. Si les acteurs français réussissent à maintenir le caractère « savant » de la coopération transfrontalière, c'est que la France possède de plus amples ressources pour cela : elle dispose d'une expérience et de moyens importants en matière de « réflexion stratégique » et d'« expertise territoriale » comparativement à une Belgique plus démunie dans ce domaine.

L'Agence de développement et d'urbanisme de Lille représente à elle seule un important pôle d'expertise sur le territoire de Lille Métropole, en plus de certains services qui produisent aussi de nombreux travaux d'expertise territoriale comme le service « aménagement et renouvellement urbain » de LMCU. Son expérience en matière de planification et d'expertise territoriales s'appuie notamment sur sa contribution au Schéma directeur de l'agglomération (SCOT) ainsi qu'à d'autres documents stratégiques[361]. D'autres organismes tels que l'APIM et la CCI produisent également des diagnostics et des études concernant les stratégies de développement territorial à mettre en place sur ce même territoire[362]. L'agglomération lilloise compte aussi plusieurs universités dont certains laboratoires de recherche, notamment en géographie, économie, sociologie et science politique, travaillent sur les thèmes de l'aménagement du territoire, de l'action publique locale, des politiques urbaines et même plus récemment sur la coopération transfrontalière[363]. À cela s'ajoute la capacité

[361] L'Agence de développement et d'urbanisme contribue aux réflexions concernant le plan de déplacement urbain (PDU), le contrat d'agglomération, le contrat de ville, le schéma de développement et d'urbanisme commercial, l'espace naturel métropolitain. Elle produit également des études plus sectorielles ainsi que des rapports sur la situation socio-économique de l'agglomération dans le cadre de son observatoire des évolutions économiques et sociales. Elle participe à des études européennes dans le cadre du réseau « Eurocités » ou du groupe de travail sur la régénération urbaine de l'Europe du Nord-Ouest.

[362] La CCI Grand-Lille produit, par le biais de son pôle « Etudes et observation économique », des travaux d'expertise sur la vie économique de la région et sur le territoire de LMCU en particulier (partenariat spécifique). Elle a notamment mis en place des observatoires dits conjoncturels sur plusieurs thématiques (commerce, industrie, TIC, sièges sociaux…).

[363] Le CERAPS (Centre d'études et de recherche administratives, politiques et sociales), Université Lille 2 (master de science politique et action publique / axes de recherche sur l'action publique locale) ; le TVES (Territoires, villes, environnement et société), Université Lille 1 (axes de recherche : changement spatial et mutations économiques, dynamique et aménagement des cadres de vie, géographie économique, aménagement urbain, rural et touristique, prospective régionale, démographie) ; la

importante d'expertise des administrations étatiques, en particulier de la DATAR et des services déconcentrés. Enfin, au niveau national, de nombreuses universités ont développé des diplômes, notamment des « masters recherche », et des centres de recherche sur les thématiques « territoriales »[364] susceptibles de former de futurs administrateurs ou experts en développement local pour toutes les régions françaises, y compris pour le Nord de la France. Il existe donc côté français un vivier dense et actif d'experts et de chercheurs – qui sont souvent les mêmes, les uns ayant parfois conservé un poste à l'université, les autres travaillant ponctuellement pour le compte des autorités publiques – mais aussi d'administrateurs, capables de produire des connaissances et des préconisations en matière de développement territorial, et le cas échéant, de coopération transfrontalière.

- ***Le territoire, grand oublié des autorités territoriales belges***

La Belgique apparaît moins bien dotée en matière d'administrations productrices de « savoirs territoriaux ». En Belgique occidentale, les organismes de recherche et d'expertise sont beaucoup plus rares : les deux principaux pôles urbains (Tournai et Kortrijk) de l'« Eurométropole » n'abritent pas d'établissements universitaires ni de centre de recherche d'importance[365]. Les cabinets privés travaillant sur ces thématiques sont très peu nombreux. Quant aux autorités territoriales, les intercommunales et les Provinces disposent en général seulement d'une ou deux personnes chargées des études d'urbanisme et d'aménagement du territoire, et encore s'agit-il uniquement d'un aménagement spécifique aux compétences limitées des intercommunales, c'est-à-dire le plus souvent le développement économique et touristique.

Au niveau des communes, la capacité d'expertise et son degré de professionnalisation sont très variables. Dans la zone frontalière étudiée, la ville de Kortrijk apparaît mieux pourvue pour mener une activité de production savante que la ville de Tournai. En effet, depuis l'arrivée de Stefaan De Clerck à la tête de Kortrijk, une cellule stratégique s'est mise en place au sein de l'administration communale et le Bourgmestre, sensible aux questions de planification spatiale, s'est entouré de personnalités[366] aptes

MESHS (Maison européenne des sciences de l'Homme et de la société – anciennement IFRESI), Université Lille 1 (axes de recherche : politiques publiques et intégration européenne, dynamiques des organisations et des marchés, mutations urbaines, dynamiques territoriales et développement durable, migrations, frontières et inter-culturalités + licence en aménagement et géographie + master en aménagement, urbanisme et développement des territoires dont une spécialité « *Eurostudies* » qui traite des problématiques transfrontalières) ; Institut d'Etudes politiques de Lille qui propose des enseignements en « politiques territoriales » ainsi qu'en « développement et coopération institutionnels ».

[364] Il serait fastidieux de dresser la liste de toutes les formations développées en France sur le thème du développement territorial et de l'aménagement. A titre indicatif, le site internet de *L'Etudiant* (magazine spécialisé dans l'orientation des étudiants) recense neuf masters recherche et vingt-trois masters professionnels dont le titre contient « développement territorial ».

[365] On trouve bien la KULAK (Katholieke Universiteit Leuven Campus Kortrijk) mais celle-ci est d'une taille modeste et ne développe aucune formation en rapport avec la gestion des territoires.

[366] Le Bourgmestre de Kortrijk s'est notamment appuyé sur les membres de son cabinet, sur le receveur communal M. Vanhoutte, sur l'échevin à la planification et au développement urbain, M. Canfyn et sur l'ingénieur-architecte en chef M. Van Den Bossche. Il a également fait appel de manière récurrente à la société de développement urbain de Kortrijk (la SOK), sorte de régie communale autonome, à l'intercommunale Leiedal (notamment à son président Filip Santy et à son directeur général

à produire un diagnostic et un projet global pour son territoire, ce qui a d'ailleurs débouché sur des projets urbains et une vision renouvelée de la ville. Dans la même optique, il s'est rapproché de l'intercommunale Leiedal, et notamment de Karel Debaere, que nous retrouverons parmi les premiers artisans de la COPIT et l'un des principaux acteurs du « projet Grootstad ».
En revanche, la ville de Tournai ne semble pas avoir de velléité dans ce sens. Selon les chercheurs qui ont contribué à l'élaboration du schéma de structure communal, très peu d'élus et de techniciens ont les compétences et l'ambition de produire des études de développement à l'échelle du territoire – l'échevin à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire est un ancien opticien… Pour eux, seul le secrétaire général, M. Lespinglart, a « *une vision un peu plus ouverte, plus large que les autres, un peu au dessus des préoccupations terre à terre de la majorité des élus et techniciens*[367]».

Finalement, les organisations qui vont se montrer les plus aptes à produire des connaissances sur ces territoires de l'Ouest de la Belgique sont les intercommunales, Leiedal et IDETA notamment, et la Province de Flandre occidentale, qui a récupéré une partie des compétences régionales en matière d'aménagement du territoire, ce qui n'est pas le cas en Wallonie. Ainsi, l'IDETA sera à l'origine du projet de territoire de la « Wallonie picarde » qui repose sur un travail important d'expertise, encadré par l'Institut Jules Destrée, et la Province de Flandre occidentale va définir un schéma d'aménagement à l'échelle provinciale. Cependant, ces travaux ont lieu au cours des années 1990 et de manière assez expérimentale. Ainsi, quand la COPIT s'engage dans l'activité de production de savoirs à partir de 1996, les institutions intercommunales et provinciales belges ne sont pas encore rodées à ce type de travaux (qui seront d'ailleurs pour une part inspirés des expériences transfrontalière et française[368]). Il apparaît clairement que le mouvement est impulsé et encadré par les membres de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille et par quelques élus de LMCU, plus habitués à ce genre d'activités.

Si les zones frontalières belges détiennent peu de ressources en matière d'expertise territoriale au sein même de leur territoire, elles peuvent faire appel à des acteurs à l'échelle de leur région respective. Rappelons qu'en Belgique, la compétence en matière d'aménagement du territoire a été régionalisée.
En Wallonie, la Conférence permanente du développement territorial (CPDT) réunit les centres de recherche pluridisciplinaires travaillant sur les problématiques d'aménagement du territoire des trois grandes universités francophones : le Centre de recherche en sciences de la ville, du territoire et du milieu rural (appelé LEPUR) pour l'Université de Liège (ULG), le Centre de recherche et d'études en aménagement du territoire (CREAT) pour l'Université catholique de Louvain (UCL) et l'Institut de

Karel Debaere) ainsi qu'à des cabinets privés d'urbanistes-architectes. Cf. Block T., *Van ID naar 3D: besluitvormingsprocessen en beslissingsmacht bij stadsontwikkelingsprojecten*, Phd in political science, Universiteit Gent, 2009.
[367] Erika Lepers, chercheur au CREAT/UCL (entretien du 16 novembre 2009).
[368] Par exemple, le projet de « Wallonie picarde » est élaboré entre 2006 et 2008 avec la participation de Charles Gachelin, géographe de Lille ayant fortement contribué à la production de la « stratégie métropolitaine » lilloise à partir de la fin des années 1980, et Pierre Got, investi au nom de l'intercommunale IDETA dans la COPIT.

gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire (IGEAT) pour l'Université libre de Bruxelles (ULB)[369]. Dans le secteur privé, peu d'organismes mènent des études intersectorielles et territoriales, excepté l'Institut Jules Destrée, qui développe une partie de ses activités en France et s'inspire des méthodes de travail de la DATAR.

En Flandre, il existe également des centres de recherche qui travaillent sur les problématiques territoriales comme l'unité de recherche « Planning and Development Research » de la « Katholieke Universiteit Leuven » (KUL) et le Centre de recherche « Local Politics » de l'Université de Gent. Au niveau universitaire, si les moyens et le nombre de chercheurs sont plus restreints qu'en France compte tenu du différentiel de population et de taille des pays, les recherches quant aux problématiques « territoriales » existent[370]**.** Le problème essentiel ne se situe pas tant dans l'absence de chercheurs mobilisés sur ces thématiques que dans le rapport entre les universités et les pouvoirs publics.

Tant en Wallonie qu'en Flandre, les recherches et les études menées dans le domaine du développement territorial et de la planification sont presque exclusivement financées par les autorités régionales, via les programmes de recherche flamands et la CPDT wallonne, voire par les autorités provinciales et communales : il s'agit donc de travaux de recherche appliquée relevant d'une fonction de conseil et d'aide à la décision à destination des pouvoirs publics régionaux et locaux. A ce titre, « *en Belgique, les universités fonctionnent comme de véritables agences d'urbanisme à la française*[371]*».* Cela pourrait laisser supposer une bonne prise en compte des recherches universitaires dans l'action publique territoriale, d'autant que les centres de recherche sont aussi chargés de missions de formation auprès des fonctionnaires territoriaux. Or, selon les chercheurs engagés dans l'interaction avec les pouvoirs territoriaux, bien que leurs expertises donnent lieu à des schémas de développement adoptés par les pouvoirs régionaux et locaux, ces documents stratégiques sont très peu considérés par l'ensemble des acteurs publics et ont par conséquent peu d'effets sur l'action publique qui reste dominée par des logiques sectorielles. Divers observateurs s'entendent pour souligner qu'« *en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la Belgique se caractérise par une absence notable de doctrine, malgré l'œuvre de quelques personnalités importantes*[372]».

---

[369] Mentionnons également des groupes de recherche plus isolés comme le « Groupe d'action publique et de développement territorial » des FUCAM (Facultés universitaires catholiques de Mons – Académie Louvain) auquel nous appartenons.

[370] Il faut toutefois noter que les chercheurs qui travaillent sur les thématiques « territoriales » se sentent dévalorisées par rapport à d'autres champs de recherche (gestion, économie, droit, histoire). Ceci est d'autant plus fortement ressentis par les chercheurs en sciences sociales qui sont à la fois minoritaires dans les laboratoires de recherche sur l'aménagement et le développement territorial (historiquement dominés par les géographes quantitativistes et les ingénieurs-architectes) et isolés dans les départements de science politique et sociologie de leur université (ainsi, l'action publique locale est un sous-champ de recherche presque inexistant dans les universités belges). De plus, leurs financements de recherche proviennent en grande partie des autorités politiques (CPDT principalement), ce qui ne leur procure qu'une marge de manœuvre assez réduite pour mener des travaux de recherche fondamentale sur le long terme.

[371] Yves Hanin, CREAT/UCL, entretien du 20 octobre 2009.

[372] Tilly P., « L'aménagement du territoire et le développement territorial industriel dans une perspective transfrontalière : le cas franco-belge (1950-1975) », in *Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord-Ouest au second XXème siècle*, Dard O., Eck J-F. (dir.), Sarreguemines, Presses de Phoenix, 2010, p.137. Voir également dans le même ouvrage la contribution de Bernadette Merenne-Schoumaker : « De l'aménagement du territoire au développement territorial. L'exemple de la Wallonie », p.110-129.

- ***Le SDER et le « Structuur Plan » : symboles des difficultés de l'expertise territoriale belge***

Le SDER wallon et le « Structuur Plan » flamand sont de bons exemples pour illustrer les difficultés qui caractérisent les relations entre les chercheurs-experts et les autorités politiques belges. La façon dont ces deux schémas de développement et d'aménagement régionaux ont été élaborés au cours des années 1990 et reçus par l'administration régionale puis par les pouvoirs locaux est révélatrice de l'influence sur et de la reconnaissance limitée des travaux d'expertise et de recherche par les pouvoirs publics.

Au début des années 1980, quand la Région wallonne décide d'élaborer un schéma de développement, elle confie cette mission à un cabinet extérieur laissant sa propre direction de l'aménagement en marge du processus. Les travaux effectués par la société extérieure sont alors accueillis avec beaucoup de méfiance et « *sont combattus par tous les agents de l'administration*[373]». Le projet proposé entre trop clairement en conflit avec les politiques menées jusqu'alors par la Région wallonne sur la base des plans de secteurs définis dix ans plus tôt[374]. Les oppositions sont telles que « *cette vision des choses novatrice est en partie mise à la poubelle* », mais « *la société extérieure est tout de même intégrée à l'administration régionale, non sans heurts* »[375]. Puis, avec le passage au fédéralisme et le transfert de très nombreuses compétences à la Région, le débat sur la nécessité d'une vision globale du territoire wallon est relancé. Cette fois-ci, la Région laisse la main aux « opérateurs », c'est-à-dire à des acteurs issus d'intercommunales de développement économique, qui sont mandatés pour élaborer un nouveau plan d'aménagement régional. Parmi ces acteurs, se trouvent Pierre Got et Pierre Vanderwattyne qui seront ensuite investis pour le compte de l'IDETA dans le projet de la COPIT[376]. Ils développent une « *vision très française des choses avec des grands concepts comme les villes-portes, les villes-métropoles etc… . Personne n'y comprend plus rien. Et même s'il y a des choses intéressantes comme les projets de « pays », d'agglomérations, importées de France qui auraient pu être adaptées à la Belgique, la réception n'est pas bonne*[377]». Finalement, la tâche est confiée à l'administration régionale associée à un bureau privé (STARTEX) qui élaborent un « scénario catastrophe » qui correspond au contexte de l'époque puisque « *c'était en plein dans la crise des années 1980-1990 avec la crise de la sidérurgie, les 30% de chômage, la chute des finances publiques etc…. Et ce scénario est évidemment très mal vu par le gouvernement qui essaie de garder la face et de trouver*

[373] Yves Hanin, CREAT/UCL, entretien du 20 octobre 2009.
[374] Les plans de secteur prévoient une utilisation assez extensive du sol (notamment pour la construction de zones d'activités ou de logements privés) alors que le premier schéma régional préconise un usage parcimonieux des ressources foncières afin de préserver des terrains « vierges » et d'améliorer la densité urbaine.
[375] Yves Hanin, CREAT/UCL, entretien du 20 octobre 2009.
[376] Le fait que des personnes ayant participé à l'élaboration du SDER se retrouvent ensuite investies dans les travaux de la COPIT n'est pas anodin : cela confirme que les Wallons impliqués dans la COPIT dans les années 1990 sont des personnes ayant une certaine compétence et expérience en matière d'expertise territoriale.
[377] Yves Hanin, CREAT/UCL, entretien du 20 octobre 2009.

des solutions plus que des constats alarmants[378]». Le plan régional proposé émet des principes réglementaires pour réviser les plans de secteur intenables du point de vue du reste de l'administration et des élus régionaux. Pour finir, le CREAT, associé à la direction régionale de l'aménagement et aux autres universités francophones, reprend le travail dans un climat plus favorable : « *on arrive au bon moment. Pas mal de choses ont déjà été dites et les blocages ont été identifiés. Et on bénéficie d'une conjoncture politique favorable : le ministre-président Robert Colignon et le ministre à l'aménagement du territoire, Michel Le Brun, sont intéressés par l'aménagement du territoire, et la Région flamande vient d'adopter son « structuur plan »* [379]». Les travaux du CREAT aboutissent finalement au SDER qui est adopté par le Parlement wallon en 1999. L'acceptation du schéma tient également au fait que le caractère contraignant du document a été largement atténué : « *on a basculé du plan au schéma qui est moins contraignant, qui fait donc moins peur ; ce qui a levé pas mal de réticences*[380]».

L'histoire de l'élaboration du SDER (qui est actuellement en cours de révision) montre la difficulté que les experts et chercheurs extérieurs mais aussi la direction de l'aménagement interne à l'administration régionale rencontrent pour se faire entendre par les autres directions sectorielles et des élus régionaux. « *C'est un document qui a été adopté en fin de législature, poussé par l'administration de l'aménagement du territoire mais ses intentions n'avaient pas eu le temps d'être suffisamment partagées par le gouvernement, le Parlement, ni même par les pouvoirs locaux*[381]. » Comme le dit un autre directeur de recherche, *« le problème en Belgique, c'est que tout est toujours renégociable. Du coup, ce type de document n'a toujours pas beaucoup de crédibilité*[382]». De très nombreuses raisons[383], que nous ne développerons pas ici, sont avancées pour expliquer la difficile intégration de l'expertise territoriale par l'autorité régionale et les pouvoirs publics en général.

Sans avoir la même précision sur l'histoire du « Structuur Plan » flamand, il nous semble que celui-ci ait rencontré des difficultés similaires pour se faire accepter par l'autorité régionale. À partir des années 1980, quelques universitaires soulignent la nécessité d'élaborer un plan précis au niveau régional pour encadrer l'urbanisation grandissante et extensive qui commence à poser des problèmes.

---

[378] Yves Hanin, CREAT/UCL, entretien du 20 octobre 2009.
[379] Yves Hanin, CREAT/UCL, entretien du 20 octobre 2009.
[380] Yves Hanin, CREAT/UCL, entretien du 20 octobre 2009.
[381] Lambotte, LEPUR/ULG , entretien du 25 novembre 2009.
[382] Yves Hanin, CREAT/UCL, entretien du 20 octobre 2009.
[383] De multiples explications sont apportées par les chercheurs que nous avons rencontrés pour éclairer les effets très limités du SDER et sa mauvaise appropriation de la part des pouvoirs publics. Ils évoquent le caractère non-contraignant du document, le manque d'indicateurs chiffrés, le fait qu'il soit issu d'un consensus « mou » répondant aux intérêts de tous les acteurs, donc des intérêts en partie contradictoires (ce qui le rend inapplicable), le manque de pédagogie déployée auprès des élus et des directions sectorielles pour le faire accepter, le manque de courage politique pour modifier les plans de secteur et l'orientation de la politique foncière (qui sont actuellement en contradiction avec les objectifs du SDER). Sont également évoqués la culture belge de la « maison 4 façades » et de la propriété ainsi que la mauvaise image de la ville en Belgique, qui vont à l'encontre des objectifs de densification et de mixité fonctionnelle prônés par le SDER. Enfin, M. Hanin met en avant la faiblesse des pouvoirs intermédiaires (province, intercommunalité, agglomération) d'où leur incapacité à mettre en œuvre les préconisations du SDER (faiblesse des pouvoirs intermédiaires qui serait entretenue par la Région wallonne de peur de voir la cohérence régionale menacée par des sous-régionalismes trop forts) ainsi que la faiblesse de la Région wallonne face aux pouvoirs locaux (communes et « baronnies ») d'où son impuissance à imposer une vision régionale forte, ce qui traduit plus largement un refus généralisé d'un pouvoir centralisateur et organisateur.

Mais peu d'élus régionaux se montrent favorables à une telle réflexion qui irait à l'encontre de la politique d'aide à la construction et d'accès à la propriété en vigueur depuis de nombreuses années. « *Quelques personnes importantes ont lancé le mouvement et ont fait un gros travail politique pour convaincre le gouvernement : ce sont des gens comme Louis Albrecht, Charles Vermeersch, qui sont des sociologues de la KUL, ou Smerts, qui est l'architecte des grandes infrastructures publiques. Le ministre de l'environnement et de la planification du territoire de l'époque va aussi jouer un grand rôle. C'est lui qui va donner la mission de développer un plan territorial pour la Flandre*[384]. » De nombreuses études sont menées. Les administrations responsables de l'aménagement du territoire aux niveaux régional mais aussi provincial et local se développent. Mais, le gouvernement flamand, dominé par les libéraux, n'est pas favorable à ce type de réflexions. *« Les libéraux sont plus intéressés par l'expansion économique que par la régulation urbaine : pour eux, c'est le marché qui va réguler le développement territorial. Là dessus, il y a un clivage entre le monde académique (de la planification territoriale) et les acteurs de terrain (qui veulent s'en tenir au contrôle de légalité). (...) Des négociations ont du être menées avec chaque secteur, à chaque niveau*[385]. » Malgré tout, le « Structuur plan » est adopté en 1997 par le Parlement flamand. Dix ans plus tard, il est évalué négativement et le gouvernement exige qu'un nouveau plan soit élaboré, mais celui-ci, toujours dominé par les libéraux, est sur la défensive, de même que les chercheurs qui ont déjà vécu l'expérience difficile du premier plan. Beaucoup de concessions sont faites pour satisfaire le gouvernement en place, des clivages persistent entre la Région et les experts mobilisés, et l'approbation du document final se fait toujours attendre.

Là aussi, il semble que l'activité de production de « savoirs territoriaux » ne s'effectue pas facilement au sein des pouvoirs publics flamands[386]. L'administration chargée de la planification territoriale au sein des autorités régionales et locales, bien qu'elle se soit renforcée au cours de la dernière décennie demeure un service assez peu valorisé, qui peine à diffuser ses vues auprès des autres secteurs d'action publique. Il remplit difficilement son rôle d'intermédiaire entre les universités, sollicitées pour produire des connaissances et proposer des solutions, et les administrations sectorielles.

De plus, il faut souligner qu'à l'instar des études menées par les intercommunales et la Province de Flandre occidentale pour les territoires de l'Ouest de la Belgique (la Wallonie picarde, le Courtraisis, le Westhoek), les travaux concernant les espaces régionaux se font en même temps que ceux du « projet Grootstad » (à partir du milieu des années 1990). Cette simultanéité empêche donc

---

[384] Stijn Oosterlynck, KUL, entretien du 29 juin 2009.

[385] Stijn Oosterlynck, KUL, entretien du 29 juin 2009.

[386] Comme en Wallonie, des chercheurs avancent plusieurs explications générales pour comprendre la difficile réception des expertises territoriales par les autorités publiques : la culture anti-urbaine (liée notamment au parti chrétien), le centralisme régional couplé à un « *localisme politique* » fort (qui passe par les partis politiques et le cumul des mandats empêchant l'émergence d'un pouvoir d'agglomération). Les liens d'interdépendance très forts qui relient le pouvoir local au pouvoir régional s'opposeraient aux idées produites par les experts sur la nécessité d'un pouvoir intermédiaire de type « métropolitain ». Cf. De Rynck Ph., Voets J., « Contextualizing city-regional issues, strategies and their use: the Flemish story », intervention lors de l'*Euroloc Summerschool de l'ECPR* « Local government in multi-level governance », Gent, 2008.

d'envisager le choix d'orienter l'activité de la COPIT vers une production de savoirs comme le résultat d'une influence belge puisqu'à ce moment-là, la Belgique est encore en phase d'expérimentation, d'ajustements des outils et des interactions pour mener une telle activité au sein de ses propres territoires.

En comparaison, les services chargés de l'expertise territoriale au sein des collectivités territoriales françaises – ou en partenariat avec elles – jouissent d'une expérience et d'un cadre légal plus favorable, plus arrêté, qui leur permet, si ce n'est d'avoir une influence auprès des autres directions sectorielles, du moins de bénéficier d'une place et d'une reconnaissance institutionnelles bien établies.
En France, outre l'existence d'une recherche « fondamentale » sur les thématiques « territoriales », des universitaires peuvent aussi être sollicités pour contribuer aux schémas de développement des pouvoirs publics. Mais contrairement à la Belgique, le travail s'effectue en collaboration avec des organes d'expertise internes à l'administration, notamment avec la DATAR au niveau étatique ou avec les Agences d'urbanisme au niveau local, qui sont conséquents, professionnalisés et qui jouissent d'une reconnaissance auprès des autres services sectoriels[387]. L'expertise se fait donc majoritairement au sein même des autorités publiques même si des experts et chercheurs venus de l'extérieur peuvent intervenir. Les résultats de l'expertise sont ainsi mieux relayés qu'en Belgique vers les autres secteurs de l'administration d'autant que ceux-ci ont souvent été associés en amont.

Même si nous ne pouvons apporter une analyse précise sur les effets des schémas de développement ou d'aménagement du territoire en France et en Belgique, ce qui exigerait une recherche à part entière, il apparaît que les compétences en matière d'analyse territoriale sont mieux intégrées et professionnalisées au sein des administrations françaises que belges.
Ainsi, les acteurs français de la coopération transfrontalière peuvent s'appuyer sur ces ressources de compétence professionnelle pour orienter l'action de la COPIT vers un travail intellectuel de production de « savoirs » et ainsi maîtriser le contenu même des savoirs produits, ce que nous verrons dans le chapitre suivant. Pour autant, les acteurs belges qui sont les plus investis dans l'organisation transfrontalière au cours des années 1990 (Pierre Got à IDETA, Karel Debaere à Leiedal, Jan Christiaens à WITAB, Marie-Claire Van Der Stichele à la Province de Flandre occidentale) sont eux aussi intéressés par la perspective analytique et intellectuelle portée par les acteurs français de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille[388]. Le « projet Grootstad » est pour eux l'occasion de faire valoir leur compétence en matière de réflexion stratégique territoriale qu'ils ont peut-être

[387] Les pôles d'expertise au sein des administrations et leurs relations privilégiées avec le monde universitaire (notamment par l'intermédiaire de passeurs appartenant aux deux univers) ont fait l'objet de plusieurs recherches. Citons pour exemple le travail de Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996. Voir également : Leca J., Muller P., « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in *Politiques publiques et démocratie*, Giraux O., Warin Ph. (dir.), Paris, La Découverte, 2008.
[388] Nous avons vu précédemment que nombre d'entre eux faisaient déjà partie des administrateurs-experts au sein de leur territoire régional ou local.

moins l'opportunité d'exploiter et de développer au sein de leur propre institution puisqu'ils sont souvent assez seuls à la détenir ou à s'y intéresser. Pour les organisations intercommunales auxquelles ils appartiennent, cela leur permet d'affirmer leur volonté de s'investir dans un nouveau domaine d'action et de renforcer leur capacité d'expertise[389].

En quelques années, sous l'influence de diverses variables parmi lesquelles l'imposante force d'expertise de LMCU, la COPIT est devenue un organisme producteur de savoirs transfrontaliers pour le territoire franco-belge. Cette fonction va donner du sens et une légitimité à l'organisation transfrontalière. A la fin du « projet Grootstad », les appels de certains des membres de la COPIT pour un « passage à l'action » se multiplient. Pourtant, ce n'est pas le chemin que l'organisation va prendre : la COPIT va plutôt orienter son activité vers une réflexion quant aux possibilités d'évolution de son organisation interne, ce qui la conduit à s'interroger sur les éventuelles modifications de son statut juridique. Cette activité, que nous appellerons travail sur l'évolution juridique et organisationnelle ou travail sur la « gouvernance » transfrontalière[390] s'apparente à la seconde dimension de la fonctionnalisation de la COPIT dans la mesure où, de 2002 à 2008, l'activité de la COPIT va être principalement orientée dans cette perspective : la recherche d'un meilleur gouvernement transfrontalier.

Section C – Une instance d'expertise et de lobbying sur les enjeux juridiques et organisationnels de la coopération transfrontalière (2002 – 2008)

À sa création, la COPIT n'est rien d'autre qu'un groupement d'institutions intercommunales sans personnalité juridique réunies autour d'une charte. En septembre 2000, après une étude juridique examinant les différentes possibilités de formalisation, la COPIT se transforme en association de droit français unissant les intercommunales wallonnes et françaises, tandis que les intercommunales flamandes, qui ne peuvent adhérer à l'association en raison de leur législation régionale, sont associées par l'intermédiaire d'une convention de coopération qui leur permet de participer au fonctionnement, à la prise de décision et au financement de la nouvelle COPIT. Enfin, après la dissolution de la COPIT fin 2007, l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » est créée le 28 janvier 2008 sous la forme d'un « Groupement européen de coopération territoriale » (GECT), statut de droit communautaire nouvellement créé par l'Union européenne.

---

[389] Même si officiellement tout ce qui touche à l'aménagement du territoire – c'est-à-dire en dehors de l'aménagement interne des parcs d'activités ou d'autres lieux dépendants des compétences des intercommunales - est aux mains de la Région et des communes (et en partie des Provinces en Flandre), les intercommunales tentent de plus en plus de se positionner dans ce domaine. Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, l'expertise peut être une bonne porte d'entrée pour investir un domaine d'action qui n'est pas officiellement de sa compétence. Cf. Jönsson A., Muller P., *op.cit.*

[390] Nous utilisons ici le terme de « gouvernance » non pas dans une acceptation scientifique mais uniquement pour reprendre les mots des acteurs rencontrés. La « gouvernance » transfrontalière telle qu'elle est évoquée ici se rapporte donc simplement aux différents modes d'organisation et de gouvernement de l'action publique transfrontalière.

Cette évolution juridique qui traduit des changements dans le fonctionnement interne de l'organisation transfrontalière a nécessité de la part des membres de la COPIT à la fois un travail de lobbying auprès des instances capables d'influer sur les législations relatives à la coopération transfrontalière – à savoir, les gouvernements nationaux et régionaux, et les institutions européennes –, et un travail d'études et de réflexions sur les transformations possibles. Ces activités constituent à nos yeux la seconde fonction à travers laquelle la COPIT va se structurer et trouver un sens. Il y a une dynamique circulaire d'auto-renforcement dans ce type d'activités puisque l'organisation existe et s'affirme à travers un exercice qui cherche à la faire exister. Dans un article sur les incessantes réformes qui cherchent à adapter le territoire aux problèmes (la fameuse recherche du « territoire pertinent »), Jean-Marc Offner remarque qu'il en est de même pour l'activité des élus : celle-ci s'entretient elle-même à travers les constantes propositions de réformes qui émanent des responsables politiques[391]. En d'autres termes, le simple fait de réfléchir et de promouvoir un changement organisationnel peut suffire à faire vivre les organisations et les acteurs qui s'adonnent à cette activité de réflexion et de promotion des réformes.

Dans un premier temps, nous analyserons les différentes étapes de ce travail de changement organisationnel et juridique ainsi que les conditions qui ont conduit les acteurs de la COPIT à se focaliser sur cette thématique pendant plusieurs années (1). Là encore, le processus de problématisation étudié précédemment fournira des indications intéressantes pour expliquer l'attention privilégiée donnée aux questions d'évolution organisationnelles et juridiques. Dans un second temps, c'est de nouveau l'influence dominante des acteurs français et la manière dont elle s'exerce qui sera largement détaillée (2).

1. De la COPIT à l'« Eurométropole » : pourquoi et comment changer ?

- *Le travail de lobbying et de réflexion sur la « gouvernance transfrontalière »*

L'évolution juridique de la COPIT est envisagée depuis sa création. Dans la charte constitutive, une des missions attribuées à la COPIT est d'« analyser les possibilités d'évolution du cadre structurel de la coopération ». Parmi les « Axes stratégiques de la coopération transfrontalière sur le territoire de la COPIT » qui sont arrêtés en 1994, on retrouve la même préoccupation : le troisième objectif énoncé

[391] Jean-Marc Offner considère que le travail même de réforme (organisationnelle ou juridique) est en soi une activité des acteurs publics : « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n°1, p.27-47. Le terme de « politiques constitutives » a été utilisé par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig dans un sens proche : il renvoie au fait « *d'édicter des règles sur des règles ou des procédures organisationnelles* ». Selon ces auteurs, l'activité de l'Etat serait de plus en plus orientée vers ces politiques au détriment de politiques plus substantielles (qui définissent les problèmes et les solutions). Cf. Duran P., Thoenig J-C, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, n°4, p.580-623.

dans ce document, après celui d'élaborer des stratégies communes et de réaliser des projets communs, vise à « *faire évoluer les structures transfrontalières* ». Plusieurs voies sont alors ouvertes : « *faire évoluer la COPIT », « créer des structures opérationnelles pour les projets », « donner une dimension transfrontalières aux structures métropolitaines », « créer une fondation pour le développement de la métropole transfrontalière* ».

Dans le même temps, une action forte de lobbying est exercée par Pierre Mauroy auprès des gouvernements nationaux successifs pour qu'un accord inter-étatique franco-belge soit signé. Tandis que des accords de ce type ont été conclus tant par la France que par la Belgique avec leurs autres voisins respectifs, la signature d'un accord entre les deux pays se heurte à des difficultés particulières : l'Etat français refuse de signer un accord international avec les Régions belges qui sont pourtant compétentes depuis 1993 pour prendre de tels engagements. Face à cette situation, l'Etat belge reste indifférent, considérant que ce genre d'action internationale est en effet du ressort des Régions et Communautés. Il faudra plusieurs années à Pierre Mauroy pour convaincre la France et la Belgique de conclure un accord qui rassemble, côté belge, l'Etat, les Communautés et les Régions afin de satisfaire les exigences de l'Etat français qui persiste à vouloir un accord d'Etat à Etat. L'accord de Bruxelles est finalement conclu le 16 septembre 2002. Il prévoit la possibilité de créer un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) c'est-à-dire un organisme public transfrontalier qui pourrait prendre la forme d'un syndicat mixte de droit français. Mais encore faut-il que le traité soit ratifié par les Parlements nationaux et régionaux (en ce qui concerne la Belgique). Commence alors un long travail d'influence pour obtenir la ratification de l'accord qui n'entrera en vigueur que le 1er juillet 2005.

En attendant la conclusion puis la ratification de l'accord franco-belge, la COPIT choisit de se doter d'une personnalité juridique. Elle devient une association de droit français le 20 septembre 2000. Cette forme juridique, bien que jugée imparfaite dès le commencement, notamment parce qu'elle ne permet pas d'intégrer directement les intercommunales flamandes et n'offre pas la possibilité de la maîtrise d'ouvrage, apparaît néanmoins comme une solution intermédiaire. L'organisation peut recruter du personnel, se doter d'un budget commun et disposer de statuts, d'un règlement et d'organes officiels. Ainsi, l'organisation formelle de la COPIT évolue. Elle est formée de plusieurs instances politiques (un président, une assemblée générale de 30 élus, d'un conseil d'administration de 24 élus, d'un bureau de 6 élus) et d'instances techniques (un collège des directeurs composé des directeurs des différentes intercommunales, et un groupe de travail technique qui réunit une personne par intercommunale[392]). En 2001, une équipe permanente composée d'un directeur (M. Jef Van Staeyen) et d'une secrétaire (Mme Gomez) est recrutée par l'association.

Considérant le statut associatif comme insatisfaisant et dans l'attente de la ratification de l'accord franco-belge, la COPIT décide de préparer sa transformation juridique qui est perçue comme l'occasion de mettre en place une nouvelle « gouvernance » (terme repris du discours des acteurs eux-

[392] On retrouve les mêmes personnes que pour le « projet Grootstad ».

mêmes) pour la coopération transfrontalière intercommunale. Ainsi, la COPIT engage une série d'études qu'elle confie à Pierre Got en tant qu'expert indépendant[393]. Au cours de ces travaux d'expertise, les représentants de la COPIT décident d'abord de créer une « COPIT + » puis ils optent pour un District européen[394]. Une « Charte des intercommunales membres de la COPIT en vue de la création d'un District européen sur le territoire de la métropole transfrontalière franco-belge » est signée par les cinq présidents des intercommunales le 1er septembre 2005 au moment où l'accord franco-belge est ratifié. Finalement, en 2006, au cours du conseil d'administration du 9 mars, la COPIT approuve le dernier rapport réalisé par Pierre Got qui arrête les principes d'organisation du futur District européen, et par conséquent détermine l'évolution du fonctionnement de la COPIT. La convention instaurant la création du District européen « Lille Eurométropole franco-belge » sous la forme d'un GLCT est signée le 1er juin 2006 entre les intercommunales concernées et confirmée par arrêté préfectoral le 30 juin suivant.

Parallèlement à ce processus, un groupe de travail rassemblant des parlementaires français et belges est mis en place dans le cadre de la loi sur l'expérimentation de Jean-Pierre Raffarin – qui fait partie de l'Acte II de la décentralisation – et conformément aux conclusions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) en France. Les participants, douze députés et sénateurs français et belges, ont pour mission, d'une part de « *proposer des solutions administratives, réglementaires, législatives et expérimentales* » pour faciliter la coopération transfrontalière, d'autre part de définir une « *gouvernance pour la métropole transfrontalière franco-belge* ». Dans un premier temps, de novembre 2005 de mars 2006, le travail de ce groupe de réflexion s'inspire des rapports de Pierre Got réalisés pour le compte de la COPIT et rédige une « proposition d'organisation d'une structure de gouvernance de Lille métropole franco-belge ». Puis, avec la création par l'Union européenne en juillet 2006 d'une nouvelle forme juridique, le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), permettant l'établissement d'organismes transfrontaliers de droit européen rassemblant tous les niveaux de pouvoir, les parlementaires vont réfléchir à l'organisation qui pourrait être mise en place dans le cadre d'un tel groupement.
Du côté de la COPIT, la possibilité nouvelle de se constituer en GECT à partir de l'été 2006, à laquelle la COPIT et Pierre Mauroy en particulier ont fortement contribué, entraîne l'abandon de la solution incarnée par le District européen qui venait d'être instaurée. À peine créé, le GLCT « Lille Eurométropole franco-belge » disparaît, et l'association COPIT est dissoute. À leur place, les anciens membres de la COPIT, les cinq intercommunales, s'associent aux autres collectivités territoriales

[393] Quelques années auparavant, Pierre Got faisait partie du « projet Grootstad » en tant que représentant technique de l'intercommunale IDETA.
[394] Citons chronologiquement le nom des cinq études appelées « rapports Pierre Got » : « La COPIT face à son avenir », juin 2004 ; « Propositions pour l'évolution de la COPIT vers une COPIT + », novembre 2004 ; « Propositions pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions concernant l'évolution de la COPIT », juin 2005 ; « Réflexion exploratoire sur la mise en place d'une Agence de la Métropole Transfrontalière », novembre 2005 ; « Le District européen de Lille Eurométropole franco-belge – projet », mars 2006. Les deux premiers rapports proposent une réorganisation de la COPIT sans modification du statut juridique de l'organisation (COPIT +) tandis que les trois derniers intègrent les changements au niveau juridique.

(Département du Nord, Région Nord-Pas-de-Calais, Province du Hainaut, Province de Flandre occidentale, Région wallonne, Communauté française de Belgique, Région et Communauté flamandes) et aux Etats (français et belge) pour former l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », premier GECT de l'Union européenne. La convention et les statuts du GECT ayant été approuvés par les quatorze partenaires, l'« Eurométropole » tient sa première assemblée générale le 28 janvier 2008, date de sa fondation officielle. S'en suivra toute une série de négociations et de réunions de travail pour établir les modalités concrètes d'organisation. En effet, si les statuts européens du GECT définissent certains aspects du fonctionnement de l'organisation et que le droit du pays où est situé le siège – en l'occurrence ici, le droit français –, est censé déterminer les aspects non réglés dans les statuts, il n'en reste pas moins que certains arrangements doivent être trouvés pour satisfaire les exigences particulières d'une telle structure bi-nationale.

En 2004 et 2005, la COPIT essaie d'aller plus loin dans son travail de réflexion sur la « gouvernance » transfrontalière en répondant à l'appel à candidature INTERACT lancé par la Commission européenne. INTERACT est un service de l'Union européenne qui « *promeut et soutient les initiatives de bonne gouvernance dans les programmes européens de coopération territoriale*[395]». Cela passe essentiellement par la mise en relation de différents acteurs européens et l'échange d'expériences et d'informations. Dans cette optique, la COPIT propose un projet intitulé « Inter-district : pour une meilleure gouvernance des métropoles transfrontalières en Europe », en partenariat avec l'agglomération de Genève/Annemasse et l'Eurodistrict tri-national de Bâle, qui consiste à organiser des échanges d'expertises et d'expériences, à définir des formes de « *gouvernance à trois niveaux (territorial, politique et opérationnel)* », et à faire des propositions à la Commission européenne et aux gouvernements nationaux et régionaux sur les nouveaux outils de « gouvernance ». Ainsi, la COPIT a souhaité européaniser son expertise quant à la « gouvernance transfrontalière ». Cependant, la candidature INTERACT ne sera pas retenue par la Commission européenne.

Ce travail de réflexion sur la « gouvernance » de l'organisation transfrontalière caractérise la COPIT depuis son commencement. Néanmoins, au cours des premières années et jusqu'au début des années 2000, c'est surtout l'affaire de Pierre Mauroy qui active ses réseaux politiques nationaux pour obtenir la conclusion de l'accord franco-belge puis sa ratification. Les autres membres actifs de la COPIT sont plus occupés à suivre les projets INTERREG de leur intercommunale, à participer au « projet Grootstad » ou à saisir les occasions de promotion pour faire valoir l'organisation. Ce n'est qu'à partir de 2002, alors que l'activité de production et de diffusion de savoirs ralentit et que l'accord de Bruxelles vient d'être signé, que la COPIT va concentrer son attention et son activité autour de la question de sa transformation juridique et organisationnelle. Le sujet de l'évolution structurelle de la

[395] http://www.interact-eu.net/about_us/22, consulté le 20 juin 2010.

COPIT se fait de plus en plus présent lors des assemblées générales et les réunions du conseil d'administration qui ont lieu entre 2003 et 2008.

> « À partir de ce moment-là [à la fin du projet Grootstad], on a dit que c'était important de rassembler toutes les structures, toutes, toutes celles qui avaient quelque chose à dire : les Provinces, les Régions, l'Etat. Et là, Mauroy, vraiment, a vu ça. Il voulait aller dans cette direction, et on n'a plus parlé que de ça pendant quelques années. On n'a plus parlé d'autres choses, on n'a plus parlé d'actions. Bien sûr, il y avait des choses qui se sont faites dans la structure [la COPIT] et surtout en dehors de la structure, parce qu'en fait, en dehors de la structure, il y a des gens qui ont commencé à travailler ensemble aussi, sur la culture par exemple. Donc, on n'a parlé que de ça jusqu'au moment où on a abouti à cette coopération actuelle de l'Eurométropole. »
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

Peu de personnes de la COPIT sont directement investies dans ce travail de réflexion et d'études des possibilités de changements puisque la tâche est déléguée à Pierre Got, mais tous suivent l'avancement de ces travaux et débattent de leur contenu. De plus, certains élus locaux, membres de l'assemblée générale et du conseil d'administration de la COPIT seront choisis en tant que député au niveau national ou régional belge pour faire partie du groupe de travail parlementaire mis en place en 2003. Cependant, le nombre restreint de personnes directement impliquées dans la mission d'évolution de la « gouvernance » transfrontalière affaiblit quelque peu le caractère structurant de cette fonction.

Comme pour la fonction de production de savoirs, nous pouvons nous interroger sur les conditions qui ont conduit la COPIT à faire du travail de réflexion sur la « gouvernance transfrontalière » une de ses activités principales et reconnues comme telles. Les éléments de contextualisation et de problématisation mis en évidence dans la première partie révèlent ici toute leur importance : la dimension juridique et l'enjeu de recomposition des relations intergouvernementales associés à la question transfrontalière vont inciter les acteurs de la COPIT à traiter le problème transfrontalier sous l'angle du changement organisationnel et juridique.

- ***La croyance collective dans la force du droit***

Comme nous l'avons montré, la coopération transfrontalière a été construite aux niveaux nationaux et européens tout d'abord comme un problème juridique mettant en relation les différents niveaux de pouvoir. Les acteurs locaux de la coopération franco-belge, Pierre Mauroy en tête, partagent cette vision du problème. Les différents représentants de la COPIT se montrent persuadés que la COPIT et la coopération transfrontalière en général ne peuvent se développer et se consolider sans des avancées au niveau législatif qui donnent plus de poids aux organisations et acteurs locaux de la coopération. Ils considèrent que sans une assise juridique forte, l'action de la COPIT demeurera entravée : les différents statuts disponibles à la fin des années 1990 ne sont pas aptes à lui procurer des moyens d'agir efficaces et à mettre en cohérence les systèmes politico-institutionnels français et belges. La

croyance dans le pouvoir du droit à légitimer, à fournir des capacités d'action et à résoudre les problèmes d'incompatibilité des systèmes politico-administratifs est fortement répandue. Alors qu'il montre que les évolutions institutionnelles « *s'enracinent davantage dans l'économie même des pratiques politiques que dans des dispositifs techniques et législatifs*[396]», Daniel Gaxie montre à quel point les acteurs politiques et bon nombre de chercheurs croient dans la capacité du droit et des réformes juridiques à engendrer le changement institutionnel. Ainsi, la plupart des acteurs politiques expliquent le fonctionnement des institutions par la forme juridique. Nous considérons avec Daniel Gaxie que cette croyance politique « naïve » est bien ancrée dans le monde politique et social, notamment parce qu'elle permet de préserver le mythe de la capacité d'influence des réformateurs. On la retrouve ici dans le discours d'un des proches de Pierre Mauroy :

> « Avant, nous avions déjà engagé des choses mais en bricolant parce que nous n'avions pas les moyens institutionnels d'agir. (…) Pierre Mauroy était intéressé par la création de ce qu'il appelle un district européen (…). Mais sa volonté était d'avoir une réalité institutionnelle qui nous permette de nous attacher à ces problèmes transfrontaliers. Et nous avons été bloqués pendant longtemps du fait de l'absence d'un traité franco-belge. Oh, la question a été posée pendant dix ans sans que l'on ne voie rien bouger. Maintenant, c'est acquis et nous avons pu nous lancer dans cette aventure institutionnelle, mais nous l'avions devancé en créant une association loi 1901, la COPIT. »
> B. Delebecque, LMCU, 31 octobre 2007.

La presse locale relaie abondamment l'idée que la coopération transfrontalière est bloquée faute de progrès juridique en la matière et que la solution réside nécessairement dans une évolution au plan législatif. La signature de l'accord franco-belge, la création du GLCT puis du GECT sont ainsi chaque fois annoncées dans la presse locale comme le début d'une nouvelle ère qui va permettre à la coopération de s'affirmer à travers des projets concrets.

> « À l'heure où l'on parle de l'Europe des régions, voire de l'Europe des métropoles, on pouvait raisonnablement penser que les difficultés s'étaient aplanies pour rendre concrète la coopération transfrontalière que l'on nous vante tant. Point du tout. En l'absence de structure juridique ad hoc, permettant de co-financer des projets franco-belges et de porter des projets en commun, la coopération transfrontalière n'a pu avancer « qu'à tous petits pas », comme le reconnaît le président de la Communauté urbaine Pierre Mauroy. (…) Depuis dix ans, faute de véritables outils juridiques et financiers, la COPIT travaille de façon informelle, bricolant quand il le faut pour monter, quand même, quelques projets communs. « On avait mis au point un canard boiteux », résume Pierre Mauroy[397]. »
>
> « La ratification dans un an voire deux de l'accord franco-belge pour la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux, pourrait permettre à la COPIT de passer enfin à l'action[398]. »
>
> « Depuis une décennie qu'on en parle, la métropole franco-belge a bien du mal à faire ses premiers pas. Même à l'heure de l'Europe, le dépassement des frontières n'est pas simple. Cela dit, cette semaine, un obstacle juridique important a été levé, au gré de la convention signée à Bruxelles par les premiers ministres belge et français (…). Cette fois, l'accord est là, et les « flibustiers » de la COPIT pourront enfin donner une existence légale à leur association, qui jusqu'ici avant dû finasser avec le droit[399]. »

---

[396] Gaxie D., « Mettre en question la problématique institutionnelle », in *Les institutions en question*, Hamon F., Rousseau D. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1992, p.117.
[397] *Nord Eclair*, 19 mai 2001
[398] *La Voix du Nord*, 18 juin 2003
[399] *Nord Eclair*, 18 septembre 2002

Les transformations juridiques ont aussi l'avantage d'entraîner des effets concrets, rapides et facilement compréhensibles. En effet, alors qu'il est difficile d'évaluer si un changement de statut juridique produit des effets en termes d'action publique ou d'institutionnalisation, il induit au moins des modifications formelles inscrites dans des documents juridiques (accord, convention, statuts…). Ainsi, symboliquement, aux yeux des acteurs de la coopération mais aussi de l'environnement extérieur, une avancée juridique est visible et marque un changement supposé « objectif »[400]. Elle fait d'ailleurs souvent l'objet d'un événement particulier visant à célébrer le passage d'un état juridique à un autre. Les médias ont tendance à s'appuyer sur ces repères concrets pour démontrer qu'il se passe quelque chose, pour reconstituer l'histoire de la coopération transfrontalière.

- ***La volonté d'émancipation des acteurs locaux***

De plus, comme nous l'avons également évoqué, sous l'aspect juridique du problème de la coopération transfrontalière, ce sont les relations intergouvernementales qui sont en jeu, c'est-à-dire les relations entre l'Union européenne, les Etats et les collectivités territoriales. Or, il semble que dans notre cas d'étude, les efforts de Pierre Mauroy pour obtenir l'accord franco-belge, puis le travail initié par la COPIT sur les évolutions possibles de la « gouvernance transfrontalière» s'inscrivent bien dans cette volonté des acteurs locaux de s'affirmer face aux autorités centrales et de se positionner en partenaire direct de l'Union européenne. Thierry Baert de l'Agence de développement et d'urbanisme souligne la lenteur du gouvernement français pour transposer le règlement européen sur le GECT :

> « C'est que, à Paris, ça n'intéresse que très peu de personnes. C'est un truc européen. Pour eux, l'Europe, à part s'écharper sur les traités et sur « elle est trop libérale ou pas assez libérale », ce n'est pas grand chose. Dans le concret, la dimension européenne intéresse assez peu les élus français. C'est simplement la transcription d'un outil européen en droit français, mais ça pose problème. Pour le gouvernement, ce n'est pas une priorité (…). C'est curieux dans ce pays parfois : ce n'est pas une opposition systématique à l'Europe mais… »
> T. Baert, ADU de Lille Métropole, 30 octobre 2007.

Pierre Mauroy, quant à lui, n'a de cesse d'inscrire le transfrontalier, et son aspect juridique, dans les débats sur la décentralisation et la lutte des pouvoirs locaux, notamment urbains, pour leur reconnaissance et pointe du doigt la mauvaise volonté des autorités centrales :

> « Dans son projet de décentralisation, le gouvernement ne s'appuie pas sur les communes et les communautés urbaines. Ici, avec notre grande métropole biculturelle, trilingue et internationale, nous

[400] Si les réformes juridiques ne peuvent expliquer à elles seules le changement institutionnel (cf. Gaxie D., *op.cit.*), elles peuvent faire l'objet d'usages de la part des acteurs politiques, et par conséquent, avoir des effets en terme de légitimation ou d'objectivation d'un problème/d'une institution. Si le droit n'est qu'une modalité parmi d'autres de l'institutionnalisation, il est efficace en lui-même car il constitue une ressource symbolique de justification. Sur les usages politiques des réformes juridiques : Lacroix B., Lagroye J., « Introduction », *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de science po, 1992 ; Bastien F., « Le droit saisi par le politique », in *La politisation*, Lagroye J. (dir.), *op.cit.* ; Lacroix B., Lagroye J. (dir.), *op.cit.*

avons une avance de cent coudées en la matière. Mais il a préféré replacer le débat au niveau régional. Enfin, le gouvernement n'est pas pressé de faire ratifier le traité de coopération transfrontalière (paraphé par les chefs de gouvernements belges et français en 2002). Avant les régionales, on ne veut pas donner une trop grande victoire à Pierre Mauroy…[401]»

« Ce n'était pas sa première intervention devant le Comité Grand Lille, mais ce fut, sans conteste, sa plus solennelle. (…) Pierre Mauroy, cette fois, ne s'est pas laissé aller à son lyrisme habituel. Au contraire, il s'est attaché à rappeler dans le détail ce que furent ces vingt années de combat, pied à pied, pour donner un véritable statut juridique à cette originalité européenne qu'est aujourd'hui, l'Eurodistrict. Pierre Mauroy s'est voulu optimiste mais modeste : faire entrer la France centralisée dans l'Europe à forte sensibilité fédérale a exigé un combat de tous les instants. Cet Eurodistrict, espéré depuis 15 ans, rien, a priori, ne semblait devoir en freiner la mise en place. (…) C'était sans compter avec l'incommensurable résistance des appareils d'Etat. Faire parler un Etat (la France) avec un non-Etat (la Belgique) et des régions (la Flandre, la Wallonie et Bruxelles-capitale) s'étant attribué les compétences d'un Etat, exige obstination, persévérance et durée. Pierre Mauroy ne cache pas s'y être, parfois, épuisé mais l'objectif, désormais, est atteint[402]. »

Le rôle que la COPIT, et en particulier Pierre Mauroy, a joué dans la création par l'Union européenne du GECT montre également la velléité des collectivités territoriales de se positionner comme un acteur à part entière entre l'Etat et l'Union européenne. Le GECT est en effet le résultat d'une pression exercée par quelques élus locaux de différentes régions frontalières d'Europe, dont Pierre Mauroy et Alain Lamassoure, relayée par des organismes tels que le Comité des Régions et l'Association des régions frontalières d'Europe (ARFE). L'énergie déployée par Pierre Mauroy pour que le premier GECT de l'Union européenne soit l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » montre encore la volonté de présenter les villes comme un acteur essentiel de la construction européenne au même titre que les Etats.

Ainsi, le fait que la COPIT ait orienté son action vers un travail de réflexion sur son évolution organisationnelle et juridique doit être compris comme le prolongement de la problématisation de la question transfrontalière en tant qu'enjeu de redéfinition des relations inter-gouvernementales.

Comme pour la fonction de production de savoirs, celle de réflexion et de lobbying en vue d'une évolution organisationnelle de la coopération transfrontalière intercommunale fait l'objet de critiques de la part de certains acteurs de la COPIT. Les critiques se font de plus en plus nombreuses au fil des années car, plus encore que le « projet Grootstad », les travaux sur l'évolution de la « gouvernance transfrontalière » mobilise un groupe restreint d'acteurs (Pierre Mauroy, Bernard Haesebroeck, Pierre Got, Jef van Staeyen) tandis que la majorité se sent rejetée dans une position passive et attentiste.

Cette situation renvoie, comme pour la fonction de production de savoirs, à un rapport de force entre les acteurs au sein de l'organisation transfrontalière. Ainsi, nous allons voir que le fait de consacrer plusieurs années de la COPIT à un travail de réflexions et de lobbying pour transformer la « gouvernance » transfrontalière est d'abord issu d'une volonté française, ce qui permet aux acteurs

[401] Interview de Pierre Mauroy, *Autrement dit*, 14 novembre 2003.
[402] *Autrement dit*, 22 juin 2007.

français d'orienter les nouvelles formes organisationnelles en leur faveur, puis réajustée en fonction des revendications belges et en particulier flamandes.

2. Faire évoluer la « gouvernance transfrontalière » : la volonté hégémonique des acteurs français

Plusieurs éléments viennent alimenter l'hypothèse de la domination des acteurs français dans l'activité visant à faire évoluer l'organisation de la coopération transfrontalière[403]. Tout d'abord, ce sont des représentants français qui vont promouvoir l'idée d'une évolution organisationnelle et juridique grâce à leur influence aux niveaux national et européen. Ce sont eux qui vont ensuite impulser et investir les travaux et instances de réflexions sur ce thème, monopolisant ainsi l'activité de la COPIT. La multipositionnalité de Pierre Mauroy[404] va lui permettre de contrôler le processus d'évolution organisationnelle mieux que personne, quitte à tenir à l'écart les responsables des intercommunales belges pour atteindre ses objectifs plus facilement. Enfin, si ces derniers n'ont d'autres choix que de se plier aux exigences de l'ex-premier ministre français, ils finissent par investir à leur tour la problématique du changement organisationnel dans l'espoir d'en contrôler les retombées.

- *L'engagement de quelques élus français d'envergure nationale et européenne*

Dès le début des années 1990, les déclarations en faveur d'une évolution du cadre juridique de la coopération émane de la France à travers la voix de Pierre Mauroy. Celui-ci va s'appuyer sur la reconnaissance et l'influence dont il jouit au niveau national mais aussi européen[405], grâce aux nombreux mandats politiques qu'il a exercés et exerce jusqu'en 2008, pour obtenir de la part des Etats la signature de l'accord franco-belge en 2002, et de la part de l'Union européenne, la création d'un nouveau statut pour les organisations transfrontalières, le GECT, en 2006. Les acteurs de la coopération admettent que ces deux conquêtes juridiques, qui se déclinent chacune en plusieurs étapes, sont à mettre à l'actif de Pierre Mauroy et de ses proches collaborateurs, notamment Bernard Haesebroeck, conseiller du président de la Communauté urbaine pendant ces années-là, ainsi que de

---

[403] Dans le rapport « 16 ans de coopération transfrontalière avec la COPIT » (2008), M. Van Staeyen souligne que la plupart des conflits d'intérêts concernent les modalités d'organisation du partenariat : « *Presque toutes les discussions, presque tous les désaccords, presque tous les passages difficiles concernent le partenariat, sa forme et son fonctionnement, les répartitions des rôles, les équilibres et les déséquilibres entre les partenaires. (…) Tous les désaccords, rencontrés au fur et à mesure des 16 années de coopération, concernent la façon d'organiser le partenariat, la façon de décider, la place de chacun dans le processus de décision…* ». Cependant, nous verrons que d'autres points font l'objet d'un rapport de force (moins ostensible et moins avouable) entre les acteurs.

[404] Rappelons qu'entre 2002 et 2008 Pierre Mauroy est à la fois Président de la Communauté urbaine de Lille et sénateur du Nord.

[405] L'influence de Pierre Mauroy sur les niveaux supérieurs de pouvoir est issue de sa multipositonnalité, des nombreux mandats nationaux et européens qu'il a exercé jusqu'en 2008 : il est député du Nord entre 1973 et 1992, député européen en 1979-1980, sénateur de 1992 à 2008, premier ministre de 1981 à 1984.

quelques représentants politiques issus de régions frontalières : Alain Lamassoure[406] et Michel Delebarre[407] plus particulièrement. En France, il y a donc des personnalités de premier plan, d'envergure nationale et européenne, qui s'engagent pour soutenir la coopération transfrontalière. Ils disposent d'une influence importante dans les instances législatives nationales et européennes qui leur permettent de plaider leur cause et d'obtenir des avancées juridiques pour la coopération transfrontalière. Ainsi, la ratification de l'accord franco-belge, puis l'approbation d'un amendement permettant la création de Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), tiennent principalement à l'action de Pierre Mauroy et de quelques autres députés et sénateurs au sein des organes décisionnels de l'Etat. La création du GECT par l'Union européenne est elle aussi issue d'un travail de lobbying des élus locaux français, à tel point qu'un des responsables des études au Comité des Régions y voit « *l'européanisation d'une expérience française…* » :

> « … puisque c'est plus ou moins une transcription de ce qu'on avait en France avec les Eurodistrict. C'est Michel Barnier notamment qui a encouragé sa traduction au niveau européen quand il était commissaire européen. Aussi parce qu'il est sensible à la question car il vient d'une région frontalière, la Savoie. Il a aussi des alliés comme Luciano Caveri, président de la région du Val d'Aoste, et des associations comme l'ARFE. (…) Mais la France a joué un rôle central. Elle partait d'une position de force car elle a de l'expérience, elle a beaucoup de frontières, et elle dispose d'un bon compromis, d'après moi, entre l'Etat et les pouvoirs régionaux et locaux : de nombreux maires et présidents de régions sont des anciens ou actuels ministres d'Etat. (…) Ce n'est donc pas un hasard si le premier GECT est à Lille. »
> G. Spinaci, Comité des Régions, 22 septembre 2008.

En revanche, en Belgique, jusqu'au début des années 2000, aucun élu des régions frontalières n'est suffisamment intéressé par la coopération transfrontalière, ni influent auprès des instances régionales et fédérales pour agir en faveur d'un changement juridique dans ce domaine. Cela tient aussi au fait que les possibilités laissées aux régions belges depuis 1993 en matière de politique extérieure sont déjà importantes compte tenu de l'étendue des compétences régionales. Par conséquent, les élus locaux ne voient pas vraiment l'intérêt d'aller plus loin. La Belgique considérant que les blocages viennent de la France et de son héritage centralisateur, elle lui laisse le soin de lever les obstacles qu'elle juge utile tout en soulignant la nécessité de prendre en compte des particularités belges. De plus, il faut souligner que la tradition juridique belge est plus orientée vers la jurisprudence alors qu'en France, les réformes passent prioritairement par une production législative (préalable aux actes).

---

[406] Alain Lamassourre est Président de la Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz entre 1995 et 2001 puis vice-président jusqu'en 2008. Il est l'un des fondateurs de l'« Eurocité basque », partenariat transfrontalier franco-espagnol qui réunit la Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, la Diputación Foral de Gipuzkoa et le Consorcio Bidasoa-Txingudi. Au niveau national, il est député des Pyrénées-Atlantique entre 1986 et 1995 et ministre délégué aux Affaires européennes de 1993 à 1995 puis ministre délégué au Budget jusqu'en 1997. Enfin, il est élu plusieurs fois député européen (1989, 1999, 2004 et 2009). Il agit en faveur de la coopération transfrontalière à plusieurs reprises : il devient vice-président de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) ; il est l'auteur en 2005 d'un rapport sur « Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises » pour le compte du Ministre des Affaires étrangères (Michel Barnier) et de la Ministre déléguée aux Affaires européennes (Claudie Haigneré) ; en tant que député européen, il soutient le règlement communautaire sur le GECT au Parlement européen et auprès de la Commission européenne.

[407] Michel Delebarre est Maire de Dunkerque depuis 1989, Président de la Communauté urbaine de Dunkerque depuis 1999, et fondateur en 2005 de la « Plate-forme transfrontalière Flandre-Dunkerque-Côte d'opale » (devenue un GECT en 2009). Il a été plusieurs fois ministre entre 1988 et 1993, président du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais et député du Nord. En 2006, il est élu Président du Conseil des Régions de l'Union européenne. A travers cette dernière fonction et à Dunkerque, il s'est montré particulièrement actif dans le développement de la coopération transfrontalière.

- ***Des instances de réflexion sous la coupe de Pierre Mauroy***

Malgré l'indifférence des acteurs belges pour une évolution organisationnelle de la coopération transfrontalière, qui passerait par des innovations juridiques, la France va réussir à faire de cette question l'objet central de l'activité de la COPIT pendant plusieurs années, notamment de 2003 à 2008. Ainsi, à plusieurs reprises, lors des assemblées générales de la COPIT, les partenaires belges, en particulier flamands, font part de leur impatience face à la passivité de l'organisation et de leur désir d'avancer plus rapidement en impulsant des actions concrètes de coopération. À chacune de ces interventions, les interlocuteurs français, notamment Pierre Mauroy, rappellent qu'il faut d'abord progresser au niveau juridique avant de se lancer dans d'autres projets. Pour lui, la priorité va au travail sur l'évolution de la « gouvernance », et conformément à sa volonté, la COPIT va concentrer son activité autour de cette question.

Ainsi, lors de l'assemblée du 16 juin 2003, Pierre Mauroy réagit à l'impatience manifestée par l'intercommunale Leiedal qui a adressé une lettre à l'assemblée et à son président pour demander de hâter la délocalisation des bureaux de la COPIT sur le nouveau site du « Risquons-tout » : il reconnaît que la question de la délocalisation de la COPIT est importante mais que rien n'est possible tant que « *les choses ne sont pas en ordre sur le plan du droit* » ; il en profite pour lancer un appel à M. Rudy Demotte, alors ministre wallon, ainsi qu'aux autres participants pour faire avancer le processus de ratification de l'accord franco-belge, et il finit par promettre que « *dans un an, tout devrait pouvoir se concrétiser*[408]». Il faudra en fait cinq ans pour arriver à une transformation organisationnelle qui satisfasse les différents partenaires.

Six mois plus tard, lors du conseil d'administration du 8 décembre 2003, Pierre Mauroy ouvre la séance en évoquant la « *lassitude* » et « *l'énervement* »[409] qui entourent l'étape intermédiaire dans laquelle se trouve l'organisation transfrontalière. Mais il rappelle surtout que cette « *évolution institutionnelle* » est nécessaire, qu'elle progresse – il défend la ratification de l'accord franco-belge devant le Sénat le 5 janvier 2004 – et qu'elle ouvre de nouvelles perspectives – il parle de la possibilité de création d'un district européen qui permettrait d'aller plus loin en intégrant tout type de structure. Il appelle tous les partenaires belges à être patients et insiste sur la nécessité préalable d'évoluer juridiquement pour pouvoir mettre en œuvre les actions actuellement bloquées ou en projet, comme

[408] Compte-rendu de l'AG de la COPIT du 16 juin 2003 : « Pierre Mauroy constate l'impatience des acteurs de la coopération transfrontalière à pouvoir avancer. Il mentionne le courrier qu'il a reçu dans sa qualité de Président de LMCU de la part de Leiedal, à propos du local où doit s'installer le siège de la COPIT. Il y a une certaine impatience dans la mesure où finalement, on attend depuis 10 ans, et qu'on n'avance pas tellement. Il faut maintenant à tout prix passer à des réalisations concrètes, qui seront vraiment faites avec la COPIT. Ce n'est pas facile, on a une association, les partenaires français et wallons y sont membres, mais les partenaires flamands n'y sont pas. On attend que l'accord franco-belge soit concrétisé. Et tant que les choses ne sont pas en ordre sur le plan du droit, on ne peut pas avancer. C'est pourquoi pour Rekkem, on n'a pas pu avancer. »

[409] Compte-rendu du CA de la COPIT du 8 décembre 2003.

celle de la reconversion du poste-frontière de Rekkem-Ferrain. Pour donner des gages de bonne volonté et faire patienter les partenaires belges, Pierre Mauroy et ses collaborateurs proposent de mettre en place des groupes de travail autour des différentes propositions d'actions issues du « projet Grootstad » et du programme opérationnel prioritaire afin d'être prêts quand la nouvelle structure transfrontalière verra le jour. Mais, de 2003 à 2007, l'activité des groupes de travail se fera de plus en plus mince[410] et l'attention sera de plus en plus centrée autour des réflexions sur la transformation organisationnelle de la COPIT, et ce, bien que les représentants des intercommunales belges continuent à réclamer des avancées substantielles et expriment leur scepticisme quant au caractère primordial de l'évolution juridique[411]. Lors de l'assemblée générale de la COPIT du 26 juin 2004, alors que Mme Van Der Stichele, au nom du groupe de travail sur le poste-frontière de Rekkem-Ferrain, demande de prendre une décision quant à la proposition de faire du site de Rekkem-Ferrain le lieu de l'organe technique de la nouvelle structure transfrontalière, Pierre Mauroy écarte la question en déclarant de nouveau qu'il faut attendre la création du District européen pour prendre de telles décisions. Il en appelle encore à la patience des participants.

Au fur et à mesure des discours et argumentaires de l'entourage de Pierre Mauroy, qui bénéficie malgré les critiques, d'une grande reconnaissance et admiration de la part de ses interlocuteurs belges, les représentants des intercommunales belges finissent par accepter l'idée de la nécessité d'un changement organisationnel, et par conséquent, de la nécessité pour la COPIT de régler cette question avant d'autres. Jef Van Staeyen écrit ainsi dans un rapport sur la COPIT :

> « Aux niveaux local comme international, un large consensus se construit entre les décideurs politiques sur l'intérêt, la nécessité et la possibilité de créer une structure publique de gouvernance pour la métropole franco-belge, avec l'ensemble des autorités françaises, flamandes et wallonnes concernées[412]. »

Au vu de la façon dont va se dérouler le travail de réflexion sur l'évolution organisationnelle, l'évocation d'un « consensus » entre acteurs semble masquer la position dominante de quelques acteurs français qui vont « gagner » l'adhésion passive des autres partenaires. M. Van Staeyen résume cette période entre 2003 et 2008 dans ces termes :

> « Plusieurs décisions, parfois le résultat de discussions laborieuses, n'ont même pas eu le temps d'être mises en œuvre, car déjà elles étaient devenues caduques (ou jugées telles), ou inopportunes, ou n'étaient plus considérées comme prioritaires. Il en est ainsi de la « COPIT + » [2004] ou du GLCT des cinq intercommunales [2006]. Partant de points de vue différents, et de perceptions différentes des temps de mise en œuvre, les acteurs de part et d'autre de la frontière, et des différents niveaux, ont dû se mettre d'accord sur un parcours commun, ce qui ne s'est pas toujours fait sans difficultés[413]. »

---

410 Plusieurs voix s'élèveront pour dénoncer le manque de préparation de la COPIT pour répondre à l'appel à projets d'INTERREG IV. Les partenaires belges critiquent l'attitude de Pierre Mauroy qui veut faire passer la réforme juridique avant l'élaboration des projets au risque de passer à côté des financements INTERREG, ce qui va effectivement se produire.

411 Lors du conseil d'administration du 8 décembre 2003, M. Demeulemeester, alors directeur de l'intercommunale IDETA, souligne que l'accord franco-belge ne résoudra pas le problème de l'adhésion des intercommunales flamandes et estime que le statut actuel de la COPIT ne fonctionne pas si mal. Pour lui, le problème juridique n'apparaît pas essentiel.

412 « 16 ans de coopération transfrontalière avec la COPIT », rapport rédigé par M. Jef Van Staeyen (directeur de la COPIT de 2001 à 2007), 2008.

413 Ibid.

Quand M. Van Staeyen évoque un accord trouvé à partir de points de vue différents et au prix de certaines difficultés, il ne nous dit pas comment l'accord a finalement été trouvé, quels intérêts ont été retenus et conciliés, quel acteur a été suffisamment fort et convaincant pour rallier les autres à sa cause, mais il sous-entend qu'il y a eu un compromis élaboré à partir d'intérêts différenciés.

En effet, il semble que les réflexions quant aux possibilités d'évolution organisationnelle et juridique ne correspondent pas à une volonté collective mais qu'elles aient été menées principalement dans des cercles de décision français, ou fortement influencées par la vision française. Après l'action de Pierre Mauroy et d'autres élus locaux français pour obtenir la signature puis la ratification de l'accord franco-belge en 2002, c'est une nouvelle fois le président de LMCU entouré de quelques fidèles qui va encourager, à partir de 2003, le lancement d'études en vue de préparer le changement de « gouvernance » de la coopération transfrontalière intercommunale. Comme nous l'avons déjà évoqué, ce travail d'études est confié à un expert extérieur, Pierre Got, qui n'est pas étranger à l'histoire de la COPIT puisqu'il a participé quelques années plus tôt au « projet Grootstad » en tant que représentant de l'intercommunale IDETA. Si M. Got a travaillé précédemment pour une structure wallonne, il est proche de la France par plusieurs aspects. Il a effectué une partie de sa carrière professionnelle à Lille, et bien que résidant principalement à Tournai, il habite une partie de l'année dans le sud de la France. Certains de ses rapports sont par ailleurs réalisés en collaboration avec Jef Van Staeyen, directeur de la COPIT, mais aussi ancien salarié de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille. Néanmoins, les travaux de Pierre Got mettent à contribution des acteurs des trois régions frontalières, wallonne, flamande et française, ce qui atténue l'hypothèse d'une domination française. Bien que d'inspiration française, le travail de Pierre Got semble mettre d'accord les différents membres de la COPIT qui signent en juin 2005 la « Charte des intercommunales membres de la COPIT en vue de la création d'un District européen ».

En revanche, là où la prépondérance de la France dans le processus de production des formes organisationnelles s'affirme clairement, c'est à travers le groupe de travail parlementaire franco-belge constitué en novembre 2005. En effet, l'initiative est prise par Pierre Mauroy à la suite des travaux réalisés par les services étatiques de la DATAR dans le cadre du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) qui préconisent pour le Nord de la France la création d'une « *institution spécifique de gouvernance* » ou « *district européen* », et pour y réfléchir, la mise en place d'une « *mission parlementaire franco-belge* ». Le groupe de travail réunit autant de Belges que de Français, mais le porte-parole est Alain Lamassoure (député français) et le secrétariat technique est dans un premier temps confié au Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR), plus précisément à M. Flament, Mme Kalusok et M. Décuflé, de la préfecture de la Région Nord-Pas-de-Calais. Les Flamands, à travers l'intercommunale Leiedal, insisteront pour faire partie de l'équipe encadrante avec leurs homologues wallons, afin de ne pas laisser à la France la pleine maîtrise de cette instance de réflexion dont ils prévoient que les conséquences seront importantes pour l'avenir de

l'organisation transfrontalière. Trois administrateurs belges seront alors associés au secrétariat technique : Mme Veerle De Mey, M. Mazza et M. Engelen.

Malgré la participation de tous les partenaires, français, wallons, flamands, au groupe de travail parlementaire comme aux travaux de Pierre Got, le processus semble contrôlé par quelques personnalités françaises, notamment Pierre Mauroy et Bernard Haesebroeck, son conseiller politique. En effet, Pierre Mauroy est le seul à pouvoir suivre les travaux du groupe parlementaire et de la COPIT en même temps, et se trouve donc au centre des différents processus de production juridique et d'expertise sur la « gouvernance » : il intervient dans le groupe de travail parlementaire en tant que membre à part entière ; il défend la possibilité de créer des GLCT dans le cadre de l'accord franco-belge auprès du Parlement français en tant que sénateur ; il suit les avancées du travail de Pierre Got au sein de la COPIT en tant que président de l'association ; et il soutient, en tant qu'élu local d'importance et ancien Premier ministre, l'idée de création d'un statut européen pour les organisations transfrontalières auprès des institutions européennes, ce qui aboutira au GECT. Il est le seul à participer à ces quatre arènes politiques (locales, nationales et européennes) parallèlement et par conséquent, à pouvoir estimer les possibles convergences en termes de contenu et de temporalité[414]. Alors que les autres acteurs français de la COPIT semblent lui faire confiance, ou du moins, lui laisser la main, les Flamands puis les Wallons se rendent compte qu'ils ne maîtrisent qu'une partie de ce qui est en train de se passer. Alors que dans les années précédentes, l'action de la COPIT était décidée en interne entre les représentants des cinq intercommunales membres, à partir de 2005, la mise en place du groupe de travail parlementaire franco-belge et l'activité de Pierre Mauroy auprès des instances législatives françaises puis européennes met l'avenir de la COPIT entre les mains de nouveaux décideurs indépendants les uns des autres et qui échappent aux intercommunales belges. Dès lors, la connaissance et la mise en cohérence des différentes décisions ne peuvent être assurées que par Pierre Mauroy.

Le conseil d'administration du 9 mars 2006 est révélateur de cette situation : les représentants flamands, en particulier M. Sanders, directeur de WVI et M. Destoop, président de Leiedal, font part à M. Mauroy de leurs nombreuses questions quant aux travaux du groupe parlementaire franco-belge et à la perspective de création du futur GLCT. Leurs questionnements traduisent leur inquiétude face à un processus qu'ils ne maîtrisent pas complètement, et leur volonté d'être mieux informés et associés à celui-ci[415]. Des réponses relativement catégoriques sont apportées par Pierre Mauroy, Bernard

[414] Dans le groupe de travail parlementaire franco-belge, on retrouve bien des députés issus des territoires frontaliers dont certains sont ou ont été membres de l'assemblée générale de la COPIT, mais ils n'étaient pas des acteurs très engagés dans la COPIT.

[415] Conseil d'administration du 9 mars 2006 : dès l'ouverture du débat, M. Destoop prend la parole pour poser une série de questions : quel est le rapport entre les travaux du groupe parlementaire et ceux de la COPIT ? Comment peut-on créer un District européen sans implication de tous les acteurs ? Le territoire sera-t-il définitif ? Prévoit-on une représentation des communes ? Quels projets concrets sont prévus ? etc… M. Perdieu, président de l'IEG demande également quel est le rôle du groupe parlementaire. M. Sanders tente de résumer la situation : le GLCT « Eurométropole franco-belge » sera créé

Haesebroeck et Danièle Defontaine[416] concernant le déroulement et les principes généraux du processus de transformation organisationnelle[417]. Pierre Mauroy annonce que le GLCT sera créé avant le premier juin, c'est-à-dire avant les échéances électorales qui doivent avoir lieu dans les deux pays[418]. Il explique que le GLCT sera progressivement ouvert à d'autres partenaires, puis qu'il sera transformé en District européen, mais il insiste pour que le GLCT soit créé rapidement avec les seules intercommunales, repoussant les autres étapes à plus tard. Il rejette la proposition faite par M. Sanders de conserver la COPIT sous sa forme actuelle jusqu'à la création du District. Les propos de Pierre Mauroy sont sans appel, ils n'ouvrent pas un débat : ils énoncent au contraire des faits comme s'ils avaient déjà fait l'objet de discussions. Or il ne semble pas que les interlocuteurs flamands aient jamais été associés. S'agissant de questions plus précises sur les prochaines étapes, des réponses sont données par Pierre Got et Jef Van Staeyen, auteurs des rapports d'expertise sur l'évolution organisationnelle de la coopération transfrontalière intercommunale pour le compte de la COPIT. Finalement, les incertitudes des acteurs flamands quant au calendrier de création de la nouvelle organisation et à la forme exacte que prendra ce nouveau partenariat sont balayées par Pierre Mauroy et ses associés qui en font des questions secondaires à régler ultérieurement. Conformément au souhait de Pierre Mauroy, le GLCT « Lille Eurométropole franco-belge » est créé officiellement le 1er juin 2006.

- ***Mise à l'écart et réactions des partenaires belges***

L'emprise des acteurs français sur l'activité de la COPIT, et corrélativement la mise à l'écart des partenaires belges, atteint son apogée au début de l'année 2007. En effet, alors que le GLCT a été officiellement créé, Pierre Mauroy entrevoit la possibilité de constituer non plus un GLCT mais un GECT, nouveau statut de droit européen qui vient d'être approuvé par le Parlement européen fin 2006, d'autant plus qu'il a lui-même soutenu cette innovation juridique auprès des institutions communautaires. Estimant que cette nouvelle forme juridique est plus adaptée et plus ambitieuse, le président de la Communauté urbaine de Lille abandonne l'idée de faire fonctionner le GLCT « Eurométropole franco-belge » et s'attelle à la transposition du règlement européen sur le GECT dans la législation nationale française. Cet effort de lobbying, que Pierre Mauroy s'engage une fois encore à

prochainement ; ensuite, son conseil d'administration sera élargi aux partenaires extérieurs ; enfin, le District européen sera créé. Puis il demande si le District européen sera une nouvelle structure à côté du GLCT ou la transformation du GLCT.

[416] Danièle Defontaine, conseillère municipale à Villeneuve d'Ascq et vice-présidente aux relations internationales et à la coopération transfrontalière à LMCU jusqu'aux élections de 2009, est membre du bureau de la COPIT de 2001 à 2008 (avec le poste de trésorière).

[417] Ils confirment que la COPIT doit être dissoute et remplacée par le GLCT qui sera ensuite transformée en District européen. La question des modalités d'association des partenaires extérieurs au nouveau GLCT est également débattue. Pierre Mauroy finit par trancher en décidant que le GLCT sera créé dans un premier temps avec les intercommunales avant le 1er juin (avant les échéances électorales françaises et belges) et que les partenaires extérieurs (notamment les communes belges) seront invitées à s'associer par la suite.

[418] En Belgique, des élections communales et provinciales sont prévues pour octobre 2006 tandis qu'en France, on prépare déjà les élections présidentielle et législative de 2007.

déployer auprès des instances nationales françaises afin de pouvoir créer sur son propre territoire le premier GECT d'Europe, laisse de nouveau les représentants de la COPIT dans l'attente et la confusion. En effet, voyant la fin de son mandat approcher, Pierre Mauroy veut à tout prix faire accepter par les autorités centrales le principe du GECT. Sa priorité est de mettre en place le GECT avant son départ de la scène politique afin de finir sa carrière « *en beauté*[419]», puisque après les élections municipales de mars 2008, il a prévu de quitter la Présidence de LMCU ainsi que celle de l'organisation transfrontalière, et dans le même temps son poste de sénateur[420]. Il n'a donc plus le temps de consulter les partenaires belges ni de les informer, et il faudra même qu'il ruse pour contourner la lenteur du processus législatif français en obtenant une dérogation de la part du préfet pour lancer officiellement le GECT « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » le 28 janvier 2008 alors que le règlement européen sur le GECT n'est pas encore passé devant le Parlement.
Le changement de cap (abandon du GLCT pour le GECT) décidé par le président de la Communauté urbaine semble s'être décidé de façon unilatérale alors que les partenaires belges n'ont pas accès aux différentes arènes et informations qui leur auraient permis de reprendre la maîtrise du processus ou du moins, d'y joué un rôle actif. Pierre Mauroy profite de sa multipositionnalité et de son aura personnelle, ressources qui lui confèrent une certaine supériorité, pour agir seul[421]. La précipitation et la confusion qui entourent cette décision jouent également en sa faveur. Celui-ci semble être de plus en plus seul à diriger l'évolution organisationnelle du partenariat transfrontalier. Même Jef Van Staeyen, directeur de la COPIT, et Bernard Haesebroeck, son fidèle conseiller politique, qui ont été aux côtés du Président de LMCU jusqu'à la signature du GLCT en juin 2006 semblent s'éclipser lorsque le président décide d'abandonner la forme du GLCT pour celle du GECT.

L'attitude de LMCU et de Pierre Mauroy qui font « cavalier seul » est fortement dénoncée par les acteurs belges de la COPIT qui expriment toute leur colère et leur déception lors du conseil d'administration de la COPIT le 2 février 2007 à Lille. Il est utile ici de citer longuement les déclarations faites par les présidents des intercommunales flamandes et wallonnes à l'encontre de leur partenaire français afin de prendre la mesure du conflit qui, exceptionnellement, se manifeste de manière ostensible.

---

[419] Concernant les critiques qui se multiplient concernant sa façon de gérer les affaires communautaires, un journaliste remarque que « *Pierre Mauroy n'en a cure, et entend bien finir son mandat en beauté. D'ici son départ, il se fait fort de créer un groupement européen de coopération territoriale (GECT).* », *L'Express*, 13 décembre 2007.
[420] Le calendrier électoral est un élément important qui va pousser Pierre Mauroy à prendre des initiatives unilatérales dans la mesure où la mise en place de la nouvelle organisation transfrontalière avant son retrait de la vie politique consituerait un bel aboutissement pour sa fin de carrière. Il joue dans cette affaire son prestige personnel. « *Pierre Mauroy manifestait une volonté d'avancer vite parce que c'est un rêve qu'il avait caressé pendant longtemps.* » G. Flament, SGAR, entretien du 31 octobre 2007.
[421] M. Detremmerie, président de l'IEG, attribue volontiers les évolutions organisationnelles à la seule personne de Pierre Mauroy : « *L'Eurodistrict, c'est une structure légale, portée, tirée de main de maître par Pierre Mauroy, qui, sous Raffarin, avait des contacts avec des sénateurs, ce qui a… non pas brûlé les étapes mais tout de même acceléré le processus, et ce qui a obligé les Belges à suivre.* » G. Detremmerie, IEG, entretien du 15 novembre 2007.

Extrait du compte-rendu du conseil d'administration de la COPIT du 2 février 2007

Déclaration de M. Flament, président de l'IDETA :
« S'il était encore besoin de le rappeler, je confirme notre volonté, notre conviction profonde concernant la nécessité de créer au plus vite l'Eurodistrict. Nous sommes tous ici convaincus que l'Eurodistrict est notre priorité et nous mettons tout en œuvre afin qu'il soit opérationnel le plus vite possible. (…) La mise en place de l'Eurodistrict devra se faire avec le concours de tous, mais, j'insiste, dans le strict respect de chacun. Cet Eurodistrict est en quelque sorte l'amplification de 15 ans de coopération entre nos cinq intercommunales au sein de la COPIT. Coopération efficiente empreinte de respect mutuel et citée en exemple bien au-delà de nos frontières. Je tiens d'ailleurs à saluer Pierre Mauroy pour avoir porté à bout de bras pendant toutes ces années la dynamique de coopération transfrontalière. Nous sommes bien conscients que sans sa conviction et sa détermination ce que nous avons bâti ensemble n'aurait pas été possible. Toutefois, nous sommes contraints de constater la volonté de Lille Métropole de ne pas procéder à la création du GLCT qui devait, selon la décision prise à l'unanimité le 1er juin dernier par notre assemblée générale, assurer la transition entre la COPIT et l'Eurodistrict. Alors qu'à plusieurs occasions, nous avons rappelé toute l'importance que revêtait pour nous cette structure de coopération innovante, porteuse de continuité pour notre partenariat intercommunal, la question de la mise en place de ce GLCT a sans cesse été éludée par la Communauté urbaine. Ce faisant, Lille Métropole Communauté urbaine n'honore pas ses engagements et fait preuve, selon nous, d'un manque de considération envers ses partenaires belges. Nous le regrettons vivement. Nous ne pouvons concevoir une coopération transfrontalière fructueuse et productive sans le respect entre les différents partenaires. Pour nous, ce n'est pas le cas aujourd'hui. Cette coopération harmonieuse et réciproque est à retrouver au plus tôt entre structures intercommunales, et nous le souhaitons au sein de l'Eurodistrict. »
(…)
Déclaration de M. Destoop, président de Leiedal :
« Je tiens tout d'abord à préciser que je prends la parole aujourd'hui au nom des deux intercommunales flamandes. Nous souscrivons entièrement à ce que le président M. Flament vient de dire, et nous voulons lui apporter tout notre soutien. Permettez-moi de rappeler et de souligner ce que nous avons déjà confirmé à de nombreuses reprises, par voie tant orale qu'écrite : l'Eurodistrict est aussi notre première priorité. (…) Cependant, comme mon collègue président l'a déjà souligné, nous sommes déçus par la façon dont nous avons été traités ces derniers mois par nos partenaires de Lille. Notre coopération est vidée de sa substance, à tel point que nous ne pouvons plus guère parler de véritable collaboration. Les engagements que nous avons pris ensemble le 1er juin 2006 par rapport à la création du GLCT n'ont à ce jour pas été respectés par notre partenaire lillois. Nous déplorons les décisions unilatérales prises à cet égard par Lille Métropole. Nous avons insisté plusieurs fois sur l'importance du GLCT pour les partenaires belges, et pour les intercommunales flamandes en particulier, qui peuvent ainsi participer en tant que partenaire à part entière. Nous avons aussi insisté à plusieurs reprises sur le rôle fondamental que le GLCT doit jouer comme structure susceptible d'assurer la continuité, dans l'attente d'un Eurodistrict opérationnel. Certaines valeurs, telles que le respect mutuel pour la spécificité et l'opinion de l'autre, et la façon dont nous avons géré nos relations – je pense à l'esprit d'écoute, l'ouverture au débat, la concertation, la recherche de consensus – constituent le fondement de 15 années de collaboration efficace et fructueuse. Nous regrettons dès lors, qu'aujourd'hui précisément, à la veille de la création de l'Eurodistrict, ces principes semblent, au moins en apparence, s'effacer. En ce sens, notre collaboration actuelle ne sert plus d'exemple au futur Eurodistrict. (…) Bien que nous ayons décidé, il y a près d'un an de dissoudre la COPIT, nous nous voyons obligé de poursuivre son fonctionnement dans l'attente d'un Eurodistrict opérationnel, étant donné qu'il s'avère impossible de faire concrètement démarrer le GLCT. »

Alors que les acteurs français essaient de calmer le jeu en proposant un programme de travail pour 2007, dans l'attente de la création officielle de la nouvelle structure, le président de l'IDETA, M. Flament, accuse de nouveau les Français de comportement hégémonique ne laissant pas de place à la concertation et à la recherche de consensus. Ainsi, alors que M. Van Staeyen puis M. Paulo Pais, directeur du service « coopération transfrontalière » de LMCU, exposent leurs propositions d'actions pour les prochains mois, M. Flament intervient pour faire remarquer que cette façon de procéder reflète justement ce que les partenaires belges reprochent à LMCU. Il demande alors une pause de

cinq minutes, pratique tout à fait inhabituelle au cours d'un conseil d'administration. Le débat sur le programme d'actions est finalement relancé après la pause malgré les tensions, et clôture la réunion. En dépit des protestations belges mises à jour lors de ce conseil d'administration, le GLCT ne sera jamais mis en route tandis que le GECT sera inauguré dans les délais et avec la médiatisation souhaités par M. Mauroy.

Pierre Mauroy se permet de passer en force car il sait qu'une fois que la nouvelle organisation sera créée, les médias locaux comme les différents acteurs politiques, y compris les partenaires belges, lui attribueront personnellement ce succès, occultant les critiques précédentes. Et effectivement, lors du lancement de l'« Eurométropole », les louanges sont nombreuses et chacun s'accorde pour dire qu'il s'agit de la réalisation d'un rêve de Pierre Mauroy.

> « C'est son péché mignon et son sujet de prédilection. La coopération transfrontalière, Pierre Mauroy peut en parler pendant des heures, digressant sur le poids de l'histoire et de la géographie et sur les relations franco-belges. Hier, le président de la Communauté urbaine de Lille avait tout pour être heureux : entouré de ses partenaires belges et français, il a signé à Courtrai l'installation de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ». (…) Voilà en effet 17 ans depuis la création de la COPIT en 1991 que Pierre Mauroy rêve de monter ce projet par delà la frontière[422]. »

Outre l'autorité et le prestige de Pierre Mauroy, issus d'une longue carrière politique qui fait l'objet d'admiration et de respect, l'expérience de la France en matière de création d'institutions de coopération, en particulier celle de la Communauté urbaine de Lille, constitue aussi un atout des acteurs français face à des Belges moins expérimentés dans ce type d'exercice et moins influents politiquement.

La crispation et la mise au jour du rapport de force en faveur de la France lors de l'épisode du 7 février 2007 dévoilent l'enjeu contenu dans l'activité de production des formes organisationnelles.

En effet, en contrôlant les différentes sources de production des formes organisationnelles, les acteurs français de LMCU sont certains de mettre en place une organisation qui sera au service de leurs intérêts. Le fait de dominer le processus de réflexion sur l'évolution organisationnelle leur permet de contrôler les choix effectués pour formaliser le partenariat transfrontalier. Dès les premières années de la COPIT, la domination française est inscrite dans l'organisation formelle : le siège social est à Lille ; en 2001, la COPIT prend la forme d'une association de droit français (association loi 1901) ; le secrétariat est assuré pendant les premières années par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille ; et le directeur recruté en 2002 est un ancien salarié de l'Agence. Avec la création de l'« Eurométropole », les choix organisationnels effectués viennent conforter la position française : le siège social est de nouveau installé à Lille, ce qui implique que c'est le droit français qui s'applique au GECT concernant tous les points qui ne sont pas évoqués dans le règlement européen, et ceux-ci vont

[422] *Nord Eclair*, 29 janvier 2008.

s'avérer nombreux. Par ailleurs, la transition budgétaire entre la COPIT et l'« Eurométropole » ainsi que la reprise des salariés de la COPIT, après sa dissolution, est prise en charge par LMCU.

Cependant, malgré la mainmise des acteurs français via Pierre Mauroy sur le processus d'évolution organisationnelle de la coopération, les partenaires belges, et plus particulièrement flamands, vont parvenir à imposer leur présence et leurs intérêts dans certaines instances de décision pilotées au départ par les Français. Ainsi, si le groupe de travail parlementaire est impulsé par les autorités françaises (en particulier par Pierre Mauroy en partenariat avec les services déconcentrés de l'Etat), les Belges, sous la pression des Flamands, réussissent à intégrer le secrétariat technique aux côtés du SGAR et à la place du gouvernement fédéral, qui ne constitue pas l'équivalent de l'Etat français. Ils parviennent ainsi à prendre une part active aux débats :

> « Sur le groupe de travail parlementaire, si on n'avait rien fait, ça aurait été le gouvernement fédéral qui aurait détaché une personne pour suivre cette affaire-là. Leiedal a tout fait, tout bougé pour participer à ce groupe de travail, pour y être dès le début. J'ai été à Bruxelles une dizaine de fois pour plaider que ce n'est pas à quelqu'un de Bruxelles de s'occuper de cette affaire, qui est une affaire transfrontalière, « bottom-up », du bas vers le haut, donc de la Région vers Bruxelles. Donc, il fallait absolument quelqu'un d'ici. On s'est porté candidat, mais on savait qu'une flamande ne pouvait pas être candidate toute seule, il fallait au moins un Wallon. Et nous avons demandé à IDETA de travailler sur cette affaire avec nous. »
> V. de Mey, Leiedal, 27 février 2008.

> « Il y avait Pierre Mauroy qui exprimait la demande [de créer une nouvelle organisation] de manière extrêmement forte. Et l'on a eu, grâce à lui, un volontarisme de la délégation belge, notamment flamande, qui a dit qu'ils allaient faire une proposition. Il y a eu un texte d'orientation qui a été mis au débat lors d'une séance en mars 2006, et il y a eu un débat conséquent. Pierre Mauroy a réaffirmé sa volonté de voir apparaître un tel organe, et Stefaan De Clerck s'est imposé un peu comme leader intellectuel du processus. »
> G. Flament, SGAR du Nord-Pas-de-Calais, 31 octobre 2007.

De même, si l'idée de mettre en place un GECT plutôt qu'un GLCT est issue d'une volonté française, les Flamands s'investissent fortement dans le groupe de travail chargé d'élaborer les statuts de la nouvelle organisation puis de définir les modalités concrètes de fonctionnement. Ainsi, même si le droit français est censé s'appliquer pour tous les aspects non pris en compte par le règlement européen, de nombreuses questions, notamment celles relatives au statut des salariés de la nouvelle organisation, vont être négociées au regard des différentes législations en vigueur des deux côtés de la frontière afin de trouver des compromis qui conviennent à chaque partie. Les Flamands vont se montrer particulièrement vigilants et mobilisés sur cette question, tirant la leçon des épisodes précédents.
Katarina de Fruyt, responsable de la coopération transfrontalière à WVI, nous confie qu'il y a beaucoup de problèmes pour mettre en place la nouvelle structure. Pour elle, le droit public français qui encadre le partenariat, qui s'apparente à celui des syndicats mixtes ouverts français, est à l'origine de ces problèmes car il est très contraignant pour les Belges, notamment pour l'embauche de salariés belges – beaucoup plus contraignant que du côté flamand où les intercommunales relèvent du droit privé permettant d'employer des personnes venant du secteur public comme du secteur privé.

M. Engelen, Consul général de Belgique à Lille, estime également que le droit belge aurait été plus juste et plus simple en particulier pour régler la question du statut des salariés de l'« Eurométropole », et que les Français « *maîtrisent l'information et contrôlent le processus puisque ce sont les lois françaises qui régissent le fonctionnement du GECT*[423]». Il souligne l'inquiétude des responsables flamands devant la volonté de Pierre Mauroy de boucler les statuts de la nouvelle organisation au plus vite : ils craignent que la précipitation dans laquelle sont préparés les statuts joue en faveur d'une imposition de la culture administrative et juridique française tout en laissant des points importants en suspens.

En se montrant particulièrement entreprenants et attentifs, les responsables flamands vont réussir à faire admettre une solution concernant le statut des salariés de l'« Eurométropole » qui ne favorise pas la France au détriment des Belges : la primauté du droit français est abandonnée pour un compromis mélangeant les systèmes français et belges[424].
Veerle De Mey attribue ce succès à l'importance du travail fourni par les partenaires flamands et à l'intransigeance dont ils font preuve désormais à l'égard des velléités d'hégémonie française :

> « Au sein de l'Eurométropole, par rapport aux quatorze partenaires, je pense que nous avons aussi ça, du « gezag » [= autorité/légitimité], car nous avons travaillé énormément par rapport aux autres. Et à un certain moment, c'est apprécié, et ça nous donne une certaine valeur. On est les premiers de la classe, disons. Il y a toujours un noyau dur de partenaires qui font le travail et les autres sont d'accord, et on fait partie de ce noyau dur, c'est sûr. (…) On est bien préparé et on constate que les autres ne sont pas toujours aussi bien préparés. C'est notre point fort. Par exemple, la réunion d'avant-hier, on a entendu plusieurs Flamands et pas beaucoup de Wallons ni de Français. On voyait, au dernier moment, les gens mettent des choses sur des petites notes, mais nous, on n'a pas besoin de petites notes, tout était bien préparé, tous les Flamands avaient le même dossier.
> - Vous pensez que ça peut poser un problème dans l'avenir, que les autres ne soient pas à ce niveau de préparation ?
> Un problème, non. C'est surtout bien pour nous. Les autres le feront aussi parce que quand on est bien préparé, ça influence la décision. On a vu ça avant-hier, on a changé les décisions en fonction de nos propositions. (…) Les Flamands avaient fait plusieurs remarques mais les Wallons et les Français ne voulaient pas modifier les textes. On les a prévenus que nos politiques allaient s'exprimer dans ce sens et ils l'ont fait, et finalement, les décisions ont été modifiées dans le sens qu'on voulait. »
> V. De Mey, Leiedal, 27 février 2008.

---

[423] Entretien avec M. Engelen, 5 décembre 2007.

[424] Compte-rendu de l'assemblée générale de l'Eurométropole du 23 novembre 2009 : « Jusqu'au bureau du 6 juillet dernier, les procédures de recrutement de l'« Eurométropole » étaient basées sur les dispositions du droit français, et plus particulièrement sur celles s'appliquant aux syndicats mixtes ouverts. Cette démarche conduisait cependant, dans la pratique, à des difficultés concernant l'équité d'accès et de traitement, entre ressortissants belges et français, tels que prévu par les statuts. Après des recherches approfondies et une réunion intervenue le 23 juin 2009 entre le président de l'« Eurométropole » (M. Stefaan De Clerck) et le Préfet de Région, le bureau du 6 juillet a permis de valider une approche globale fondée sur la hiérarchie juridique suivante dans le domaine des modalités de recrutement du personnel : règlement européen 1082/2006 , statuts de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », et subsidairement, le droit français. La délibération 9/15 adoptée par le bureau a permis de décliner les différents statuts sous lesquels le personnel de l'équipe opérationnelle peut être placé, ainsi que les conditions de travail qui lui sont appliquées en fonction de ces différents statuts, et les référentiels de rémunération utilisés : pour le personnel propre titulaire, le système de rémunération est celui de l'administration d'origine du personnel titulaire (régime indemnitaire de LMCU pour les titulaires de la fonction publique territoriale française) ; pour le personnel propre contractuel, les grilles de rémunération en vigueur au sein des intercommunales belges servent de cadre indicatif, plus précisément, le référentiel de rémunération appliqué par l'intercommunale Leiedal ; pour le personnel mis à disposition, la rémunération reste fixée par la structure d'origine. »

> « Il y a des problèmes qu'on rencontre, qu'on découvre tous les jours. Ce n'est pas rien, des choses tout à fait simples, par exemple le système financier : si je vous dis « vous gagnez tant de brut en Belgique, et tant de brut en France, autant de net en Belgique et tant de net en France », ce n'est pas la même chose. Comment dire qu'on forme une équipe transfrontalière et faire que les gens gagnent à peu près la même chose, ce n'est pas évident. Il n'y a personne qui a cette connaissance-là, qui dit « il faut faire comme ça ». On a encore discuté de ça aujourd'hui, et pour le résoudre, on va proposer de changer notre manière de travailler pour continuer à avancer. La manière de travailler d'un fonctionnaire en Belgique et en France est tout autre. On peut être mis à disposition en France, côté belge, on ne peut pas faire ça. Toujours, il y a des déséquilibres, des manières de faire différentes selon les territoires. »
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

Ainsi, les représentants flamands entendent compenser les effets d'un GECT implanté en France, décision qu'ils ne se cachent pas de déplorer.

Concernant les Wallons, leur positionnement apparaît moins clairement. D'un côté, les représentants de l'IEG ne manifestent pas d'intérêt pour les débats et toute l'activité entourant la question de l'évolution organisationnelle de la COPIT : ils ne s'investissent pas beaucoup dans les groupes de travail, émettent des doutes quant à l'utilité d'une telle évolution et en même temps, n'opposent pas de résistance au mouvement orchestré par LMCU, voire même acceptent la domination de LMCU. Ainsi, lors de l'altercation entre représentants belges et français du 7 février 2007, M. Detremmerie, président de l'IEG, tient à se démarquer des critiques adressées par ses homologues belges à LMCU : « *Il se garde d'exprimer des critiques à l'égard du personnage qui a fait avancer le plus l'Eurodistrict, à savoir Pierre Mauroy, et à l'égard des Français, car ils apportent le financement le plus important, et il n'y a pas de leçons à donner aux Français pour ce qui concerne leur territoire*[425]». À moins que cette intervention ne soit une manière de se détacher des autres autorités belges et notamment de l'IDETA, avec qui l'IEG, et en particulier son président, Gilbert Detremmerie, entretient des relations parfois conflictuelles.

D'un autre côté, l'IDETA adopte une attitude plus proche de celle des Flamands, mais ne se montre pas aussi combatif lorsqu'il s'agit de réellement proposer des alternatives ou de participer à la formation de la nouvelle structure. L'expérience française en matière de création d'institutions de coopération constitue finalement plus un modèle à imiter qu'une influence à contrecarrer. Les membres de l'IDETA vont à cet égard reprendre à leur compte en partie l'exemple des communautés urbaines françaises pour élaborer et soutenir leur projet de Wallonie picarde. En cela, ils font preuve d'un certain suivisme et non d'une volonté de différenciation et d'affirmation.

> « Ça nous a influencé intellectuellement. Par exemple, pour la gouvernance de la Wallonie picarde, on s'est largement inspiré de la gouvernance de LMCU. Notre entrée dans le Conseil de développement de Lille Métropole a prolongé cette influence. D'une certaine manière, on a retiré de la coopération sous la COPIT un enrichissement intellectuel, une certaine émulation car, quand on est en face d'un partenaire puissant, on essaie d'être à la hauteur. Ça nous a poussés à l'ambition. Celui qui n'avance pas est perdu. Alors, on a avancé, poussés par nos partenaires frontaliers. »
> P. Got, IDETA, 1er décembre 2009.

[425] Compte-rendu du conseil d'administration de la COPIT du 7 février 2007 à propos des propos tenus par M. Detremmerie.

Conclusion intermédiaire

A la suite d'un processus de problématisation particulier de la question transfrontalière franco-belge, la COPIT, organisation transfrontalière intercommunale, s'est progressivement spécialisée dans deux domaines : produire de la connaissance, du savoir relatif au territoire transfrontalier franco-belge et à ce que pourrait être une action publique locale sur ce territoire d'une part ; étudier et mettre en œuvre des changements d'ordre juridique et organisationnel afin de construire une structure efficace de gouvernement transfrontalier d'autre part.

Ces deux activités principales fournissent à la COPIT une raison d'exister, une utilité et une légitimité aux yeux des acteurs extérieurs et aux yeux de ses propres membres. Si la COPIT poursuit ponctuellement ses actions de communication et suit les projets de coopération menés par les intercommunales, le cœur de son activité est tourné d'une part vers le « projet Grootstad » et d'autre part vers les évolutions organisationnelles. La COPIT a désormais deux fonctions principales qui lui sont propres, qui la caractérisent comme organisation, indépendamment des intercommunales qui la composent. L'organisation transfrontalière gagne alors en notoriété et en autonomie. Elle devient, pour les acteurs extérieurs et pour l'opinion publique, l'acteur principal de la coopération transfrontalière dans la partie centrale de la frontière franco-belge.

Le processus de fonctionnalisation qui contribue à la reconnaissance sociale de la COPIT est largement dominé par les acteurs français. D'abord, ils font valoir leur capacité en matière d'expertise territoriale et conduisent ainsi la COPIT à s'investir et à se spécialiser dans ce domaine. Puis, quelques représentants français, Pierre Mauroy en tête, s'appuient sur leurs ressources relationnelles et politiques pour initier des instances de réflexion au sein desquelles ils engagent une réforme de la « gouvernance transfrontalière ». Pierre Mauroy va particulièrement jouer de sa multipositionnalité dans diverses arènes politiques et de l'aura dont il jouit de l'autre côté de la frontière pour transformer l'organisation de la coopération transfrontalière intercommunale selon sa volonté. Après avoir tenté en vain d'opposer une résistance à l'unilatéralisme décisionnel de Pierre Mauroy et de ses collaborateurs, les représentants des intercommunales belges finissent par contribuer, activement pour les Flamands, plus passivement côté wallon, au travail d'évolution organisationnelle de la COPIT.

Au final, le processus de fonctionnalisation privilégie deux usages manifestes de l'organisation transfrontalière intercommunale – produire du savoir et initier des réformes organisationnelles – lui permettant de prouver son utilité sociale dans l'environnement politico-institutionnel environnant. Toutefois, l'organisation fait l'objet d'autres usages moins officiels qui apparaissent nettement dans les rapports de domination qui traversent le processus de fonctionnalisation : il s'agit pour les

représentants français de renforcer leur pouvoir d'expertise et d'orienter les choix organisationnels en leur faveur ; pour Pierre Mauroy en particulier, son action pour doter la COPIT d'une organisation et d'un statut plus ambitieux doit lui permettre de finir sa carrière en beauté ; côté belge, c'est l'occasion de soutenir le travail encore peu valorisé des acteurs de l'expertise territoriale, et de tirer les conséquences de la prépondérance française.

Conclusion de la partie 1

De la problématisation à la fonctionnalisation : une prise en charge orientée de la coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière entre collectivités territoriales françaises et belges est un phénomène récent. Jusqu'à la fin des années 1980, les autorités locales de part et d'autre de la frontière ne peuvent engager de collaborations régulières pour deux raisons principales : d'une part, compte tenu de l'organisation centralisée des systèmes politiques français et belge, elles ne disposent que d'une marge d'autonomie réduite en matière d'action publique ; d'autre part, elles sont séparées par un « objet », la frontière, qui constitue un des attributs les plus emblématiques de la souveraineté de l'Etat, ce qui en fait un obstacle à la coopération dont la maîtrise leur échappe totalement.

A partir de la fin des années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990, cette situation va fortement évoluer : divers événements auxquels contribuent des acteurs de différents niveaux de gouvernement se conjuguent et finissent par soulever le problème de la coopération transfrontalière et à l'inscrire sur l'agenda des autorités politiques territoriales des deux côtés de la frontière franco-belge. Ainsi, à toutes les échelles de gouvernement, des acteurs et des processus se mettent en marche qui favorisent l'émergence de la question transfrontalière et participent à sa problématisation : les avancées juridiques du Conseil de l'Europe, la politique régionale communautaire et les réformes nationales de décentralisation et de régionalisation font de la coopération transfrontalière un problème juridique qui pose plus largement la question de la reconfiguration des relations intergouvernementales ; au niveau de l'Union européenne, l'ouverture des frontières internes, le lancement du marché unique et la politique régionale placent la question transfrontalière au cœur de la problématique sur l'intégration européenne ; enfin, la politique régionale européenne et le programme INTERREG ainsi que les situations socio-économiques et politiques des régions frontalières mettent en évidence l'enjeu de développement territorial contenu dans la thématique transfrontalière.

Parmi tous ces éléments qui caractérisent l'émergence et la définition du problème transfrontalier, la montée en puissance de la Communauté urbaine de Lille qui s'appuie sur la construction d'un récit métropolitain s'avère déterminante pour la coopération transfrontalière franco-belge autour des villes de Lille, Tournai et Kortrijk. En effet, en intégrant la dimension transfrontalière au récit de la métropolisation lilloise, quelques acteurs de LMCU et de l'Agence de développement et d'urbanisme, réunis autour de Pierre Mauroy, vont convaincre une poignée de responsables des intercommunales belges limitrophes de créer une organisation spécialement dédiée au développement transfrontalier à l'échelle locale. La Conférence permanente intercommunale transfrontalière (la COPIT) voit le jour en 1991. Pendant ce temps, les acteurs régionaux et communaux ne parviennent pas avec le même succès à orienter le traitement de la question transfrontalière.

Compte-tenu de la faible lisibilité du dispositif INTERREG lors de ses premières programmations (1990-1994 et 1994-1999) et du déclin des coopérations communales (« Eurozone » et « Comines-Europe »), c'est au sein de la COPIT que s'organise le plus clairement le traitement du problème transfrontalier, d'abord à travers la production de savoirs transfrontaliers, ensuite, via un travail sur l'évolution organisationnelle et juridique de la coopération franco-belge. Cette prise en charge de la question transfrontalière qui privilégie deux activités bien particulières au sein de l'organisation obéit à une double logique. D'une part, elle découle des enjeux soulevés par le processus de problématisation de la question transfrontalière : la production d'une expertise territoriale correspond aux enjeux de développement local tandis que le travail sur la « gouvernance » transfrontalière se rapporte plutôt aux questions de relations intergouvernementales. D'autre part, la prise en charge du transfrontalier à travers deux activités spécifiques résulte d'un processus de fonctionnalisation qui vise à légitimer la nouvelle organisation. L'analyse de ce processus de fonctionnalisation fait ressortir la domination des acteurs français, soulignant ainsi les usages moins légitimes de l'organisation.

À travers le processus de fonctionnalisation, c'est toute une série de façons de travailler, de codes de conduite, de schèmes cognitifs, d'interdépendances qui sont en train d'être façonnés et de faire de la COPIT une institution. Autrement dit, la fonctionnalisation de la coopération transfrontalière intercommunale accompagne son institutionnalisation. En effet, nous allons voir dans notre seconde partie qu'à travers ses activités de production savante et de transformation organisationnelle, la COPIT se construit une identité, stabilise des règles de fonctionnement et affirme ses propres représentations du territoire et de l'action transfrontalière. D'une part, le contenu même de ces activités fournit des normes cognitives et des règles formelles : les savoirs produits constituent des représentations du territoire et de la politique transfrontalière, c'est-à-dire un cadre cognitif pour penser le transfrontalier, tandis que les avancées juridiques instaurent une organisation et des outils formels, c'est-à-dire un cadre d'action pour gouverner le transfrontalier. D'autre part, la réalisation de ces activités engendre des pratiques et des discours qui se répètent et se renforcent au cours des années.

Ainsi, des normes cognitives, opérationnelles, discursives vont émerger pendant le « projet Grootstad » puis se consolider au fil du temps, pendant la phase d'évolution organisationnelle, quand la COPIT devient une association puis un GECT. C'est dans ces périodes où il semble ne rien se passer que les représentations et les routines se cristallisent[426]. En effet, du point de vue des projets de coopération, la période du « projet Grootstad » entre 1996 et 2001 est celle où l'on dénombre le moins

[426] Desage F., « Faut-il que "rien ne change" pour que les institutions intercommunales changent ? Portée et limites des théories néo-institutionnalistes. Le cas de la communauté urbaine de Lille (1964-2003) », in *Critiques de la territorialisation*, Faure A. et Négrier E. *(dir.)*, Paris, L'Harmattan, 2007.

d'engagements formels dans des actions de coopération. Le nombre des délibérations du Conseil communautaire de LMCU concernant la coopération transfrontalière est à ce titre éloquent : alors qu'entre 1992 et 1995, on compte au total vingt et une délibérations traitant de la coopération transfrontalière, entre 1998 et 2001, on en compte seulement neuf (dont trois ont directement à voir avec l'organisation du « projet Grootstad » lui-même). De même, pendant la période de réflexion et d'étude sur l'évolution de la « gouvernance » transfrontalière, de nombreux acteurs ont l'impression qu'il ne se passe plus rien :

> « Et puis, il s'est passé une chose curieuse, je ne peux pas dire qu'il ne s'est plus passé grand chose, mais il y a eu surtout une discussion sur l'institutionnalisation. »
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

Pourtant, nous allons voir que ces moments-là sont aussi décisifs pour la construction institutionnelle de la coopération transfrontalière intercommunale : c'est au cours de ces deux périodes, alors que la COPIT se fonctionnalise, que les règles du jeu de la coopération transfrontalière intercommunale vont émerger et se propager. De même qu'elle est devenue l'enceinte la plus reconnue sur son territoire pour traiter le problème transfrontalier – qu'elle aborde sous deux angles distincts : la production de savoirs et la « gouvernance » –, la COPIT est à première vue le cadre dominant d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière intercommunale. Nous allons maintenant analyser la façon dont les codes et règles qui font exister l'institution transfrontalière apparaissent et dans quelle mesure ils se consolident au fil du temps.

PARTIE 2

La COPIT/Eurométropole : une construction institutionnelle inachevée et incertaine

L'analyse de l'émergence du problème transfrontalier franco-belge a mis en évidence l'apparition d'un cadre organisationnel dominant à travers lequel est défini et traité la question transfrontalière : la COPIT. Cette organisation transfrontalière intercommunale, en se spécialisant dans des activités qui assoient sa légitimité, semble être, à première vue, le lieu privilégié pour institutionnaliser la coopération transfrontalière dans la partie centrale de la frontière franco-belge. En effet, nous allons voir que l'histoire de cette organisation de 1991 à 2008 est marquée non seulement par une formalisation accrue mais aussi par la construction de règles cognitives et opérationnelles moins explicites, propres à cette structure transfrontalière.

La Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT) est créée en 1991 sous la houlette de Pierre Mauroy, alors président de la Communauté urbaine de Lille. Il s'agit au commencement d'un partenariat informel qui réunit cinq organisations intercommunales de part et d'autre de la frontière franco-belge. En 2001, la COPIT se dote d'une base juridique : elle se transforme en association de droit français. Dissoute en 2007, elle est remplacée en janvier 2008 par l'« Eurométropole », qui prend le statut de Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), forme juridique nouvellement créée par l'Union européenne. Au cours de cette transformation juridique, elle acquiert de plus en plus d'éléments formels et matériels qui attestent de son existence et participent à son identification : différents organes (de suivi, de concertation, de décision) et groupes de travail sont définis et se réunissent régulièrement ; à partir de 2001, un personnel administratif propre à l'organisation est recruté (un secrétaire et un directeur) et des locaux indépendants sont loués pour accueillir cette petite équipe permanente ; l'organisation se dote également d'un budget propre qui lui permet de réaliser des projets et des travaux d'expertise à son compte ; enfin, un programme d'action est décidé[427]. Cette évolution témoigne d'une formalisation de la coopération transfrontalière franco-belge entre trois zones urbaines ou semi-urbaines : Lille, Kortrijk et Tournai.

Néanmoins, parler de formalisation ne signifie pas nécessairement une plus grande institutionnalisation. « *La formalisation d'une organisation n'est jamais que la partie visible de l'iceberg de sa régulation effective*[428]. » Les apports matériels et humains ainsi que la définition d'un programme et d'une organisation précise vont permettre que s'instaure une dynamique de travail autonome : les réunions et les rencontres deviennent régulières et enclenchent des habitudes de travail propres à la structure transfrontalière. La location de bureaux et le recrutement du directeur favorisent l'identification à un lieu et à une personne. En bref, les formes institutionnelles contribuent à

[427] Il faut souligner que cette formalisation, du moins dans sa première phase, doit beaucoup au cadre européen dans lequel s'inscrit le « projet Grootstad » : d'abord parce que c'est le financement TERRA de l'Union européenne qui permet au groupe de la COPIT d'avoir un budget pour développer son activité d'expertise, de louer des bureaux et d'embaucher du personnel ; ensuite parce que ce financement est conditionné au respect de certains critères qui obligent la COPIT à définir une organisation, un calendrier et un programme précis.
[428] Friedberg E., « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de Sociologie*, 1992, XXXIII, p.537.

l'affirmation d'un fonctionnement autonome et régulier. Mais, pour autant, elles ne suffisent pas à nous dire si des pratiques et des représentations propres à la coopération transfrontalière franco-belges ont émergé et se sont stabilisées à travers ou en dehors de ce cadre formel.

Ainsi, à la suite de Erhard Friedberg, nous considérons que les attributs formels ne sont qu'un aspect de la construction institutionnelle. Pour nombre d'auteurs qui se sont intéressés à la question institutionnelle, l'institution renvoie à un phénomène beaucoup plus complexe, comme l'énonce Olivier Nay dans son travail sur la Région : « *L'institution peut être ainsi entendue comme un ensemble de combinaisons de valeurs, de modèles de conduite et d'usages dominants dans un espace-temps qui, par leur stabilité et leur récurrence, orientent à la fois les pratiques individuelles des acteurs sociaux et la structuration des activités collectives auxquels ils prennent part*[429]». Par cette définition, Olivier Nay évoque différents aspects de l'institution que nous retrouvons dans d'autres travaux relatifs aux dynamiques institutionnelles, notamment dans les approches néo-institutionnalistes[430]. Deux éléments ressortent particulièrement : l'existence d'un « ordre objectivé » d'une part, les mécanismes de reproduction de cet ordre d'autre part.

Tout d'abord, une institution renvoie à un ensemble de règles, de normes, de codes, de représentations, qui peuvent être issus de règlementations formelles mais qui passent surtout par les usages qu'en font les acteurs. Dans l'ouvrage collectif qu'ils co-dirigent sur l'institution présidentielle en France[431], Bernard Lacroix et Jacques Lagroye insistent sur la nécessité, pour comprendre la construction des institutions, de dépasser les formes juridiques et de prendre en compte les pratiques récurrentes des acteurs. Pour Jacques Lagroye, cet « *ensemble de pratiques, de tâches particulières, de rites, de règles de conduite entre des personnes*[432]» s'accompagne de croyances dans la validité de ses règles et peut être regroupé sous le terme de « *culture de l'institution*[433]». C'est elle qui donne à l'institution une existence propre, une objectivité, qui en fait une réalité apparemment extérieure aux individus qui en sont membres. Pour que des éléments soient considérés comme des règles ou des normes, il faut qu'ils soient partagés par les différents individus et groupes de l'institution et qu'ils soient récurrents dans le temps, donc qu'ils aient atteint une certaine stabilité.

La définition d'Olivier Nay souligne ensuite une autre dimension importante pour caractériser une institution : ses effets sur le comportement des acteurs. Les règles institutionnelles constituent des contraintes, c'est-à-dire des obligations autant que des ressources, qui orientent l'action des individus.

---

[429] Nay O., « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, 1997, vol. 10, n°38, p.18. Voir également : Nay O., *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.

[430] Hall P., Taylor R.C.R, « Political Science and the Three New Institutionalism », *Political Studies*, 1996, vol.44, p.936-957 ; March J., Olsen J., "The New institutionalism: Organisational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, 1984, vol.78, n°3, p.734-749 ; Steinmo S. et al., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 ; Dimaggio P.J., Powell W.W. (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

[431] Lacroix B., Lagroye J. (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992.

[432] Lagroye J., *Sociologie politique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 3ème éd. 1997, p.151.

[433] *Ibid.*, p.156.

Même si les acteurs gardent une certaine marge d'autonomie dans l'interprétation des règles, ils ont tendance à incorporer de manière plus ou moins consciente les règles institutionnelles – du fait notamment de leurs « pré-dispositions sociales » qui les préparent à intégrer l'institution[434] –, et ainsi, à en faire usage de manière routinisée, renforçant en retour l'institution. Dans une perspective différente mais aux conclusions comparables, les tenants du néo-institutionnalisme du choix rationnel[435] montrent que, du fait de la régularité et de la prévisibilité que les règles produisent au niveau des comportements, l'institution permet des anticipations réciproques : les individus sachant qu'ils peuvent s'appuyer sur les règles institutionnelles pour prévoir le comportement des autres acteurs, ils structurent leurs choix et effectuent leurs calculs en conséquence, ce qui consolide la structure normative de départ. En d'autres termes, les règles de l'institution contribuent à la définition des intérêts et des stratégies des acteurs, et par conséquent, orientent le comportement des individus, ce qui conforte en retour les règles établies[436].

Cette seconde dimension de l'institution concerne finalement les mécanimes de reproduction et de renforcement de l'institution, c'est-à-dire les processus d'objectivation et d'autonomisation des règles qui permettent à l'institution de transcender les individus, *« d'être vécue comme dotée d'une force propre*[437]» agissant pour un intérêt commun qui dépasse les intérêts particuliers des différents membres. Autrement dit, il s'agit du processus d'institutionnalisation. Dans cette perspective, la première dimension de la définition de l'institution (« *un ensemble de combinaisons de valeurs, de modèles de conduite et d'usages dominants »)* renvoie au résultat mais aussi au point de départ de ce processus dans la mesure où la construction d'une institution ne part jamais de rien : elle émerge et s'imprègne des autres systèmes normatifs existants.

Concernant notre cas d'étude, le caractère récent de l'organisation intercommunale transfrontalière ainsi que la faible intensité des interactions entre ses membres conduisent à privilégier une analyse qui se focalise sur la première dimension de la définition de l'institution. En d'autres termes, il s'agira de mettre en évidence les règles et les normes qui « font » l'institution. Nous verrons que, malgré une stabilisation encore fragile, la COPIT se caractérise bien par des principes de fonctionnement, des valeurs et un positionnement partagés par l'ensemble de ses membres qui tendent à réifier l'organisation. Cependant, les mécanismes qui permettraient à ses règles et ses principes d'action de se perpétuer et de s'autonomiser paraissent encore bien faibles au regard des logiques individuelles et

---

[434] L'idée selon laquelle l'aptitude d'un individu à respecter les règles de l'institution dont il fait partie (et par là même à la renforcer) résulte de dispositions acquises à l'extérieur de cette institution renvoie à la notion d'*habitus* de Pierre Bourdieu. Cette notion qui implique que les individus tiennent de leur position sociale des dispositions durables qui modèlent leurs façons de voir et leurs manières d'agir, est fortement liée à celle d'institution dans la mesure où, selon l'auteur, c'est l'*habitus* « qui permet aux individus d'habiter les institutions, de se les approprier pratiquement, et par là de les maintenir en activité, en vie, en vigueur » (Bourdieu P., *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, p. 96).

[435] North D., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

[436] Nous n'évoquerons pas ici les mécanismes et facteurs de changements qui peuvent affecter l'institution dans la mesure où cela ne nous sera pas utile dans notre démonstration. Cependant, il faut souligner que de nombreux auteurs, même parmi ceux qui démontrent la difficulté d'un changement institutionnel (notamment les néo-institutionnalistes), se sont intéressés aux dynamiques de changements, brutales ou incrémentales, qui remodèlent et redéfinissent en permanence l'institution.

[437] Lagroye J., *op.cit.*, p.159.

collectives qui traversent l'organisation. En d'autres termes, le poids des individus et les clivages hérités des structures politiques pré-existantes freinent l'institutionnalisation de la COPIT.

Ainsi, dans un premier temps, nous rechercherons quelles sont les règles, les normes de comportements, les représentations qui se sont stabilisées au fil du temps et qui sont reprises en pratique, de manière plus ou moins similaire – ce qui ne veut pas dire sans aucune adaptation –, par les acteurs des différentes organisations participant à la coopération transfrontalière Lille-Kortrijk-Tournai (**chapitre 3**). Pour cela, il nous faudra suivre le cheminement des acteurs qui ont constitué le groupe de la COPIT et examiner comment leurs pratiques et leurs discours ont progressivement construit un cadre d'action et de pensée de plus en plus reconnu et partagé.
Nous verrons ensuite que les règles se sont construites au travers d'interactions multiples qu'elles ont à leur tour renforcées[438]. Pour chaque type de règle, nous analyserons les rapports de force qui ont prévalu lors de la construction normative et les compromis qui en sont issus. Des auteurs comme Daniel Gaxie ou Erhard Friedberg montrent en effet que les règles qui structurent une organisation sont le résultat de compromis entre acteurs porteurs d'intérêts divers, et que ces compromis sont eux-mêmes le résultat de luttes entre acteurs qui détiennent des ressources différenciées et souvent inégales[439]. A la suite de ces auteurs, nous considérons que les règles du jeu, formelles ou informelles, cristallisent toujours un rapport de force. Cela nous amènera à nous intéresser d'une part aux ressources (collectives et individuelles) des différents acteurs, celles-ci déterminant largement leur position dans le rapport de force, d'autre part aux usages que les acteurs font des règles de la coopération transfrontalière, dévoilant ainsi les intérêts qu'ils peuvent retirer des compromis établis.

Nous verrons dans un second temps que l'incertitude qui pèse sur certains rapports de force ou au contraire leur inscription dans des configurations structurelles qui dépassent le cadre de la coopération transfrontalière sont des sources potentielles de fragilité des règles institutionnelles malgré leur progressive affirmation[440] (**chapitre 4**). En effet, on constate que l'institution transfrontalière s'est construite sur des clivages structurels, dont le plus saillant est celui qui oppose un partenaire français en apparence uni au sein de LMCU à des organisations belges dispersées. Si ces différences structurelles ont modelé les règles institutionnelles de la coopération transfrontalière franco-belge, elles marquent aussi sa dépendance à l'égard d'un cadre politico-institutionnel dont elle reproduit les clivages sans pouvoir les dépasser. Par ailleurs, deux conjonctures nouvelles, le départ de Pierre

[438] Olivier Nay, dans son travail sur l'institution régionale, montre combien les règles de l'institution prennent forme et se stabilisent dans l'interaction, notamment via l'apprentissage et la socialisation. Cf. Nay O., *op.cit.*
[439] Gaxie D., Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Friedberg E., Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée, Paris, Seuil, 1993.
[440] En mettant en évidence des contingences susceptibles de renouveler les règles tout juste stabilisées de l'institution transfrontalière, nous viendrons alimenter les travaux qui font part de la permanence, au sein de chaque institution, d'une dialectique entre stabilisation et changement, d'un mouvement de construction-déconstruction, d'une redéfinition perpétuelle. Cf. Lacroix B., Lagroye J. (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992 ; Desage F., Sibille B., « L'emprise de l'institué. Forces et aléas du régime de « consensus » à la Communauté urbaine de Lille », in *Sociologie des institutions*, Lagroye J., Offerlé M. (dir.), à paraître en 2010 ; Friedberg E., *op.cit.*

Mauroy et l'ouverture du partenariat transfrontalier à de nouveaux acteurs, constituent de possibles éléments de déstabilisation des règles institutionnelles tout juste établies. Ainsi, la forte contingence et la dépendance qui caractérisent l'organisation transfrontalière intercommunale interrogent la solidité de cette structure qui se présentait en première analyse comme l'ordre institutionnel dominant de la coopération transfrontalière franco-belge.

Au final, le processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière intercommunale demeure largement inachevé et incertain : si les efforts de consolidation de la COPIT par ses membres fondateurs, via la production de règles et de normes communes, ont en partie porté leurs fruits, les mécanismes pour rendre ses règles autonomes et permettre leur reproduction se heurtent à divers obstacles.

Chapitre 3 : Les règles et les normes qui « font » l'institution

Durant la quinzaine d'années qui constitue l'histoire de la COPIT, plusieurs principes et représentations devant guider l'action de l'organisation émergent. Au fil des années, ces orientations cognitives et pratiques apparaissent de plus en plus partagées par les différents acteurs de l'organisation et finissent par devenir récurrentes. En ce sens, elles peuvent être assimilées à des règles et des normes spécifiques à la COPIT, qui revêt alors l'apparence d'une nouvelle entité institutionnelle[441].

Tout d'abord, ce sont des représentations du territoire et de l'action publique transfrontalière qui sont élaborées, ajustées à chacun des membres de la COPIT et diffusées. Elles légitiment et naturalisent la coopération et l'organisation transfrontalières à travers « *un récit mythique (…) qui décrit l'apparition de l'institution comme un processus à la fois logique, nécessaire et inéluctable*[442]» (section A).

Puis, un accord entre les différents partenaires émerge et finit par se stabiliser quant au positionnement de l'organisation vis-à-vis des acteurs externes. L'organisation transfrontalière « *établit des relations d'interdépendance, de coopération avec son environnement*[443]» et cherche ainsi une reconnaissance extérieure (section B).

Enfin, des principes de fonctionnement internes à la COPIT se précisent, accompagnés d'éléments de définition formelle de l'organisation. Ces principes contribuent à « *dissimuler ce que la création institutionnelle doit aux luttes de pouvoir, à afficher une neutralité partisane et à limiter les oppositions*[444]» (section C).

Malgré ces règles communes qui tendent à occultent les rapports de force entre acteurs, ceux-ci sont omniprésents et traversent les trois ensembles de règles cités précédemment. L'examen des rapports de force entre acteurs nous permettra de comprendre comment les règles précédemment mises en évidence se sont construites, adaptées et stabilisées ; dans quelle mesure elles peuvent être rapportées à certains intérêts et à une interaction particulière ; de quels compromis elles sont issues et quels acteurs ont le plus influencé la forme et le sens des normes produites.

---

[441] Il est important de souligner le caractère apparent de l'institution car, nous le constaterons par la suite, si les règles partagées par les différents acteurs de la COPIT lui fournissent l'apparence d'une institution (ce qui est déjà une première étape), l'organisation reste très dépendante à la fois des individus qui l'habitent et des clivages politiques qui l'entourent, ce qui freine son institutionnalisation.

[442] Delpeuch T., Vigour C., « Création et changement institutionnel », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Boussaguet L. et al. (dir.), Paris, Presses de Science po, 2006.

[443] Ibid.

[444] Ibid.

Section A – A la recherche d'un récit partagé : les représentations du territoire et de l'action publique transfrontaliers

Si le « projet Grootstad » permet de stabiliser des modalités de gouvernement propres à la structure transfrontalière intercommunale (ce que nous verrons par la suite), il produit avant tout des représentations du territoire transfrontalier et de ce que devrait être l'action publique transfrontalière, qui sont destinées à constituer un référentiel commun devant guider l'ensemble de l'action transfrontalière sur l'espace visé[445]. Autrement dit, outre le fait d'être à l'origine de nombreux principes de fonctionnement, le « projet Grootstad » donne lieu à une série de représentations qui fournit un panel prescriptif de références et de valeurs. Nous nous intéresserons dans un premier temps à ces normes cognitives largement issues de la production savante du « projet Grootstad »[446].

Les résultats du « projet Grootstad » sont diffusés à travers différents supports écrits et présentations orales lors de divers événements publics[447]. Ils donnent lieu à une synthèse appelée « Stratégie pour une métropole transfrontalière », largement diffusée sous forme de brochure et qui devient le document de référence de la COPIT. Ce document énonce l'ambition principale (« *bâtir une métropole franco-belge solidaire pour compter au plan européen* ») et les objectifs généraux (« *un territoire de vie pour les citoyens », « un territoire pour créer et entreprendre », « un territoire de qualité au niveau environnemental », « un territoire de décision et d'action collective* ») de la coopération transfrontalière sur l'espace des cinq intercommunales. À partir de ce travail en commun, de ces échanges réguliers entre 1998 et 2001, est fabriquée une représentation particulière du territoire et de son développement à venir qui imprègne les discours, les perceptions et les pratiques des différents acteurs du projet. Les interlocuteurs français, flamands et wallons finissent par adopter, consciemment ou non, certains mots, certaines priorités, certains arguments et finalement un certain cadre cognitif qu'ils n'ont de cesse de maintenir par la suite, jusqu'à la création du GECT en 2008.

Ainsi, la vision d'un espace « naturellement » transfrontalier, géographiquement, historiquement et socialement, s'affirme comme une certitude pour les acteurs de la coopération transfrontalière

---

[445] Plusieurs membres de la COPIT identifient cette double production de règles issue du « projet Grootstad » : le contenu élaboré (discours, documents écrits) est à l'origine de normes cognitives tandis que le fonctionnement du projet fait émerger des règles opérationnelles. Ainsi, lors de la Conférence des maires et bourgmestres de Lille Eurométropole franco-belge le 27 avril 2006, M. Destoop, président de l'intercommunale Leiedal, déclare : « *Le projet (Grootstad) a été un catalyseur, qui a structuré le fonctionnement de la COPIT, tant par les contenus de la coopération que pour l'organisation.* » De même, M. Demeulemeester, directeur de l'IDETA, met en avant lors de l'assemblée générale de la COPIT le 22 septembre 2000 les avancées permises par le « projet Grootstad » tant en termes de vision stratégique qu'en termes d'apprentissage de la concertation. Enfin, lors de la restitution finale du « projet Grootstad » (à l'assemblée générale de la COPIT du 19 novembre 2001), M. Pauwels de l'IEG souligne que les acquis de ce travail se trouvent autant dans le contenu produit que dans le parcours accompli pendant les quatre années de fonctionnement de l'Atelier et du comité de pilotage.

[446] Précisons ici qu'il ne s'agit pas de dire si ces représentations sont « vraies » ou « fausses », si elles s'appuient sur des phénomènes prouvés ou non, mais de mettre en évidence les représentations dominantes et stabilisées dans le temps par les différents membres de la COPIT.

[447] Par exemple, les « Rendez-vous de l'Eurométropole franco-belge » à Kortrijk le 25 mars 2002.

intercommunale (1). En même temps, la diversité culturelle et le caractère bi-national et tri-régional constitutifs d'une identité transfrontalière semblent être des données naturelles et incontestables. Le diagnostic concernant la position privilégiée de la zone transfrontalière franco-belge dans l'espace Nord-Ouest européen et la nécessité de trouver sa place parmi les grandes zones urbaines qui l'entourent (Paris, Bruxelles, Londres, Amsterdam) deviennent des évidences (2). Le terme de métropole et l'objectif de métropolisation comme seul et unique avenir possible pour survivre face à la concurrence territoriale européenne et internationale s'imposent peu à peu dans la bouche des représentants de la COPIT (3). Enfin, l'image d'une action publique transfrontalière à la fois inter-sectorielle, localisée et de dimension européenne s'érige en doctrine commune aux différents membres de l'organisation transfrontalière (4).

À travers ces différentes représentations (qui concernent le territoire comme l'action publique transfrontaliers), les membres de la COPIT justifient l'existence et le développement de la coopération transfrontalière. Autrement dit, en énonçant les raisons et les motifs de l'action transfrontalière, les acteurs de la COPIT suggèrent la légitimité et l'utilité de l'organisation aux acteurs extérieurs et à ses propres membres. De nombreuses recherches, en particulier celles qui se rattachent aux approches cognitives, montrent en effet que la production de représentations comme la construction de récits de politique publique contribuent à légitimer l'action publique. Si les premiers travaux s'intéressent aux politiques sectorielles[448], d'autres montrent que les représentations sont également importantes dans le processus de légitimation des politiques territoriales et des nouveaux territoires d'action publique[449]. Lorsque des acteurs interviennent sur un nouvel espace d'action, ils tendent à construire une image cohérente de cet espace mettant en évidence les éléments d'interdépendance et l'identité territoriale qui font sa cohésion et appellent un traitement public particulier. C'est le cas des « métropoles » qui font l'objet de constructions cognitives extrêmement abondantes : ces constructions viennent soutenir l'action des pouvoirs publics à cette échelle. Nous avons déjà développé ce point dans notre première partie concernant le récit métropolitain développé par LMCU en appui de certaines de ses politiques. Dans le prolongement de LMCU, les fondateurs de la COPIT vont s'appuyer sur des idées et des images pour légitimer l'existence et l'action de l'organisation transfrontalière intercommunale. Notre analyse rejoint celles d'autres auteurs ayant étudié le travail effectué par les acteurs locaux pour produire des discours identitaires qui contribuent à faire « exister » les territoires transfrontaliers et à donner un sens à l'action transfrontalière[450].

---

[448] Jobert B., Muller P., L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes, Paris, PUF, 1987 ; Radaelli C., op.cit..

[449] Voir par exemple : Debarbieux B., Poisat J., « La rhétorique des artefacts territoriaux », in *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Gerbaux F. (dir.), Paris, Editions de l'Aube, 1999, p.35-52.

[450] Leresche J-P., Saez G., « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », *Pôle Sud*, 1997, n° 7, p.27-47 ; Hamman P., « Vers un intérêt général transfrontalier ? », *Les annales de la recherche urbaine*, 2005, n° 99, p.103-110 ; Guérin M-A., *op.cit.*

1. Un territoire « naturellement » transfrontalier ?

Les fondateurs de la COPIT s'attachent à mettre en évidence la pertinence du territoire transfrontalier comme espace d'action légitime. Se construit alors un discours autour de l'identité transfrontalière territoriale qui véhicule l'image d'un territoire suffisamment cohérent pour « mériter » une action publique spécifique.

Les arguments qui se développent alors, d'abord parmi les membres de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille qui s'intéressent aux enjeux de la coopération transfrontalière dès la fin des années 1980 puis au sein du groupe d'acteurs pionniers de la COPIT, met en évidence le caractère « naturellement » transfrontalier du territoire défini par la COPIT. Cet espace est présenté comme transfrontalier de fait, nécessairement, inévitablement. L'évidence de cette représentation s'appuie sur des arguments à la fois géographiques et historiques et sur le rappel des « usages sociaux » du territoire : celui-ci est historiquement, géographiquement et « socialement » transfrontalier[451].

En effet, pour les acteurs de la COPIT, surtout pour les initiateurs, l'action de cette organisation se justifie car les espaces français et belges sont historiquement liés. Ce passé partagé qui se fonde principalement sur des échanges économiques intenses dans les siècles précédents serait à l'origine de nombreux points communs et attaches entre Français et Belges, tant culturels que socio-économiques. Le discours sur l'histoire commune qui unit le Nord de la France à la Belgique occidentale est présent de manière très appuyée chez Pierre Mauroy et les « penseurs » de la COPIT. Plusieurs des élus impliqués dans la COPIT nous en font part comme d'une évidence lors de nos entretiens :

> « Historiquement, notre région est liée au Nord de la France. Je suppose que je ne dois pas vous expliquer comment : vous connaissez l'histoire de Louis XIV etc. En Flandre, on a toujours eu les yeux tournés vers le Nord de la France, surtout dans la région du Courtraisis. »
> M-C. Van Der Stichele, Province de Flandre occidentale, 21 février 2008.

> « D'un point de vue historique, nos villes Lille-Roubaix-Tourcoing ont été peuplées au XIXème siècle par des immigrants belges qui sont devenus Français. Les maires de Roubaix et de Tourcoing et le président de la chambre de commerce portent des noms flamands, ce n'est pas un hasard. Cela s'est ralenti au XXe siècle car nos populations ne croissaient pas de la même façon, l'industrie était moins expansionniste et après la seconde guerre mondiale, les Flandres se sont développées et les Flamands n'avaient plus besoin de s'expatrier. Donc, il y a cet arrière-fond historique. »
> B. Delebecque, LMCU, 31 octobre 2007.

> « On a 23 kilomètres de frontières communes avec la France, donc, on a toujours eu des contacts très étroits avec la France. Leers Nord est jumelé avec Leers France et Wattrelos depuis 20 ans. Et l'on est naturellement en contact pour régler les problèmes du quotidien, comme la gestion des déchets, les transports… (…) Ici, les maisons sont en Belgique, les jardins en France ! C'est un reste des fraudes qui alimentaient l'économie de la frontière pendant longtemps. Mon grand-père lui-même faisait de la fraude entre la France et la Belgique (…). Le canal est un lien fort aussi. L'histoire, les mentalités… Beaucoup

[451] Jean-Baptiste Harguindéguy observe ce même type de discours concernant la frontière franco-espagnole. Harguindéguy J-B., *op. cit.*

de choses ont facilité la coopération. (…) Les échanges de travailleurs aussi : d'abord de la Belgique vers la France et maintenant, l'inverse, mais pour des raisons différentes, des raisons fiscales notamment. »
D. Senesaels, Bourgmestre d'Estaimpuis, 21 février 2008.

À cette histoire commune semble répondre une géographie commune : les acteurs pionniers de la COPIT évoquent souvent l'absence d'obstacles physiques marquant la frontière et mettent en évidence les éléments de l'environnement naturel qui relient les deux pays : les rivières, les nappes phréatiques, le sol calcaire… Ils soulignent aussi la similitude et la continuité des constructions et activités humaines : ils parlent d'un même « tissu » urbain, agricole et industriel. L'eau sous toutes ses formes – nappe souterraine, canaux, rivières, eaux pluviales…– est toujours présentée comme un élément central de l'interdépendance géographique entre les deux côtés de la frontière franco-belge[452]. L'interdépendance des espaces géographiques français et belges, résultat d'une histoire socio-économique entremêlée, apparaît comme un élément central de la coopération transfrontalière locale.

« La géographie fait que le transfrontalier sera toujours bien présent dans la politique de la Communauté urbaine puisque c'est incontournable pour l'exercice d'un certain nombre de nos compétences. Notre géographie fait qu'on est en interdépendance complète par rapport à la Belgique »
S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

« Située à l'Ouest de la Wallonie comme Lille au bout de la France, la « Wallonie picarde » partage avec Lille plus qu'une histoire commune. Elle fait corps avec Lille, la prolonge vers l'Est et vit en parfaite interaction transfrontalière. À un point tel qu'il faut être un observateur averti pour se rendre compte visuellement que l'on franchit une frontière d'Etat lorsque l'on passe d'un versant à l'autre de la métropole. Quant à la Flandre, si la langue néerlandaise la distingue, elle nous enrichit également. Et les liens qui nous unissent sont eux aussi permanents et puissants. »
R. Demotte, IDETA, lors de la Conférence « Global city », Lyon, 18 mai 2006.

C'est au sein de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille, organisation spécialisée dans l'activité d'études et de « prospective », que la connaissance des faits historiques et la construction d'un discours sur une histoire et une géographie transfrontalière est la plus poussée. L'extrait d'entretien suivant montre à quel point le discours autour de l'identité transfrontalière est élaboré et parfaitement maîtrisé par les membres fondateurs de la COPIT.

Extrait de l'entretien avec Thierry Baert, Agence de développement et d'urbanisme de Lille, 30 octobre 2007

« Le caractère transfrontalier de cette agglomération, c'est à la fois une donnée de base, géographique, historique, et une donnée fondamentale de la stratégie de développement.
C'est une réalité physique : géographiquement, on vit sur le même territoire, il n'y a aucun accident géographique qui marque la frontière, on partage le même bassin fluvial – toutes nos rivières sont tributaires de l'Escaut –, on est sur la même nappe phréatique, on est sur les mêmes terrains, les mêmes vallées, le même substrat crayeux, enfin bon, toute la géographie physique est là. Ce n'est pas très accidenté, c'est le moins qu'on puisse dire, comme territoire.
Deuxième donnée : donnée historique. D'abord, on partage les mêmes structures politiques historiques, c'est-à-dire du moyen-âge jusqu'au XVIIème siècle, ces territoires ont fait partie des mêmes ensembles

[452] Par exemple, dans le dossier de candidature du « projet Grootstad », la thématique de l'eau est très présente tant pour prouver l'existence d'un espace uni et interdépendant (le bassin transfrontalier de l'Escaut) que pour montrer la nécessité d'une coopération dans les domaines des transports fluviaux, de la lutte contre la pollution, de l'approvisionnement en eau potable.

politiques, qu'il s'agisse du royaume de France, du duché de Bourgogne, et puis des Pays-Bas espagnols, avant que la conquête par Louis XIV d'une partie de ce qu'il prétendait être l'héritage de son épouse n'amène la frontière la plus absurde qu'il soit en l'Europe occidentale, c'est-à-dire celle sur laquelle on fonctionne. Elle ne correspond strictement à rien, ce n'est qu'une ligne d'armistice qu'on n'a jamais été foutu de reporter puisqu'on s'est arrêté au XVIII^{ème}siècle, épuisé de part et d'autre, en se jurant de recommencer dès qu'on aurait refait de la chair à canon. Ce qu'on s'est empressé de faire au milieu du XVIIIème et à la fin du XVIIIème et au début du XIXème mais à chaque fois, on est revenu sur un armistice qui correspondait au Traité d'Utrecht qui est celui sur lequel on vit, qui a coupé des villes en deux, qui a tué des villes comme Comines qui était une ville relativement importante, qui ne s'en est jamais remise. Voilà le tracé actuel de la frontière. À quelques rectifications près, une des choses les plus stupides de la fin du XVIIIème puis début du XIXème. On était même sur les mêmes principautés médiévales, féodales : nous étions ici en plein Comté de Flandre. Les différentes principautés féodales étaient toutes à cheval sur la frontière linguistique qui n'avait aucun sens à cette époque-là. Ici, dans le Comté de Flandre, on a toujours parlé quelque chose qui était de l'ordre du français, le picard, alors que le petit tiers de l'autre Flandre parlait un dialecte « bas allemand ». Le Brabant, le Hainaut, l'Artois étaient tous à cheval sur les frontières linguistiques. Donc la frontière linguistique n'a jamais eu de sens historique avant ces 50 dernières années.
Dernière raison pour laquelle on est vraiment transfrontalier, c'est lié au peuplement. En fait, avec l'aventure industrielle, cette agglomération a cru de façon exponentielle. Donc cette agglomération qui a eu, surtout dans sa partie Nord-Est, Roubaix-Tourcoing, une croissante exponentielle, est due essentiellement à l'immigration de Flandre belge, au moins dans un premier temps. Avant que les Polonais, les Portugais, les Espagnols, les Italiens, puis les gens du Maghreb, puis les gens d'Afrique noire et d'Asie du Sud-Est prennent le relais. Mais une bonne partie du substrat de la population notamment à Roubaix-Tourcoing vient de Flandre belge. Ça se traduit d'ailleurs aujourd'hui par le fait que les maires de Roubaix, Tourcoing, Wattrelos sont des gens d'origine flamande. Le caractère transfrontalier n'est pas juste le fait que le tissu urbain s'étende de l'autre côté de la frontière, il est aussi très imbriqué dans le tissu humain de cette agglomération. Ça se retrouve jusque dans les données socio-culturelles avec le fait par exemple que le socialisme est arrivé ici par Gand, c'est un socialisme qui n'est pas guédiste, pas révolutionnaire, mais plutôt d'origine syndicale, c'est vraiment le mouvement ouvrier, historiquement, c'est ici qu'on a composé et joué pour la première fois l'Internationale : les paroles étaient parisiennes mais la musique était d'un ouvrier lillois. Et puis sur le patronat très très empreint des valeurs du christianisme social, du christianisme parfois très bigot et étroit d'esprit peut-être, mais c'est une réalité qui caractérise l'ensemble de ces pays qui sont des pays de contre-réforme. Les protestants sont partis au XVIème vers les Pays-Bas.
Donc, c'est le même pays quoi. (…) Voilà pourquoi le caractère transfrontalier est une donnée de base et pas quelque chose de fabriqué, c'est une réalité très profonde de cette région, notamment de cette agglomération, dans son aspect « partageons ce même espace de vie », le même espace socio-culturel jusqu'à un certain point avec nos voisins. (…) Maintenant ce n'est pas uniquement de là qu'est née la stratégie transfrontalière, mais sans ces données-là, elle serait artificielle. Elles ne rendent pas inéluctables la coopération mais elles en font une donnée qui rejoint le temps long, cher à Braudel, et pas un épiphénomène politique conjoncturel. »

Quand les acteurs n'évoquent pas directement l'histoire transfrontalière, ils rappellent les traditions et les pratiques socio-culturelles communes aux différents territoires de la COPIT, autre manière de rappeler les traces laissées par une « réalité » historique et géographique commune, traces qui se seraient perpétuées jusqu'à la période actuelle. La langue française qui rassemble Wallons et Français et la culture flamande présente à Lille, notamment le caractère mythique de Lille comme capitale historique des Flandres, deviennent des arguments pour signaler la proximité entre Français du Nord de la France et Belges de l'Ouest de la Belgique.

« Ce qui est important, c'est qu'on commence à voir qu'on a un territoire commun, des routes, des fleuves… et donc des intérêts à gérer en commun ces ressources. Et une proximité, une histoire commune. Une histoire commune contre le roi de France, car je ne crois pas que les Lillois aient vraiment

profité du roi de France… Ici, jusqu'en 1713, c'était la Flandre ! Les géants, les fêtes populaires, les beffrois… Lille aime bien dire d'ailleurs qu'elle est flamande. »
S. De Clerck, Bourgmestre de Kortrijk, 3 décembre 2007.

« Les Français sont toujours venus sur la Grand Place de Tournai et inversement. On a des traditions communes, liées à la frontière notamment, le braconnage par exemple, ou les fêtes patronales, les Géants... On parle la même langue, et il y a beaucoup de familles mixtes, comme celle de ma femme. »
Y. De Greef, Ville de Tournai, 13 février 2008.

Les interlocuteurs que nous avons rencontrés n'hésitent pas à faire part de leur expérience personnelle ou de leur histoire familiale pour attester des échanges réguliers et durables qui ont marqué la population de part et d'autre de la frontière franco-belge.

De plus, pour les représentants de la COPIT, élus locaux et personnel administratif, cette histoire transfrontalière ne s'est jamais arrêtée, elle se poursuit jusqu'à nos jours et se matérialise à travers les pratiques socio-économiques et socio-culturelles des populations habitant dans les territoires frontaliers. Ainsi, l'histoire transfrontalière serait toujours en marche : les habitants belges et français franchissent la frontière pour aller faire des courses, travailler, faire du tourisme, se faire soigner, intégrer des maisons de retraite ou des écoles, aller en discothèque[453]… Les Français viennent en Belgique pour y résider, les prix de l'immobilier étant moins élevés, et pour y travailler, les salaires étant plus élevés et le besoin de main d'œuvre important dans la partie flamande. Les pratiques transfrontalières sont souvent liées à la persistance de différentiels entre les deux pays (en matière d'accès à certains services et de prix de certains produits). Ce seraient ces « usages sociaux » du territoire transfrontalier qui légitimeraient l'existence de la COPIT et de son action en faveur d'une coopération entre pouvoirs publics locaux. Gilbert Deleu, Bourgmestre de Comines-Warneton, va jusqu'à parler d'« *esprit transfrontalier*[454]».
Une des études réalisées dans le cadre du « projet Grootstad » vient conforter ces représentations en énonçant qu'« *on observe un fonctionnement métropolitain de fait*[455] ».

Il faut souligner qu'avant même que le « projet Grootstad » ne commence et que la COPIT n'ait développé un discours spécifique à propos de son territoire, l'Agence de développement et d'urbanisme avait déjà posé les premiers jalons d'une telle argumentation. Ainsi, dès 1992, certaines études et rapports de l'Agence[456] font état des *« raisons de la coopération transfrontalière* » : « *La métropole est transfrontalière, par son territoire et par celui de ses villes. Elle l'est par ses réseaux de communication, par ses conditions environnementales et par les comportements de ses hommes et de*

[453] Sur les différents échanges et pratiques sociales transfrontalières, voir la thèse de Grégory Hamez (Hamez G., *op.cit.*).
[454] G. Deleu, entretien du 18 mars 2008.
[455] COPIT, Cahier 8, « La métropole transfrontalière en question : ce qu'en pensent les secrétaires communaux », 2002.
[456] Notamment : « Une métropole transfrontalière, pourquoi et pour quoi faire ? », 1992 ; « Métropole en transformation : maillage vert pour la métropole lilloise. Etude de faisabilité », 1992 ; « Atlas culturel de la métropole transfrontalière », 1994 ; « Stratégie de coopération Lille-Tournai : rapport final », 1994 ; « La métropole transfrontalière de Lille à Courtrai (Kortrijk) », 1994.

ses entreprises[457]». Sont alors énumérées et détaillées les raisons dites « *géographiques*[458]», puis « *l'histoire et les traditions communes*[459]*», « l'ouverture des frontières », « l'encouragement transfrontalier » et « l'atout international* ».

Ce rappel perpétuel des données historiques et géographiques qui lient le Nord de la France à l'Ouest de la Belgique sert à attester du caractère « véritablement » transfrontalier du territoire qui s'étend de part et d'autre de la frontière : le fait que des liens existent de longue date, qu'ils aient une certaine stabilité et ancienneté serait une garantie du caractère authentiquement transfrontalier du territoire. Ainsi, les acteurs de la COPIT semblent vouloir prouver que les pratiques transfrontalières actuelles de la population ne sont pas passagères, volatiles et uniquement « intéressées », par les différentiels de prix notamment, mais ancrées dans la durée, structurelles, jusqu'à en devenir « naturelles », « normales ». Bien que les membres de la COPIT soient conscients du caractère construit des pratiques et de la réalité physique transfrontalières puisqu'ils rendent compte du poids de l'histoire, ils tendent à présenter ces « preuves » transfrontalières comme des éléments inévitables, comme si l'histoire n'avait pas pu prendre un autre tour. Par leurs discours qui insistent sur tous les points de convergence, de passage et d'interdépendance entre les zones de part et d'autre de la frontière, les membres de la COPIT construisent l'image d'un espace transfrontalier « par essence », coupé par une frontière illégitime, « *stupide*[460]». Ils en viennent même à user de la comparaison pour démontrer que l'espace franco-belge, de par l'invisibilité de sa frontière dans la trame urbaine est « davantage » transfrontalier que d'autres espaces également appelés transfrontaliers mais dont la frontière serait plus marquée physiquement ou plus éloignée des grands centres urbains.

> « On n'est pas une agglomération transfrontalière comme peuvent l'être Metz, Luxembourg… Ici, à Mouscron, à Menen, d'un côté de la rue, on est en France, de l'autre, on est en Belgique, ou alors il y a juste une petite venelle qui laisse supposer qu'on passe la frontière. On est dans une véritable continuité du tissu urbain. L'agglomération transfrontalière est une réalité comme elle l'est à Genève. Je ne vois guère que ces deux exemples-là où la frontière passe vraiment en ville dans le contexte français à niveau métropolitain. Ça existe à des niveaux locaux plus limités, entre la Lorraine et le Luxembourg. »
> T. Baert, ADU, 30 octobre 2007.

Par ces différentes techniques argumentatives, ils objectivent, naturalisent ce territoire, et le présentent comme un territoire fonctionnel donc légitime, pouvant faire l'objet d'une action publique spécifique. En effet, la croyance en un possible « territoire fonctionnel » comme espace idéal de l'action publique étant répandue parmi les élus et les administrateurs des autorités politiques, le travail d'objectivation du territoire transfrontalier qui définit cet espace à partir des pratiques sociales et des données

---

[457] ADU Lille Métropole, « Une métropole transfrontalière : pourquoi et pour quoi faire ? », 1992.
[458] Dans cette première partie sur les raisons géographiques, on trouve les titres suivants : « la frontière nationale traverse l'agglomération lilloise », « 21 communes frontalières », « 500 000 belges à moins de 30 km de Lille », « des agglomérations bi-nationales », « des routes franco-belges », « des trains internationaux », « des rivières et des canaux franco-belges », « la question de l'eau », « la mobilité des personnes et des entreprises », « l'emploi frontalier ».
[459] Cette partie s'organise en cinq sous-parties : « la fabrication de la frontière nationale », « le développement urbain », « la migration », « les traditions architecturales », « les traditions populaires ».
[460] Terme employé à plusieurs reprises par Thierry Baert de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole.

environnementales a tout pour séduire les acteurs publics à la recherche du « vrai » territoire fonctionnel. À cet égard, l'utilisation fréquente de la notion de « bassin de vie » par les acteurs locaux de la coopération est éloquente.

L'idée principale véhiculée à travers ce travail d'objectivation du territoire transfrontalier est que si le territoire est « véritablement » transfrontalier, alors une coopération transfrontalière sur cet espace est légitime et « *logique*[461]».
Que le territoire de la COPIT, tout aussi unifié historiquement et géographiquement pendant les décennies précédentes, n'ait pas fait l'objet dans ces années-là d'une action spécifique de la part des pouvoirs publics est rarement interrogé. La naturalisation du caractère transfrontalier du territoire (et donc la nécessité de mener une action publique transfrontalière) rend difficile une telle interrogation.

Par ailleurs, l'évocation de l'histoire commune qui relie les régions frontalières françaises et belges s'appuie principalement sur les aspects positifs des relations franco-belges. Ainsi, les représentants de la COPIT rappellent facilement l'époque marchande du XVIIème siècle qui a fait des villes flamandes et de Lille des lieux de prospérité économique et de richesse culturelle. Ils racontent aussi volontiers la période industrielle de la seconde moitié du XIXème siècle jusqu'en 1914 à laquelle le Hainaut Belge et la région lilloise ont largement participé et qui a également été marqué par une forte immigration flamande côté français. En revanche, les aspects plus conflictuels et moins valorisants de l'histoire des relations transfrontalières sont occultés ou présentés comme des épreuves que l'Ouest de la Belgique et le Nord de la France ont vécu ensemble et qui les ont finalement rapprochées. Ainsi, les politiques de protection douanière imposées par l'Etat français pour freiner et taxer les importations en provenance de la Belgique, les multiples obstacles instaurés pour contrôler le flux des immigrés belges en France, les diverses manifestations d'hostilité, voire de violence, organisées contre les travailleurs belges en France[462] sont des phénomènes qui sont passés sous silence. Quant aux guerres qui ont participé à la fixation de la frontière ou à la difficile période de désindustrialisation, encore en cours actuellement, qui ont affecté le Nord-Pas-de-Calais comme la Wallonie à partir des années 1960, ils sont racontés comme des expériences vécues de manière solidaire et semblable par ces régions de part et d'autre de la frontière. Ces discours concourent à une idéalisation, à une mythification de l'histoire de la frontière franco-belge.

> « Cette réalité historique n'a jamais été pour nous une barrière aux échanges. Au contraire, un espace de contact, un pont entre deux cultures a toujours existé ici. Et les maires des communes limitrophes, présents aujourd'hui, connaissent bien cette réalité. Elle a même joué un rôle moteur dans la croissance de nos villes et de leur développement économique et culturel. Tournai, Lille, et Ypres, ont fait partie des cités les plus rayonnantes d'Europe du Nord-Ouest au début de la Renaissance. Cette tradition marchande

[461] On trouve ce terme dans un article qui justifie l'existence de la coopération franco-belge : « Cette union (franco-belge) devient logique au regard de l'histoire entre la France et la Belgique où les flux de population et une vie culturelle commune ont égrené la vie de ces hommes et dont Lille fut d'ailleurs la capitale. », *La Gazette du Nord-Pas-de-Calais*, 6-9 avril 2002.
[462] Sur ces événements, voir la thèse de Lentacker F., *op.cit.*

s'est perpétuée et nous savons bien que la croissance de Lille rejaillit sur celle de Tournai et de Courtrai, que le développement d'une de nos cités profite à toutes celles de l'Eurométropole. Tout au long de cette frontière qui, tantôt nous a séparés tantôt nous a rapprochés, nous avons connu toutes les péripéties de l'Histoire, médiévale ou contemporaine. »
P. Mauroy à la 1ère Conférence des maires et bourgmestres de l'Eurométropole franco-belge, 27 avril 2006.

Quand il s'agit d'événements douloureux, la faute est le plus souvent reportée sur les Etats, faisant des autorités et des populations locales les victimes de politiques nationales peu soucieuses de l'existence d'une communauté de « *destin*[463]» attachant le Nord de la France à la Belgique occidentale. Ainsi, l'histoire transfrontalière racontée par les pionniers de la COPIT quand elle aborde les moments et aspects les plus pénibles devient le récit de l'oppression et de la non prise en compte par l'Etat central des régions périphériques mal considérées.

« Je pense que quand on ne sait pas d'où on vient, on ne sait pas où on va. Ça ne veut pas dire qu'on doit avoir une connaissance détaillée des milles ans d'histoire qui sont derrière nous, mais essayer de remettre à plat les situations et pas forcément accepter comme inéluctables des choses qui ne sont finalement que des accidents de l'histoire. La constitution de la France éternelle par exemple. Ça signifie qu'on ne partage pas forcément cette histoire-là de la France, mais c'est d'autant plus important qu'on partage par contre celle des valeurs de la république. Je pense que, il faudrait en discuter avec nos collègues alsaciens, lorrains, savoyards, bretons, que c'est assez proche, ce sentiment que la façon dont on a appris l'histoire à l'école était quand même largement une escroquerie intellectuelle et en tout cas, dans laquelle on n'avait pas notre place. Bouvines, ça s'est passé en 1214, le roi revenait de sa bonne ville de Tournai, et il évitait soigneusement Lille qu'il avait rasée comme une ville purement flamande pour aller rejoindre la voie romaine. Il est tombé sur le comte de Flandre, l'empereur d'Allemagne et le roi d'Angleterre. Il les a battus mais pour nous, c'est une catastrophe, pour ce territoire, c'est une catastrophe, ce n'est absolument pas constitutif de l'identité locale. Le même bon roi Philippe Auguste, il avait rasé Lille en 1813. Vous voyez ce que je veux dire : tout ça, ce n'est pas notre histoire, ce n'est pas l'histoire de ce territoire. Ce sont des phénomènes qui sont quand même à remettre à jour à l'heure de l'Europe. »
T. Baert, ADU, 30 octobre 2007.

Ce discours va plus loin encore en rejetant l'idée d'une histoire nationale unique au profit d'une histoire franco-belge, d'une histoire transfrontalière. Néanmoins, ce discours iconoclaste et subversif au regard de « l'idéologie républicaine » largement répandue en France reste marginal, celui d'un individu. Nous ne l'avons rencontré chez aucune autre personne interrogée dans le cadre de notre recherche.

De même, les points communs entre les trois espaces frontaliers (Hainaut occidental, Flandre occidentale et agglomération lilloise) sont plus valorisés que les différences (linguistiques, culturelles, socio-économiques). Et quand celles-ci sont évoquées, c'est sous un angle positif, pour souligner la richesse d'une identité plurielle. Ainsi, les membres de la COPIT se plaisent à rappeler le caractère tri-culturel, tri-régional et bi-national du territoire transfrontalier, signe d'une diversité assumée et constitutif d'un atout pour le développement du territoire.

L'identité du territoire transfrontalier telle qu'elle est construite et diffusée dans les discours et les documents de la COPIT, puis reprise dans les années suivantes jusqu'à la création du GECT repose

[463] On retrouve ce terme à plusieurs reprises dans les discours et textes de la COPIT et de Pierre Mauroy.

sur la vision d'un espace peuplé d'acteurs locaux partageant une histoire, une réalité physique et des pratiques socio-culturelles, le tout donnant lieu à de nombreux échanges transfrontaliers.
Le travail de production de représentations fourni par la COPIT se prolonge à travers la définition des problèmes que l'existence de la frontière entraîne pour les populations et les autorités locales, ainsi que par la formulation de solutions. Le diagnostic concernant les problèmes des régions frontalières est une autre manière de donner du sens à la coopération transfrontalière et à l'organisation intercommunale.

2. Le diagnostic sur les « problèmes » : dangers et opportunités du positionnement géopolitique

La COPIT, pendant le « projet Grootstad », puis dans les années qui suivent, produit un certain nombre d'études (récapitulées dans la « Stratégie pour une métropole transfrontalière ») qui mettent en évidence les problèmes que rencontrent les espaces frontaliers.
Deux types de problèmes sont mis en exergue : d'une part, des problèmes sectoriels liés plus ou moins directement à l'existence passée mais aussi présente de la frontière, d'autre part, des problèmes plus généraux d'attractivité du territoire dans le contexte de mise en concurrence internationale des grands pôles urbains.

Dans le premier groupe, les problèmes directement dus à l'existence de la frontière physique se distinguent des problèmes propres aux territoires de part et d'autre de la frontière (communs ou asymétriques) qui sont occasionnés, ou qui persistent, au moins partiellement à cause de la coupure politico-administrative et socio-économique que représente la frontière nationale[464].
Ainsi, pour les acteurs intercommunaux de la coopération, les zones frontalières auraient tout d'abord des problèmes issus de l'imbrication physique des territoires par-delà la frontière. L'imbrication des villes, des tissus urbains, pose des problèmes en termes de coordination, de mise en cohérence et de raccordement des services techniques urbains en ce qui concerne les canalisations, les routes, les aménagements urbains, les transports publics, la gestion des déchets, ou encore les stationnements… L'imbrication des éléments naturels nécessite également un traitement coordonné et équivalent de part et d'autre de la frontière comme pour la gestion des rivières et des canaux, l'usage de la nappe phréatique, ou l'entretien du paysage. Ces problèmes de coordination sont dus à la coupure physique que la frontière a imposée depuis longtemps à des environnements naturels et urbains

[464] La plupart des problèmes sectoriels, avant d'être répertoriés par la COPIT, ont fait l'objet de revendications de la part de groupes sociaux spécifiques (associations de défense de l'environnement, parents d'élève, travailleurs et entrepreneurs frontaliers, syndicats et organisations patronales, résidents frontaliers…). Les membres du « projet Grootstad » ont identifié ces problèmes en partie grâce aux concertations qu'ils ont menées auprès de différents acteurs socio-économiques.

imbriqués et interdépendants. La rupture de service que la frontière engendre dans le réseau de transports en commun est régulièrement rappelée par les acteurs de la COPIT ainsi que d'autres problèmes de ce type :

> « On vivait dans les années 1990 en s'ignorant de part et d'autre avec des barrières artificielles (…). Aucun document d'urbanisme ne tenait compte de l'autre côté ; les politiques n'y pensaient même pas, c'était risible ; des bouts de route s'arrêtaient à quelques kilomètres de la frontière, aucune connexion des systèmes de bus, on aurait pu faire deux abattoirs côte à côte, on ne l'aurait même pas su. L'obscurantisme frontalier était abyssal. »
> B. Haesebroeck, LMCU, 3 décembre, 2007.

> « C'est le souci, chez les maires, et après chez les présidents de la Communauté urbaine et des intercommunales, le souci de répondre aux difficultés de leur population qui a conduit à ce rapprochement franco-belge, pour rendre les meilleurs services à la population, pour aussi faire disparaître les petites frictions qui pouvaient naître. Par exemple, nous avons, nous, un système de ramassage des ordures ménagères par des bennes qui sont distribuées et qui sont ramassées. À Mouscron, ils n'ont pas ce même système. Jusqu'à récemment, il fallait aller acheter des sacs à la mairie, estampillés, et aller les jeter. Le long de la frontière, on a constaté quelques dépôts d'ordures dans des sacs non-estampillés posés du côté français. (…) Ce sont d'abord ces préoccupations-là : réduire les frictions, faciliter la vie quotidienne des gens. »
> B. Delebecque, LMCU, 31 octobre 2007.

D'autres problèmes relevés par les acteurs de la coopération transfrontalière intercommunale ne tiennent pas directement à la frontière physique mais au fait que la frontière constitue une coupure socio-économique, culturelle et politique. Les problèmes proviennent alors de l'absence ou de la difficulté de prise en considération du territoire de l'autre côté de la frontière (alors que celui-ci peut être confronté au même problème et donc être un allié potentiel, ou au contraire offrir une solution). Ce manque de prise en considération du voisin se traduit de deux manières. Soit les acteurs locaux des deux côtés de la frontière, bien qu'ayant des problèmes similaires, n'envisagent pas de gestion collective du problème qu'ils ont en commun et ne profitent pas d'une possible mutualisation du problème. C'est le cas des eaux polluées, de la dégradation des paysages, de la reconversion industrielle ou encore de l'épuisement de la nappe phréatique[465]. Soit un des territoires identifie un problème, le territoire voisin dispose d'une éventuelle solution pour le résoudre, mais la mise en adéquation entre le problème et la solution ne s'effectue pas, manquant ainsi l'occasion de profiter de la complémentarité entre les deux territoires. Ainsi, dans le Courtraisis, alors qu'on déplore l'absence de structure universitaire et de recherche de taille importante et que Lille en possède plusieurs, les échanges dans ce domaine sont très limités. Inversement, tandis que le taux de chômage dans l'agglomération lilloise et dans l'Ouest du Hainaut est de l'ordre de 15 à 20% et que la Flandre occidentale est proche du plein emploi, le flux de travailleurs français et wallons vers la Flandre demeure relativement faible, ou du moins, largement en dessous de ce que les chiffres laissent augurer.

[465] Concernant les problèmes communs aux territoires de part et d'autre de la frontière, la « Stratégie pour une métropole transfrontalière » issue du « projet Grootstad » recense « *une ressource en eau menacée, un déficit en espaces verts, des milieux naturels érodés ou menacés… La métropole franco-belge a payé un lourd tribut aux logiques productivistes, au développement industriel et urbain.* ». *Plus loin, on peut lire également « des opportunités économiques ne sont pas saisies en raisons de freins, de contraintes réelles ou supposées, qui entravent le développement d'activités au delà de la frontière. Les entreprises hésitent à nouer des relations clients-fournisseurs ou à investir. Et les salariés à franchir la frontière… ».*

Les exemples pourraient être multipliées notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement[466]…
Parfois, malgré l'absence d'encadrement ou d'incitation de la part des pouvoirs publics, les pratiques sociales se sont développées en fonction des différentiels, des complémentarités entre les territoires frontaliers : dans ce cas, c'est la régulation de ces pratiques et de ces flux qui pose problème[467].

Par ailleurs, certains problèmes de coordination des réseaux physiques à la frontière recoupent des problèmes propres à chaque région frontalière. C'est le cas de l'eau et des canaux : il s'agit à la fois de permettre le passage et de gérer le débit de l'eau de manière coordonnée, et de résoudre de manière conjointe le problème commun de la pollution des eaux de surface. La question de l'eau, que ce soit sous son aspect « assainissement des eaux usées », « traitement des eaux de surface ou souterraines », « gestion des inondations » ou encore « aménagement des canaux ou rivières » se trouve au centre des préoccupations des élus et des administrateurs impliqués dans la COPIT et la coopération transfrontalière au niveau local en général. On la retrouve dans tous les documents de synthèse produits par la COPIT et de manière récurrente dans le discours des représentants de l'organisation.

Qu'il s'agisse de problèmes de connexion physique des réseaux, de manque de complémentarité ou de mutualisation, les difficultés des zones frontalières sont le plus souvent rapportées aux différences de réglementations, d'organisations politico-administratives, voire de codes socio-culturels entre les deux pays, et au manque d'informations sur ces différences et sur la façon de les dépasser. Les divergences en matière de droit du travail, de normes environnementales, de fiscalité, la non concordance des niveaux de compétences politico-administratives, les différences en termes de gestion administrative, de reconnaissance des diplômes, de statuts etc. que la frontière traduit et symbolise, sont pointées du doigt par les acteurs locaux comme les principaux obstacles à la coopération et donc comme les principales sources de faiblesse des territoires frontaliers.

Le second groupe de problèmes soulevés par les acteurs de la coopération transfrontalière intercommunale est lié au positionnement du territoire transfrontalier dans la compétition qui oppose les grandes agglomérations à l'échelle européenne et internationale. Le problème ne se pose donc plus

---

[466] Dans la « Stratégie pour une métropole transfrontalière », les problèmes de complémentarités manquées dues aux effets « repoussoir » de la frontière sont évoqués : *« le marché de l'emploi présente des déséquilibres de part et d'autre de la frontière », « quant à la mobilité transfrontalière des étudiants, elle reste faible et pèse sur le niveau de formation et de qualification de la population. Malgré la densité de l'offre universitaire côté français, peu de Flamands ou de Wallons s'inscrivent dans l'enseignement supérieur français.* »

[467] On compte ainsi de nombreux élèves français allant dans les écoles privées ou les établissements de formation médicale et socio-sanitaire en Wallonie. De même, de nombreuses personnes âgées françaises résident dans des maisons de retraite wallonnes et de nombreux enfants handicapés français sont accueillis dans des structures d'accueil et de soin wallonnes, ne trouvant pas le même type de structures ou la même disponibilité côté français. A l'inverse, de nombreux belges viennent en France faire des courses dans les hypermarchés ou, pour certains produits, dans les centre-villes profitant de prix moins élevés qu'en Belgique et d'une plus grande diversité de produits. Ces pratiques peuvent engendrer certains problèmes (transports scolaires, remboursements des frais de santé, monopolisation des établissements wallons de formation socio-sanitaire et médical par des élèves de nationalité française, fermeture des commerces côté wallon etc.) qui appellent alors une intervention publique.

à un niveau micro, interne au territoire de la COPIT mais traite de son rapport aux autres territoires, à une échelle macro. Sur ce point, le diagnostic fait par divers acteurs de la COPIT est que le territoire transfrontalier dispose, pour son développement, d'une position géographique, ou géopolitique, à la fois dangereuse et privilégiée. En effet, étant situé entre plusieurs des plus grandes agglomérations du Nord-ouest européen (Paris, Londres, Bruxelles, Amsterdam), il bénéficie d'une bonne accessibilité et profite du rayonnement des capitales alentours, mais il peut aussi devenir une zone de transit à la croissance limitée. Pour Pierre Mauroy et ses collaborateurs de la COPIT, l'agglomération lilloise souffre d'un manque de reconnaissance de la part de l'Etat central (par rapport aux autres grandes villes de France notamment) et court le risque d'être pris en étau par les grandes agglomérations qui l'entourent et la concurrencent. Ce constat alarmiste, développé depuis plusieurs années au sein de LMCU et qui fait partie du discours sur la nécessaire métropolisation que nous évoquerons plus avant, s'est étendu à toute la zone franco-belge autour de Lille.

Extraits de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière »
(élaborée dans le cadre du « projet Grootstad » entre 1998 et 2002)

« Par rapport à d'autres régions métropolitaines de taille comparable, la métropole franco-belge affiche des performances moindres : sous-représentation des firmes internationales et des institutions financières, déficit de notoriété du potentiel de recherche et de formation, rayonnement international faible… À l'heure de la mondialisation, de l'intégration européenne et de la compétition entre les territoires, le pari est aujourd'hui de montrer qu'il est possible de s'appuyer sur les forces de chacun pour métamorphoser cette aire transfrontalière et l'ériger au rang de métropole internationale. »

« Entre London, Paris, la Ruhr et le Randstad, s'est organisé en Europe un espace de développement à forte valeur ajoutée et de renommée mondiale. Dans cet ensemble concentrant les pouvoirs économiques et politiques et polarisé par ces méga-attracteurs, quelle peut être la place de l'aire métropolitaine franco-belge ? Comment accroître son attractivité ? Quelle voie emprunter pour éviter d'être réduit au rang de banlieue des capitales voisines et s'affirmer en métropole européenne ? »

L'analyse du positionnement problématique du territoire transfrontalier est présente dès le début des années 1990 dans certains documents de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole[468]. Puis elle sera mobilisée de plus en plus systématiquement par les membres actifs de la COPIT, à tel point que les médias locaux la reprendront également à leur compte :

> « En Wallonie comme en Flandre, à Bruxelles comme dans notre région, les responsables prennent pleinement conscience que l'attraction des grandes mégalopoles qui nous entourent (Londres, Paris, la Ruhr, la Randstadt hollandaise) nous oblige à nous forger un destin commun. À défaut, des pans entiers de nos régions se transformeront en satellites de ces grandes mégalopoles. Ce serait dommage pour ces quatre régions qui concentrent 14 millions d'habitants[469]. »

Si, au cours des années, les problèmes sectoriels et les problèmes d'attractivité du territoire sont exprimés de manière concomitante, la question du positionnement de l'aire métropolitaine dans la

[468] Voir notamment le Schéma directeur de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise de 1994 ou l'ouvrage « Lille métropole, un siècle d'architecture et d'urbanisme », 1993.
[469] *La Voix du Nord*, 30 octobre 2003.

compétition internationale des territoires tend à prendre le pas sur les préoccupations sectorielles, ou plus précisément, les dysfonctionnements sectoriels sont de plus en plus souvent présentés comme des éléments d'un problème plus vaste, celui de la valorisation extérieure de l'image de marque du territoire transfrontalier.

Plusieurs phrases de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière » sont à cet égard très significatives :

> « Les paysages de la métropole ont connu des bouleversements considérables qui gênent parfois la perception positive du territoire. »
> « La congestion du réseau routier réclame de trouver des solutions pour garantir l'accessibilité de la métropole. »
> « Aujourd'hui, l'offre de recherche et de formation, principalement localisée sur le versant français, souffre malgré sa diversité d'un déficit de notoriété et de rayonnement au plan européen. »
> « Le faible niveau de pratique et de maîtrise des langues étrangères, en particulier chez les Français et les Wallons, freine l'émergence d'une métropole internationale. »
> « Pour améliorer l'attractivité de la métropole, l'enjeu est d'améliorer la qualité urbaine de ses composantes, villes et villages. »

Les problèmes sectoriels ne sont plus considérés en tant que tels mais dans leur rapport au problème global de l'attractivité et de la compétitivité du territoire. Plusieurs auteurs montrent que ce prisme de compréhension et d'appréhension des problèmes est de plus en plus répandu parmi les acteurs des politiques publiques[470]. Selon cette « *nouvelle doxa de la compétitivité*[471]», le territoire devient le support privilégié pour organiser le développement socio-économique et faire face à la concurrence mondiale.

Ce diagnostic partagé sur les problèmes des régions frontalières s'accompagne d'un diagnostic sur les solutions à apporter : quel but, quels objectifs doit suivre la coopération transfrontalière ? Là encore, le travail débuté par l'Agence de développement et d'urbanisme, affiné lors du « projet Grootstad » puis prolongé jusqu'à la création du GECT se traduit par la consolidation d'une série de représentations et de discours susceptibles d'orienter l'action de la COPIT.

[470] Un colloque a notamment été organisé sur ce thème en janvier 2008 à Strasbourg intitulé « Des territoires compétitifs. Genèse, usages, pratiques de catégories d'action publique et articulation des niveaux de gouvernement ». Pour une synthèse et une mise en perspective des différentes communications, voir : De Lassalle M., « Des territoires compétitifs. Genèse, usages, pratiques des catégories d'action publique et articulation des niveaux de gouvernement », communication, *10ème Congrès de l'AFSP*, Grenoble, 2010.
[471] De Lassalle M., *op.cit.*

3. Le diagnostic sur les « solutions » : la stratégie de métropolisation avant tout

Face aux problèmes recensés, les acteurs de la COPIT s'efforcent de proposer des solutions et de fixer les grands objectifs que l'organisation transfrontalière doit poursuivre pour résoudre ces problèmes et éviter les risques énoncés.

Ainsi, en même temps qu'ils identifient deux grandes familles de problèmes, les problèmes de gestion sectorielle de la frontière et ceux relatifs à l'attractivité du territoire, les membres de la COPIT énoncent deux grands objectifs ou solutions : d'un côté, résoudre les problèmes sectoriels par des actions de mise en cohérence, de coordination, d'échanges d'informations, de mutualisation, de mise en commun ; d'un autre côté, mener une politique de métropolisation pour accroître l'attractivité du territoire transfrontalier auprès des entreprises et des populations et ainsi échapper au danger de la marginalisation et du sous-développement par rapport aux grandes métropoles alentour.

Face aux dysfonctionnements sectoriels liés à la frontière, les solutions envisagées sont aussi nombreuses que les problèmes répertoriés. Trois types d'actions se dégagent toutefois plus nettement parmi les différentes propositions émises par les acteurs de la COPIT au fil des années : fournir de l'information concernant l'autre côté de la frontière[472] ; coordonner des réalisations de part et d'autre de la frontière[473] ; monter des projets en commun et des structures transfrontalières[474]. Ce dernier objectif, le plus ambitieux, est également le plus présent dans les documents produits dans le cadre du « projet Grootstad ».

> « La problématique du gommage de la frontière reste centrale. (…) Par exemple, les systèmes de gestion des déchets, qui sont actuellement très différenciés de part et d'autre de la frontière, devront, face à des contraintes en termes d'hygiène, de recyclage, d'économie de ressources, de protection de la planète, rationaliser leur fonctionnement pour faire des économies et donc réfléchir à quel type de gestion commune serait possible. La gestion des canaux doit aussi sortir de l'ignorance. La construction des routes aussi. Ça a des coûts économiques, écologiques, il faut faire des routes optimales, développer des potentialités, comme une plateforme multimodale à Mouscron. Même dans le domaine du sport, on a fait un Grand Stade, soit. Et Mouscron aussi. Mais aujourd'hui, est-ce qu'on ferait encore un stade de chaque

[472] Sont préconisées par exemple la promotion transfrontalière de l'offre culturelle, la diffusion des offres de formation et des offres d'emploi de part et d'autre de la frontière, la diffusion d'informations sur le pays voisin pour les investisseurs souhaitant s'installer de l'autre côté de la frontière, l'échange d'informations et d'expériences quant aux politiques de renouvellement et d'aménagement urbain.

[473] Sont ainsi proposées la coordination des politiques de mobilité entre les autorités des trois régions, la mise en réseau transfrontalière des entreprises, des organismes de formation et des institutions de recherche, la réalisation des continuités routières, l'organisation de concertation transfrontalière pour coordonner les politiques de transports, d'aménagement et d'environnement.

[474] Les actions envisagées sont nombreuses : « créer un fond d'initiative citoyenne et lancer régulièrement des appels à projets », « réaménager et donner de nouvelles vocations aux postes-frontières », « organiser chaque année la fête de langues », « élaborer un schéma de développement culturel transfrontalier », « créer un centre transfrontalier d'orientation professionnelle », « créer un outil de promotion et d'accueil unique pour intensifier la communication et le lobbying et guider les investisseurs dans leurs prospectives foncières et administratives », « créer le Laboratoire européen d'intégration économique (LEIE) », « mettre en place un accueil multilingue à destination des clientèles touristiques et d'affaires », « ouvrir un lycée transfrontalier », « organiser des systèmes transfrontaliers d'alerte et d'intervention en cas de pollution accidentelle », « réaliser le parc transfrontalier du Ferrain », « poursuivre l'intégration tarifaire des transports en commun », « réaliser un réseau transfrontalier d'itinéraires cyclables ».

côté de la frontière sans se parler ? L'implantation de la nouvelle gare TGV, est-ce qu'il ne faut pas la penser en connexion avec le réseau belge ? Il faut d'emblée changer de prisme. »
B. Haesebroeck, LMCU, 3 décembre 2007.

Face à la diversité des solutions sectorielles énoncées, un leitmotiv unique est très rapidement adopté par les acteurs principaux de la COPIT pour affronter la compétition des territoires : il s'agit de faire de la région transfrontalière une métropole de taille internationale selon les préceptes déjà suivis par LMCU depuis le début des années 1980[475]. Les termes « métropole » et « métropolisation » reviennent sans cesse dans les discours des membres de la COPIT qui voient dans la stratégie de métropolisation la seule façon de se développer dans le contexte d'une supposée concurrence internationale des territoires[476].

De même que Lille Métropole s'est appuyée sur un discours savant pour s'approprier l'objectif de métropolisation, les acteurs de la coopération transfrontalière appuient leur argumentaire sur les mêmes travaux scientifiques et d'expertise qui montrent que la métropole est « *le cadre incontournable des formes contemporaines de développement*[477]». Les universitaires et « experts » qui défendent la stratégie de métropolisation pour la Communauté urbaine de Lille sont ceux qui, quelques années plus tard, élargissent leurs préconisations au territoire de la COPIT[478]. C'est donc un référentiel urbain qui est adopté par les membres de la COPIT pour le développement du territoire transfrontalier alors que celui-ci contient d'importantes zones rurales ou semi-rurales, en particulier côté belge[479].

La récurrence des propos en faveur d'une métropolisation de la part des acteurs de la COPIT et la confiance qui accompagne une telle affirmation nous invitent à penser qu'il s'agit là d'un cadre cognitif dominant fortement ancré dans l'imagination de ces acteurs. En citant plusieurs extraits d'entretiens, de discours officiels ou de documents de littérature grise, sans toutefois être exhaustif, nous aimerions révéler l'emprise très forte de cette « idéologie[480]».

---

[475] Cf. partie 1

[476] Nous utilisons ici le terme « supposée » non pour nier la réalité du fait mais pour souligner que les acteurs de l'action publique territoriale ont tendance à considérer la concurrence entre les territoires comme un phénomène irréfutable sans prendre la peine de s'interroger sur les effets réels de ce phénomène dans leur espace et dans leur champ d'action.

[477] Paris D., « Gouvernance des territoires, métropolisation et développement régional. Réflexions à partir de l'exemple de Lille et de sa région urbaine », in *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus,* Dolez B, Paris D. (dir.), Paris, L'Harmattan, 2004, p.22.

[478] Nous ne reviendrons pas sur la continuité, assurée par certains experts et entrepreneurs locaux, entre la stratégie de développement de Lille Métropole et celle de la COPIT puisque nous l'avons déjà largement développé dans notre première partie (chapitre 1).

[479] Nous verrons ultérieurement que l'adoption d'un référentiel urbain traduit la domination des acteurs français dans le processus de production des représentations transfrontalières.

[480] Nous utilisons le terme « idéologie » dans le sens où la métropolisation est promue par un groupe d'acteurs pour orienter l'action publique dans un sens particulier alors qu'elle ne correspond que très partiellement à un phénomène observé au niveau institutionnel. Cf. Bué N. et al., *op.cit.*

La « métropolisation transfrontalière » comme solution

Pierre Mauroy est le premier à se faire le héraut de la métropolisation transfrontalière :

« À chaque étape, nous nous sommes appuyés sur un principe : celui de l'échelle de métropolisation. (…) Ce travail collectif [celui de la COPIT] a modifié la vision de notre territoire et a amorcé une belle évolution des mentalités. En effet, nous sommes passés d'une situation de concurrence entre nos villes à une logique de complémentarités métropolitaine et transfrontalière. »
P.Mauroy, LMCU, Conférence 'Global City', 18 mai 2006.

Les autres grands représentants de la COPIT développent le même argumentaire :

« Nous savons nous aussi que les territoires qui gagnent en Europe sont les aires métropolitaines. Les statistiques le prouvent. (…) Les métropoles sont dès lors le moteur du développement européen, car elles diffusent l'innovation et l'information vers les autres villes. Elles sont aussi le lieu des principaux nœuds de transports et de télécommunication et favorisent la mise en réseaux des entreprises, universités et centres de recherche. Bref, elles sont à n'en pas douter des territoires clés pour la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. C'est donc résolument que nous nous inscrivons dans la construction de cette métropole franco-belge. »
R. Demotte, IDETA, Conférence 'Global City', 18 mai 2006.

« À l'avenir, les métropoles, les grandes agglomérations urbaines ou 'global cities' seront le catalyseur par excellence de la croissance économique. Dans cette optique, nos régions, à savoir, le Nord de la France, l'Ouest du Hainaut et la Flandre occidentale du Sud, oeuvrent depuis des années avec engagement et enthousiasme pour la mise en place de Lille Eurométropole franco-belge. »
S. De Clerck, Bourgmestre de Kortrijk, Conférence 'Global City', 18 mai 2006.

« Dès le début, on est tombé d'accord là-dessus, sur l'objectif d'une métropolisation. Il fallait atteindre une masse critique pour pouvoir compter au niveau international et, comme je l'ai déjà dit, profiter de la mondialisation. L'idée d'une eurométropole est née en fait très tôt mais le processus a été long pour y arriver. »
J. Christiaens, WVI, 18 février 2008.

Sans surprise, les membres du « projet Grootstad » reprennent à leur compte la métropolisation comme cadre général pour orienter l'action de la coopération transfrontalière.

« Aujourd'hui, le défi est de transformer cet espace en un véritable « système métropolitain intégré ». C'est avant tout pour gagner en masse critique, une des trois conditions avec l'accessibilité et la qualité de vie pour devenir une métropole internationale. Le chemin de la métropolisation passe par des coopérations plus intenses entre les villes et les acteurs de l'aire transfrontalière pour transformer un chapelet de villes et d'agglomérations en une métropole en réseau, forte et dynamique. C'est à ce prix que pourra s'édifier une métropole porteuse d'identité régionale, de rayonnement international et garantissant pour tous plus de prospérité, de qualité et de mieux-être. »
Extrait de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière », COPIT, 2002

Une des études menées dans le cadre du « projet Grootstad » vient confirmer le « *consensus sur la nécessité et le renforcement du processus de mise en place de la métropole transfrontalière* » : « *un consensus se dégage sur les fonctions de base d'une métropole (...). Consensus aussi pour renforcer le processus de métropolisation en cours. (...) Ce consensus est un acquis important*[481]».

Finalement, face à cette surabondance discursive sur le thème de la métropolisation, les solutions envisagées pour résoudre les problèmes sectoriels liés à la frontière apparaissent secondaires.

[481] COPIT, Cahier n°3, « Métropole transfrontalière. Perceptions, attentes, orientations », 2000.

Au départ, la perspective d'une coopération transfrontalière orientée vers une politique d'attractivité territoriale n'est qu'une possibilité parmi d'autres. Ainsi, dans les premiers travaux de l'Agence de développement et d'urbanisme[482], la « problématique transfrontalière » est envisagée sous plusieurs angles, parmi lesquels le développement métropolitain[483]. Si le concept de « métropole transfrontalière » est déjà présent[484], il n'est pas encore énoncé comme l'unique cadre de pensée. Jusqu'en 2009, certains membres de la COPIT continuent de citer les deux objectifs comme s'ils étaient sur un pied d'égalité : *« effacer les obstacles liés à la frontière » et « édifier une métropole européenne »*[485] continuent d'être présentés comme les deux objectifs officiels de l'organisation transfrontalière.

> « D'une part, créer un avenir qui nous arrange : être identifié dans un cadre international et européen. D'autre part, résoudre les problèmes de vie quotidienne, car malgré l'effacement des frontières, les problèmes sont encore nombreux. C'est à la fois une vision macro, celle de la métropolisation, et une vision micro, où chaque individu y a un intérêt, des visions qui sont par ailleurs interdépendantes. »
> S. De Clerck, Bourgmestre de Kortrijk, 3 décembre 2007.

> « [Ce qui justifie la coopération transfrontalière], c'est d'abord la vie quotidienne des gens. C'est la première des réalités, car si la frontière n'existe plus physiquement, administrativement, elle existe encore. Et donc, on doit être un bassin d'habitat et de vie. (…) Et puis comme on est dans une région qui a des défis à relever, on doit avoir des projets ensemble, les mener à bien ensemble. C'est donc à la fois la vie quotidienne des gens et en même temps, se projeter dans l'avenir pour voir comment ce grand territoire de deux millions d'habitants va se positionner dans l'Europe de demain. »
> P. Delnatte, LMCU, 29 novembre 2007.

> « L'eurodistrict a au moins deux fonctions : continuer à bâtir la métropole de manière coordonnée et faciliter la pratique transfrontalière au quotidien. »
> C. Mazza, IDETA, 12 décembre 2007.

Mais l'objectif de métropolisation s'affirme nettement au fil des années comme surplombant et englobant tous les autres. Cela apparaît très clairement quand il s'agit des propositions d'actions économiques ou des questions de mobilité. Mais cela est aussi le cas pour les actions relatives à l'environnement, au tourisme, à l'éducation, à l'urbanisme ou même à la culture.

---

[482] Voir notamment le document produit par l'ADU Lille Métropole, « Une métropole transfrontalière : pourquoi et pour quoi faire ? », 1992.

[483] Le document évoque différents enjeux de la coopération transfrontalière : « la réalisation, la gestion et l'utilisation communes des équipement, des infrastructures et des moyens de transports », « l'urbanisme et l'aménagement urbain », « l'eau », « les déséquilibres internationaux, leur persistance et leur disparition », « la problématique transfrontalière vue par les habitants et par les entreprises » à savoir les problèmes de mobilité et de concurrence interne au territoire, et enfin seulement « la problématique transfrontalière vue sous l'angle du développement ». Cette dernière partie se termine de la manière suivante : « au delà de la coopération transfrontalière qui répond aux problèmes directs et aux blocages évidents, ces questions concernent la capacité de la métropole à tirer profit de sa situation unique », phrase qui laisse émerger le thème surplombant de la métropolisation. Sont ensuite exposées différentes « approches de la coopération transfrontalière » : 1/« la réalité de la ville transfrontalière immédiate » qui concerne la zone de continuité urbaine et « met l'accent sur l'organisation cohérente de l'espace urbain » (offre équilibrée en équipements, en services, en emplois et en logements) ; 2/« la coopération transfrontalière comme outil de gestion et de maîtrise des évolutions » qui touche à « la gestion commune des problèmes qui dépassent les frontières » (la gestion de l'eau, la coordination des flux de transports, la maîtrise des phénomènes de délocalisation ou relocalisation) ; 3/ « la coopération transfrontalière comme élargissement de l'espace pertinent pour le développement » basée sur « l'avantage d'échelle que procure l'élargissement d'un bassin de population et d'entreprises » 4/ le transfrontalier comme élément d'internationalité (« intégration de l'internationalité à l'intérieur de la métropole »). Là aussi, on voit pointer l'émergence de la stratégie de métropolisation qui va s'imposer dans les année suivantes même si elle est encore évoquée à ce moment-là comme une perspective parmi d'autres.

[484] ADU Lille Métropole, « Une métropole transfrontalière. Premières rencontres avec IDETA, le 10 décembre 1991 », 1992.

[485] On retrouve ces deux objectifs (appelés le « *double pari métropolitain* ») dans la brochure de présentation de la COPIT (comme dans la plupart des autres documents de communication de l'organisation).

Extrait de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière » (élaborée dans le cadre du « projet Grootstad » entre 1998 et 2002) :

« Exister sur la scène internationale, s'ériger en métropole européenne reconnue attirant les capitaux, les fonctions économiques à forte valeur ajoutée et les emplois qualifiés nécessite de gommer les handicaps qui pénalisent aujourd'hui la métropole franco-belge dans sa compétition entre les territoires. (…) L'attractivité d'un territoire se mesure aussi à sa capacité à innover et à former du personnel qualifié. »

« Pour améliorer l'attractivité de la métropole, l'enjeu est d'améliorer la qualité urbaine de ses composantes, villes et villages, en particulier en affirmant le poids et la lisibilité des cœurs de ville, en renouvelant les tissus urbains déqualifiés, en défendant le principe de la mixité urbaine, en enrichissant les relations ville/campagne, en améliorant l'accessibilité des centres villes… »

Extrait du discours de Frans Destoop (président de Leiedal) lors de la 1ère Conférence des maires et bourgmestres de l'Eurométropole franco-belge, 27 avril 2006 :

« L'accessibilité du territoire transfrontalier est une condition clé pour réussir la métropolisation (…) Le développement d'une politique de promotion commune doit permettre à la métropole d'acquérir une renommée internationale. (…) En rassemblant nos moyens et nos efforts, nous pouvons renforcer l'attractivité de nos zones d'activités dans l'aire métropolitaine à l'égard des investisseurs potentiels. (…) »

« Travailler à un territoire de qualité est primordial pour l'attractivité de la métropole. Cela améliore la qualité de vie, renforce l'identité régionale, crée des opportunités pour les loisirs et le tourisme et apporte à la métropole une image intéressante, ce qui peut attirer des entreprises, investisseurs, personnel qualifié et des touristes. »

Le travail d'expertise effectué pendant le « projet Grootstad » montre bien le poids dominant des réflexions sur la métropolisation : sur les seize cahiers publiés, trois se concentrent sur cette question alors que les autres thèmes ne sont traités qu'une ou deux fois[486]. Et dans la plupart des thématiques étudiées, l'objectif sous-jacent est celui de la métropolisation.

L'objectif de métropolisation semble donc faire consensus auprès des membres actifs de la COPIT bien que le terme soit souvent utilisé de manière vague et générale. Il paraît d'autant plus ancré dans les représentations des acteurs que les avis d'experts le remettant en cause ne viennent altérer en aucune sorte la croyance en sa légitimité. Ainsi, l'étude menée par des chercheurs et experts français et belges pour le compte de la COPIT, intitulé « Une métropole en réseau » (cahier n°12), met en évidence la pluralité des significations que revêt le terme de « métropolisation ». Cette étude constate que la zone transfrontalière franco-belge ne correspond pas à une aire métropolitaine telle qu'elle peut être définie selon des critères préalablement arrêtés, et propose de remplacer le terme de « métropolisation » par celui plus large de réseau urbain avec des échelles variables de coopération. Or, cette proposition ne sera pas retenue par les décideurs de la COPIT puisque la « métropolisation » restera l'expression dominante utilisée.

[486] Les trois cahiers qui traitent de la stratégie de « métropolisation » sont : « Métropolisation transfrontalière : perceptions, attentes et orientations » (cahier n°3), « La métropole transfrontalière en question : ce qu'en pensent les secrétaires communaux » (cahier n°8), « Métropole en réseau » (cahier n°12). Les thèmes qui reviennent deux fois sont l'eau, le paysage et le développement économique.

Cependant, si les études questionnant la pertinence d'une telle formule comme solution aux problèmes du territoire transfrontalier ne parviennent pas à la remettre en cause aux yeux des acteurs principaux de la COPIT, les critiques qui se multiplient quant au manque de résultats concrets de cette politique de métropolisation vont, quant à elles, réussir à infléchir quelque peu le cadre cognitif de la coopération transfrontalière intercommunale. En effet, à partir du début des années 2000, les prises de parole de certains membres importants de la COPIT vont se multiplier pour déplorer la faiblesse des actions menées concrètement « sur le terrain »[487].

En effet, de 2002 à 2007, la COPIT est occupée à réfléchir à son évolution organisationnelle et juridique, et bien qu'elle prévoie un certain nombre d'actions issues du « projet Grootstad »[488], peu d'entre elles aboutissent à des réalisations. La métropolisation semble se concrétiser plus facilement dans des actions de promotion du territoire, de « marketing » territorial que dans la résolution de problèmes sectoriels tels que la mise en commun de la gestion des parcs d'activités, la réhabilitation des postes-frontières, le réaménagement des canaux ou encore la structuration des échanges d'étudiants, de travailleurs ou d'offres de formation. Le discours sur la métropolisation commence à lasser : depuis la création de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », la référence à la « métropole », bien qu'apparaissant dans le nom de la nouvelle organisation, est moins présente. Ainsi, dans la « Convention de coopération en vue de la création du GECT « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », le préambule fait encore mention de l'objectif de « *créer une véritable métropole transfrontalière* » mais l'attribue à la défunte COPIT tandis que l'objectif de la nouvelle organisation est « simplement » de « *promouvoir et soutenir une coopération transfrontalière efficace et cohérente au sein du territoire concerné* », un objectif qui sera repris dans les statuts du GECT. De plus, dès la mise en place de l'« Eurométropole », des groupes de travail thématiques sont constitués afin de suivre une vision stratégique à long terme, qui s'inscrit dans la perspective de la métropolisation, mais surtout afin de proposer des actions concrètes pouvant être mises en œuvre rapidement[489].
La moindre attention prêtée à l'objectif de métropolisation peut être interprétée comme le résultat d'une appropriation par les acteurs au point qu'il n'a plus besoin d'apparaître de manière aussi répétitive et explicite. Le seul terme d'« Eurométropole » ne prouverait-il pas déjà cela ? Mais cela peut aussi renvoyer à la montée en puissance de la vision sectorielle des problèmes et des solutions pour les territoires frontaliers.

---

[487] Lors du conseil d'administration du 4 novembre 2002, Karel Debaere, directeur de Leiedal, demande qu'on passe plus vite à l'action. A l'assemblée générale du 29 novembre 2002, M. Destoop, président de Leiedal, répète le souhait de l'intercommunale flamande de mettre en place des actions rapidement, quite à ne pas attendre tous les partenaires et à établir des coopérations restreintes. Les déclarations dans ce sens vont se multiplier dans les années suivantes.
[488] Des propositions d'actions sont résumées dans un programme opérationnel prioritaire (le POP) élaboré entre 2002 et 2004, et donnent naissance à des groupes de travail.
[489] Le bureau de l'« Eurométropole » a transmis à une feuille de route aux différents membres élus des groupes de travail thématiques leur donnant comme « double objectif de proposer une vision stratégique à long terme pour l' « Eurométropole » pour leur thématique propre, mais aussi de dégager des actions concrètes à mettre en œuvre à plus brève échéance », ordre du jour de l'assemblée de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », 23 novembre 2009.

Nous avons montré que l'analyse en termes de métropolisation domine celle en termes de gestion sectorielle locale. Néanmoins, cette dernière apparaît toujours de manière sous-jacente, prête à prendre le relais si la stratégie de métropolisation peine à apporter des résultats satisfaisants. Dans cette optique, la hiérarchisation des schémas cognitifs semble encore vulnérable, susceptible d'être renversée.

Une fois que le sens général de la coopération transfrontalière – devenir une métropole internationale – semble acquis par la majorité des acteurs de la COPIT, ces derniers s'efforcent de définir ce que cela implique pour l'action publique transfrontalière qu'ils comptent mettre en œuvre. Progressivement, ils construisent l'image d'une coopération transfrontalière multisectorielle, à la fois proche de la population locale et inscrite dans le processus d'intégration européenne.

4. Une action publique transfrontalière inter-sectorielle, proche du citoyen et européenne

Au fur et à mesure de son histoire, la coopération transfrontalière intercommunale est conçue comme un domaine d'action publique transversal et interscalaire[490], concernant autant les habitants des régions frontalières représentés par les pouvoirs locaux que tous les acteurs impliqués dans le mouvement de construction européenne.

Le caractère nécessairement inter-sectoriel ou transversal de la coopération transfrontalière s'affirme dès les premières années de la COPIT. « *À travers le projet Grootstad (...), la COPIT et les intercommunales, fortes de leur légitimité locale, n'hésitent pas à s'intéresser à un large éventail d'enjeux transfrontaliers, bien au-delà des compétences qui leur sont formellement attribuées par les lois et/ou par leurs statuts. (...) Comparés aux enjeux transfrontaliers « habituels », seuls les thèmes de la santé, de la sécurité et de la sûreté sont vraiment absents des travaux de la COPIT*[491]». En effet, dans la « Stratégie pour une métropole transfrontalière » et dans les divers débats qui ont lieu lors des assemblées et conseils d'administration de l'association, une palette très large de thèmes sont soulevés et discutés. Cette vision transversale des choses est à rapprocher du profil de généraliste ou de « technocrate » qui caractérise les membres les plus actifs du « projet Grootstad » (cf. chapitre 1). Le terme de technocrate renvoie ici à un des trois aspects identifiés par Bruno Jobert pour qualifier le

[490] Le terme « interscalaire » renvoie à la pluralité des échelles d'action, ce qui implique par conséquent la mobilisation de différents niveaux de gouvernement.
[491] « 16 années de coopération transfrontalière avec la COPIT », rapport rédigé par Jef Van Staeyen (directeur de la COPIT de 2001 à 2007), 2008.

processus de technocratisation comme une forme particulière de mobilisation des savoirs[492]. Dans cette optique, le « technocrate » est celui qui est capable d'opérer des traductions, des hybridations entre différents « forums » et de fournir une vision transversale et cohérente de l'action au delà des visions sectorielles.

Cette ambition d'intersectorialité est confirmée par le processus menant au GECT puisque celui-ci prévoit la participation de tous les niveaux de pouvoir afin de pouvoir traiter la question transfrontalière sous tous ses aspects, dans tous les domaines de compétences. La pluralité des groupes de travail thématiques qui sont mis en place au cours de la première année d'existence de l'« Eurométropole » confirme l'ambition intersectorielle désirée depuis le commencement de la coopération transfrontalière intercommunale[493].

Néanmoins, l'intégration de tous les niveaux de gouvernement ne signifie pas un élargissement du territoire d'action : à quelques modifications près, le territoire du GECT reste celui de l'ancienne COPIT, c'est-à-dire le territoire couvert par les intercommunales qui ont fondé la COPIT. Ce que les acteurs de la coopération transfrontalière intercommunale imaginent est donc une action multiscalaire et plurisectorielle mais sur un espace localisé bien précis, même si des variations géographiques sont envisagées. L'ancrage local est revendiqué comme une caractéristique originelle et fondatrice de la coopération transfrontalière sur ce territoire qui doit être préservée et renforcée. La « Stratégie pour une métropole transfrontalière » contient un chapitre entier (objectif n°1) consacré aux « Citoyens de la métropole » où elle énonce que « *la coopération transfrontalière doit être l'affaire de tous et s'enraciner dans les pratiques du quotidien, les initiatives de coopération de la société civile sont à encourager. Les citoyens doivent être partie prenante pour faire vivre et perdurer ce processus de coopération*[494]. »

Les Belges parlent de mouvement « bottom up »[495] tandis que les Français utilisent le terme de « démarche citoyenne »[496]. La participation des acteurs locaux est envisagée à la fois comme la garantie originelle du caractère « authentique » de la coopération et comme un objectif à atteindre pour pérenniser la coopération. En effet, d'un côté, une sorte d'injonction est lancée par et aux acteurs de la COPIT : « *Les près de deux millions de citoyens doivent se sentir concernés par la métropolisation, à travers des coopérations concrètes, telles le développement du bilinguisme, une offre culturelle*

---

[492] Jobert B., « La technicisation de l'action publique : lieux, modalités, enjeux », in *La question technocratique*, Dubois V., Dulong D. (dir.), Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.
[493] Six groupes de travail sont formés à partir de mars 2009 autour des thématiques suivantes : développement économique,emploi, formation professionnelle et recherche ; développement et rayonnement culturels ; mobilité des habitants et des marchandises ; tourisme ; service à la population et citoyenneté ; stratégie territoriale et développement durable.
[494] COPIT, « Stratégie pour une métropole transfrontalière », 2002.
[495] On retrouve ce terme dans les entretiens menés auprès de S. De Clerck, K. Debaere, V. De Mey, Y. de Greef, C. Corouge, et J. Christiaens.
[496] Discours de Pierre Mauroy à la 1ère Conférence des maires et bourgmestres de Lille Eurométropole franco-belge, le 27 avril 2006 à Tournai.

attractive, la création d'une télévision transfrontalière…[497]» ; d'un autre côté, la participation locale est présentée comme un élément fondateur de la coopération.

Une certaine imprécision entoure pourtant cette revendication d'ancrage local : tantôt les acteurs de la COPIT ont l'air de parler de leurs liens avec la société civile et les « citoyens » de la région transfrontalière, tantôt, ils semblent faire référence à la place centrale des pouvoirs locaux, donc à eux-mêmes, dans cette coopération. Par exemple, dans son discours à la conférence « Global City » le 18 mai 2006 à Lyon, Stefaan De Clerck déclare, en tant que représentant flamand de la COPIT : « *Tout ce processus est 'bottom-up', c'est une initiative de la base. Le projet est fondé sur l'action des villes, communes, intercommunales qui ont toujours pris l'initiative dans le processus de métropolisation, et aussi fondé sur des projets et initiatives concrets initiés par nombre d'acteurs publics et privés à différents échelons* ».
Dans les deux cas, ils veulent affirmer l'importance d'un enracinement local : il n'est pas question de penser la coopération de la COPIT puis celle du GECT sur un territoire à géométrie variable, ou pire, à l'échelle de la région ou à une échelle intermédiaire (provinciale ou départementale). Le cadre territorial envisagé est clairement celui de l'intercommunalité, de la ville et d'une campagne environnante côté belge pour des besoins de seuil quantitatif et d'équilibre politique. Ainsi, la proposition faite par la Région wallonne lors de son entrée dans le partenariat transfrontalier en 2008 d'élargir le territoire de coopération n'est pas retenue[498].

Même quand ils reconnaissent que l'implication des citoyens en faveur d'une intégration du territoire transfrontalier est faible, ou que les pouvoirs locaux ne sont pas capables de mener seuls l'action transfrontalière intersectorielle envisagée, le socle local est toujours présenté comme la base de la coopération. Cependant, l'ancrage local renvoie à des interprétations diverses, générant une certaine ambiguïté et un flottement autour de cette revendication.

Enfin, si l'échelle d'action qui s'impose est celle des pouvoirs intercommunaux, l'horizon idéologique est celui de la construction européenne. La référence à l'Europe et surtout le lien établi entre l'ancrage local et le contexte européen sont des thèmes chers aux membres de la COPIT[499]. Pour eux, la coopération transfrontalière est l'exemple parfait, le terrain idéal pour concrétiser l'« Europe des citoyens » que les institutions communautaires ont du mal à réaliser par ailleurs. En effet, les promoteurs de la COPIT mettent en évidence deux éléments qui font des régions transfrontalières des

[497] COPIT, « Stratégie pour une métropole transfrontalière », 2002.
[498] Nous verrons ultérieurement que le refus de cette proposition reflète également la volonté des intercommunales de garder la main sur l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-belge malgré l'ouverture du partenariat aux autres niveaux de gouvernement.
[499] Dans la brochure qui présente l'« *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », nous pouvons lire « les acteurs de la métropole franco-belge se sont engagés avec conviction et se sont fixés pour ambition de faire vivre leur espace commun au profit des citoyens du territoire et de l'intégration européenne.* »

lieux emblématiques de l'intégration européenne : d'une part, ces régions sont souvent les premières à éprouver et à vivre concrètement les changements impulsés par l'Union européenne (l'ouverture des frontières, les harmonisations réglementaires, la libéralisation des marchés…) du fait de la proximité géographique de deux cadres nationaux participant au même processus de construction européenne ; d'autre part, pour leurs besoins de développement local, ces régions expérimentent des solutions de rapprochement et de coopération entre des populations et des pouvoirs locaux, le plus souvent dans une certaine informalité, qui peuvent être des exemples pour le reste de l'Europe et des territoires non-frontaliers[500]. Pour ces deux raisons, les territoires (trans)frontaliers constituent des modèles de ce que l'Union européenne peut produire concrètement au niveau local, et peut ainsi susciter en termes d'appartenance et de citoyenneté européennes. Les acteurs les plus investis dans la COPIT véhiculent cette vision d'un territoire franco-belge comme terre d'expérimentation et d'exemplarité pour le reste de l'Europe.

> « Nous sommes d'autant plus fiers que cette métropole que nous bâtissons ensemble symbolise à elle seule l'idée même de la construction européenne plurinationale et pluriculturelle. »
> R. Demotte, Conférence « Global City », 18 mai 2006.

> « Nous sommes véritablement devenus un laboratoire européen d'expérimentation. Jusqu'à présent, l'Union européenne s'est édifiée par l'action de ses Etats membres et par la signature de traités conclus au sommet des institutions. Nous, nous construisons l'Europe de la proximité et de l'espoir, celle qui émane des territoires et des citoyens. Dans cette Europe du terrain qui émerge, vous tenez un rôle majeur. »
> P. Mauroy, 1ère Conférence des maires et bourgmestres de l'Eurométropole franco-belge, 27 avril 2006.

> « Au fur et à mesure que les frontières nationales s'effacent, de nouvelles aires de coopération se créent, qui contribuent à l'intégration effective de l'Europe. »
> F. Destoop, 1ère Conférence des maires et bourgmestres, 27 avril 2006.

Cette tendance à vouloir apparaître comme « un laboratoire européen » sort renforcée du processus aboutissant à la création du GECT puisque l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » devient le premier GECT de l'Union européenne, ce qui confirme le rôle de précurseur et de modèle que les acteurs locaux de la coopération franco-belge ont voulu attribuer à leur partenariat dans les années précédentes. Lors du lancement de l'« Eurométropole » en janvier 2008, l'évocation du contexte européen jalonne les différents discours : Pierre Mauroy se plait à rappeler à plusieurs reprises qu'ils sont en train de former le premier GECT d'Europe ; Stefaan De Clerck, Bourgmestre de Kortrijk, parle d'un « projet exemplaire en Europe » et Christian Massy, Bourgmestre de Tournai, rappelle que « *la construction européenne passe par une meilleure compréhension entre les peuples* » et que « *l'Eurométropole est l'outil fédérateur et rassembleur qu'il nous manquait* »[501].

L'image européenne qu'il est facile d'accoler à la thématique transfrontalière est d'autant plus utilisée qu'elle représente pour les élus locaux une ressource discursive intéressante. D'un côté, ils peuvent

[500] Ainsi, le dossier de candidature du « projet Grootstad » précise : « Le processus à engager s'adresse, comme expérience innovante, à un large éventail de territoires complexes en Europe, indépendamment de leur situation (trans)frontalière. Il s'agit d'expérimenter et de mettre en œuvre de nouveaux processus décisionnels (…). Pour la Commission européenne, cette initiative peut être exemplaire et transférable pour d'autres territoires complexes. »

[501] Christian Massy, interviewé pour le journal *Nord Eclair*, 27 novembre 2008.

faire valoir la dimension européenne de leur action dans les éventuels cercles politiques régionaux ou nationaux auxquels ils appartiennent, ce qui tend à anoblir leur fonction, voire à renforcer leur autorité. D'un autre côté, ils peuvent se targuer auprès de leurs électeurs de contribuer à rendre l'Europe plus concrète et plus proche des citoyens et de lutter ainsi contre une Europe trop souvent jugée technocratique et éloignée des préoccupations quotidiennes des populations.

En détaillant les représentations que les membres de la COPIT produisent, nous avons évoqué la dimension cognitive de l'institution en train de se faire. Avant de conclure cette partie sur la production des normes cognitives, nous voudrions faire remarquer que toutes ces représentations du territoire transfrontalier, des problèmes liés à la frontière et des solutions envisagées prennent en compte la frontière entre la France et la Belgique alors que la frontière qui sépare la Wallonie et la Flandre est très rarement évoquée. Pourtant, des problèmes de coordination, le manque de mutualisation et la faiblesse des échanges entre Flandre et Wallonie peuvent sembler tout aussi problématiques. L'occultation de cette frontière est à rapporter à deux éléments principaux. D'abord, la définition « officielle » (juridique) de la coopération transfrontalière qui a été construite aux niveaux nationaux et européen envisage une relation entre deux pays distincts et non entre deux régions d'un même pays, ne prenant pas en compte le cas des pays fédéralisés telle que la Belgique où une partie de la compétence « relations internationales » est assurée par les pouvoirs régionaux[502]. Ensuite, le mouvement de fédéralisation qui « éloigne » de plus en plus la Flandre de la Wallonie[503] est devenu un sujet sensible au sein du pays[504] qu'il est parfois délicat d'aborder de manière explicite. Ainsi, dans les discours et documents officiels, la relation et la différenciation entre la Flandre et la Wallonie ne sont pratiquement pas évoquées. Nous verrons néanmoins que ces questions seront prises en compte dans les règles de fonctionnement qui vont régir progressivement l'organisation transfrontalière intercommunale[505]. De plus, si les documents publiés et les discours publics font rarement état des relations inter-régionales en Belgique[506], certains acteurs de la COPIT ont abordé la question lorsque nous les avons rencontrés individuellement, même s'ils le font avec une certaine retenue[507].

---

[502] Comme nous l'avons expliqué au chapitre 1, les Régions belges sont autorisées à signer des accords internationaux dans le cadre de leurs compétences.

[503] En nous limitant aux aspects liés à l'organisation politique et à l'action publique locale, des travaux montrent le mouvement lent mais continu de différenciation entre les régions belges : cf. De Rynck P., Wayenberg E., « Local government in Flanders, Brussels ans Wallonia : towards more convergence or divergence in Belgium's local government system ? », communication à la summer school de l'ECPR *Local government in multi-level governance*, Gent, 2008.

[504] Les réformes de régionalisation et la perte de pouvoir de l'Etat central se sont souvent accompagnées de crises politiques et institutionnelles à l'échelle du pays. Les demandes en faveur d'une plus grande autonomie régionale de la part du gouvernement flamand et la question bruxelloise ont été à l'origine des dernières crises de 2008 et 2010 qui se sont traduites par la chute de plusieurs coalitions gouvernementales au niveau férédal et qui rendent la formation des nouveaux gouvernements toujours plus difficiles.

[505] Par exemple, le principe de la double parité et le respect d'un équilibre triangulaire pour les représentations et les dénominations publiques.

[506] Les Flamands parlent de leur relation à la France. Les Wallons également. Les Français parlent de leur relation à la Flandre ou à la Wallonie. Mais les relations Flandre-Wallonie n'apparaissent que très rarement.

[507] Tandis que les représentants de l'IEG se plaignent des relations de plus en plus difficiles qu'ils entretiennent avec leurs voisins flamands, les responsables de l'IDETA, de la Région wallonne (notamment son ministre-président, Rudy Demotte), et certains élus locaux du Hainaut occidental reconnaissent le manque de coopération entre les deux régions au niveau local et

Nous avons mis en évidence la construction d'un cadre cognitif particulier, articulé autour de la vision d'un territoire « naturellement » transfrontalier confronté à des problèmes d'ordre sectoriel mais surtout, menacé par la concurrence des grandes villes environnantes et qui envisage pour se développer de régler les obstacles sectoriels liés à la frontière dans le but principal de devenir une grande métropole internationale.

C'est ainsi qu'au cours des années qui suivent le « projet Grootstad » et jusqu'à la création du GECT, les activités de la COPIT s'appuient et se justifient par rapport à ce cadre cognitif, considéré comme un « objectif ». Le « projet Grootstad » a enclenché un processus d'apprentissage où chaque participant s'est progressivement approprié les représentations produites tout en contribuant à leur construction collective. Au terme de ce processus, les acteurs ont intégré une partie de ces représentations si bien qu'ils les perçoivent comme une évidence. Pourtant, le sens donné à la coopération transfrontalière ne s'est pas construit ex-nihilo, ni en fonction d'une analyse supposée objective de la situation. Des représentations pré-existantes ainsi que des intérêts dominants ont fortement orienté les représentations des acteurs de la COPIT. En l'occurrence, ce sont les représentants de LMCU et leur vision métropolitaine qui ont clairement déterminé le cadre cognitif de l'organisation intercommunale transfrontalière, offrant en même temps aux responsables des intercommunales belges des ressources discursives utiles à leur affirmation politico-institutionnelle au sein de leur région respective.

5. Primauté du point de vue français et accueil intéressé en Belgique

- *Le prolongement de la pensée métropolitaine lilloise*

Pour comprendre comment ces représentations du territoire et de l'action publique transfrontaliers se sont imposées, il convient de s'intéresser aux acteurs qui les ont portées et aux rapport de force qui caractérisent les relations entre les différents groupes d'acteurs de la coopération transfrontalière intercommunale. Si les représentations décrites précédemment résultent d'un croisement de plusieurs visions du monde, elles traduisent toutefois la primauté d'un point de vue par rapport à d'autres. S'agissant de la coopération transfrontalière franco-belge, il apparaît que l'analyse en termes de compétitivité des territoires et de métropolisation provient clairement des acteurs français qui ont su faire accepter cette « idéologie » à leurs partenaires belges.

---

expriment leur volonté de faire changer les choses. Ainsi, Jean-Luc Crucke, Bourgmestre de la commune de Frasnes-lez-Anvaing, insiste sur la nécessité d'une coopération entre la Wallonie et la Flandre dans le contexte transfrontalier : *« Ma commune est bien sûr en Hainaut occidental donc concernée par le transfrontalier avec le Nord de la France. Mais on ne peut pas dire qu'elle soit directement impliquée. (…) La spécificité de ma commune, c'est surtout d'être sur la frontière linguistique. C'est là qu'on fait le plus de choses. On a été les premiers à mettre en place une école d'immersion.* » Depuis un décret de 1998, des écoles d'immersion peuvent être créées pour favoriser l'apprentissage des langues étrangères. Dans ces écoles, 50% à 70% des cours sont donnés dans une autre langue - notamment en néerlandais pour les écoles wallonnes comme c'est le cas à Frasnes-lez-Anvaing.

Que ce soit sur le plan de l'analyse des problèmes ou au niveau des solutions proposées, les représentants de LMCU sont à l'origine de représentations qui montrent le territoire transfrontalier comme un espace urbain dont le seul avenir est de devenir une grande métropole internationale afin de résister à la concurrence des grandes villes environnantes. Il n'est pas nécessaire de revenir de manière exhaustive sur la genèse de ce cadre cognitif que nous avons déjà évoqué dans la première partie. Contentons-nous de rappeler que la Communauté urbaine de Lille a structuré un discours, élaboré des documents « stratégiques », orienté certaines de ses politiques publiques en fonction de ce cadre de pensée : l'arrivée du TGV à Lille, l'ouverture du tunnel sous la manche, la construction du quartier d'affaires « Euralille », la mise en place du Grand Orchestre de Lille, la construction du métro, « Lille 2004 capitale européenne de la culture », et bien d'autres réalisations ont été menées sous les arguments de la métropolisation. Pour LMCU, le transfrontalier entre donc « naturellement » dans cette même perspective et constitue le prolongement logique et indispensable pour mener à bien son projet de métropolisation. De nombreux documents de promotion du territoire et supports de communication de LMCU (notamment *Info métropole,* le journal de LMCU) présentent le transfrontalier comme la continuité de la politique d'extension et de développement de l'agglomération lilloise[508].

Les experts de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille et certains chercheurs associés qui étaient très présents dans les premières années de la COPIT ont joué un rôle important de transposition du discours sur la métropole lilloise au territoire transfrontalier : dès le début des années 1990, ils voient dans la dynamique transfrontalière un élément-clé de la politique de métropolisation suivie par LMCU et s'emploient à diffuser cette vision des choses tant auprès de leurs partenaires belges qu'au sein de l'agglomération lilloise elle-même. Ainsi, la coopération transfrontalière fait rapidement son entrée dans certains documents de programmation stratégique de LMCU : le Contrat d'agglomération (2000), le Schéma de cohérence territoriale (SCOT), le Plan local d'urbanisme (PLU), l'Agenda 21, le Schéma de développement de l'Espace naturel métropolitain, le Plan de déplacements urbain (PDU), le Plan métropolitain de développement européen (PMDE) font tous référence à la coopération transfrontalière franco-belge qu'ils présentent comme partie intégrante de la stratégie de métropolisation lilloise.

Jusqu'au début des années 2000, la coopération transfrontalière s'insère dans la politique internationale et européenne de Lille Métropole à un double titre : d'une part, elle contribue à l'internationalisation de l'agglomération lilloise puisqu'elle met en jeu un pays étranger, la Belgique ;

[508] A partir du milieu des années 1990, la plupart de la documentation visant à faire la promotion du territoire de LMCU fait référence à l'extension belge de la « métropole ». Par exemple, la brochure « Lille métropole Europe » évoque le caractère flamand et international de la « métropole lilloise » et insiste sur la volonté de « *renouer avec ce long passé commun en créant, avec Tournai, Courtrai, Mouscron-Comines ou encore Ypres-Roulers, une grande agglomération transfrontalière* ». Dans le magazine d'information mensuel de LMCU *Info métropole*, plusieurs articles lient coopération transfrontalière et politique de métropolisation.

d'autre part, elle est un levier pour accéder au rang de « métropole internationale ». Progressivement, la tendance à percevoir les relations avec la Belgique frontalière comme le premier échelon d'internationalisation de l'agglomération lilloise s'atténue tandis que la conception d'une coopération transfrontalière au service du rayonnement international de Lille s'affirme. Le rapprochement avec la Belgique appartient toujours au domaine des relations internationales mais il permet surtout au territoire lillois d'atteindre le seuil des 2 millions d'habitants, la fameuse « masse critique » recherchée par LMCU afin de rendre crédible son ambition de devenir une des grandes « métropoles » de l'Europe du Nord-Ouest[509].

Le transfrontalier est donc une façon pour LMCU d'atteindre ses ambitions de développement au niveau européen, mais aussi au niveau national. Il apparaît même dans les propos de certains membres de LMCU ou de l'ADU que le positionnement européen visé serait avant tout un moyen pour prouver l'importance de Lille aux yeux de l'Etat français et du reste de la France.

> « La stratégie actuelle est liée à un positionnement clair de la ville sur la carte de l'Europe. Cette ville a un vrai problème de reconnaissance de son importance réelle, en tout cas, dans le contexte français, c'est évident. Qui considère que c'est une ville équivalente à Lyon ou Marseille ? Y compris chez les géographes, les urbanistes ou les politistes, on mettra Lille dans le même paquet que Rennes ou Strasbourg mais jamais dans la même catégorie que Lyon et Marseille, alors qu'en poids économique et démographique, la Communauté urbaine de Lille, c'est un million d'habitants, la Communauté urbaine de Lyon, c'est 1,2 million, et la Communauté urbaine de Marseille, c'est un million. Le poids économique, c'est plus dur à évaluer. Les suivantes, c'est une fois et demie de moins : Bordeaux, Nantes, Strasbourg… (…) Il faut affirmer l'importance de cette ville. Et l'un des outils, c'est le positionnement géographique et l'arrivée du TGV, la bataille du TGV Nord, l'interconnexion avec les réseaux TGV Nord-européens. De là à se dire qu'on va trouver au niveau européen la reconnaissance qu'on n'a pas au niveau national, il n'y a qu'un pas qui est franchi allègrement depuis une quinzaine d'années. Cette dimension européenne est d'autant plus évidente que la ville elle-même est transnationale, transfrontalière. Donc, on atteint une dimension déjà plus grande, nettement plus grande que Lyon ou Marseille avec l'autre côté de la frontière. »
> T. Baert, ADU, 30 octobre 2007.

Le basculement d'un transfrontalier « internationalisant » à un transfrontalier métropolitain devient ostensible en 2008 lorsque le service chargé de la coopération transfrontalière au sein de l'administration communautaire quitte la direction « Relations internationales » pour intégrer la nouvelle direction « Développement territorial et durable », acte symbolique fort[510].

L'intégration de la coopération transfrontalière dans la politique de métropolisation de LMCU se manifeste pleinement avec le projet de constitution d'une « aire métropolitaine ». Cette nouvelle échelle d'action est inspirée par l'appel à projets de coopération métropolitaine lancé par la DATAR à la fin de l'année 2004 auquel a répondu LMCU en association avec 22 autres autorités et

[509] Les deux conceptions de la coopération transfrontalière et la primauté de la conception « métropolitaine » sur la conception « internationaliste » apparaissent dans la « Stratégie métropolitaine des relations européennes et internationales » de LMCU qui s'intitule significativement « Vivre ensemble notre Euro-métropole » cf. Délibération du conseil de Communauté de LMCU du 06/11/2009.

[510] Ce changement a lieu à l'occasion des remaniements administratifs qui font suite aux élections locales de mars 2008 et au changement de présidence avec l'arrivée de Martine Aubry à la tête de LMCU.

établissements publics[511] de la région, dont les intercommunales belges membres de la COPIT. L'objectif est de « *susciter la mise en réseau des collectivités et de l'ensemble des partenaires d'une aire géographique, pour faire de son agglomération la plus importante une grande métropole qui pèsera sur la scène internationale*[512]». Selon Pierre Mauroy, « *l'exercice est de réaliser des projets en commun à retombées communes pour assurer l'émergence d'une grande métropole, de façon à exister sur la carte*[513]». Dans ce projet, la dimension transfrontalière s'inscrit directement dans la dynamique plus globale de métropolisation portée par LMCU : les espaces frontaliers belges sont mis sur le même plan que les territoires de l'ancien bassin minier ou que d'autres espaces accolés à l'agglomération lilloise. Il ne s'agit plus d'un désir d'ouverture internationale de la part de Lille mais bien d'une volonté d'adhésion des territoires adjacents à son ambition métropolitaine. On ne parle plus de métropole transfrontalière mais d'une « aire métropolitaine polycentrique transfrontalière », une « *aire centrée sur Lille (qui) occupe une position particulièrement complexe, renforcée par son caractère transfrontalier* » et située « *dans des régions de vieille tradition industrielle* »[514], comparable aux Midlands britanniques (Birmingham), au MAHHL (Maastricht-Aachen-Hasselt-Heerlen-Liège), au réseau urbain de la Rurh, à Stuttgart ou au bassin de Haute-Silésie-Moravie du Nord.

> « Si on veut être cohérent avec la stratégie de Lille Métropole d'être positionné sur le marché des métropoles européennes, il est évident qu'on a un problème d'échelle conséquent. Lille est une petite ville, la Communauté urbaine, c'est un million d'habitants, à l'échelle de l'Europe, ce n'est pas grand chose. Si on veut peser dans le top 15, les études montrent qu'il faut atteindre 2,5 millions d'habitants, ce qui est à peu près ce que représente l'aire de coopération métropolitaine transfrontalière. »
> M. David, Ville de Roubaix, 4 décembre 2007.

Cependant, ce projet de coopération à grande échelle perd de la vitesse suite au non-renouvellement des financements de la part de l'Etat même s'il reste officiellement en cours de réalisation[515].

Au regard de tous ces éléments, il apparaît clairement que la représentation du territoire transfrontalier franco-belge comme espace urbain dont le positionnement géopolitique international est problématique et dont l'avenir réside dans une politique de métropolisation provient d'une construction cognitive élaborée par LMCU et ses organismes associés (ADU, APIM) dans le prolongement d'un discours et de pratiques en vigueur depuis le début des années 1980.

---

[511] Communauté urbaine d'Arras, Communauté d'agglomération de l'Artois, Communauté d'agglomération de Cambrai, Communauté d'agglomération du Douaisis, Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, Communauté d'agglomération de Lens-Liévan, Communauté d'agglomération de Maubeuge Val de Sambre, Communauté d'agglomération de la Porte de Hainaut, Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole, Communauté de communes de l'Est du Douaisis, IEG (B), IDETA (B), WVI (B), Leiedal (B), COPIT, Mission du bassin minier, SCOT de l'Artois, Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais ; Province du Hainaut (B), Province de Flandre occidentale (B), Conseil général du Nord, Conseil général du Pas-de-Calais.
[512] LMCU, « Déclaration d'intention de l'Aire métropolitaine de Lille », 2005.
[513] Ibid.
[514] Ibid.
[515] « Cette première démarche (la déclaration d'intention en vue de la création d'une Aire métropolitaine urbaine) a pris du plomb dans l'aile avec le désengagement du gouvernement Villepin. Mais les élus n'ont pas reculé. Par l'intermédiaire d'un comité animé par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, ils ont planché sur la définition d'axes prioritaires de travail. (…) Restait à offrir un cadre juridique à l'entité. C'est chose faite depuis lundi et la création d'une association. », La Voix du Nord, 6 décembre 2007.

La vision d'une métropolisation transfrontalière s'accompagne également d'une certaine idée de l'action publique transfrontalière : une action publique intersectorielle orientée vers la promotion du territoire.

En effet, quand les élus et administrateurs de LMCU parlent de « métropolisation », cela renvoie à une action qui se décline dans une multitude de secteurs, quitte à former des partenariats avec d'autres autorités politiques pour atteindre des secteurs qui ne dépendent pas directement des compétences détenues par la Communauté urbaine. C'est pourquoi, toutes les politiques menées par LMCU se justifient en référence à l'objectif de métropolisation, que ce soit les politiques économiques, culturelles, touristiques, environnementales, de logement ou encore de transport. Les schémas directeurs de type SCOT ou Contrat d'agglomération ainsi que les pratiques de contractualisation traduisent cette recherche d'intersectorialité au service de la stratégie de métropolisation. La coopération transfrontalière faisant partie de cette stratégie, il est logique du point de vue des acteurs français qui vont la développer au sein de la COPIT qu'elle soit également pensée comme une action intersectorielle.

Au-delà de l'intersectorialité, les acteurs français de la COPIT promeuvent une action transfrontalière qui vise à faire la promotion du territoire transfrontalier dans son ensemble c'est-à-dire dans tous les secteurs et pour toutes les régions impliquées. Ainsi, les actions de promotion du territoire et de communication auxquelles la COPIT participe, que nous avons évoquées précédemment, sont toutes à l'initiative des partenaires français, tandis que la résolution de problèmes sectoriels devient secondaire. Pour LMCU, « *la coopération transfrontalière participe pleinement du passage d'une structure technique (donc sectorielle) à une structure de développement, plus politique*[516]». À travers l'objectif de promotion du territoire, les Français ne défendent plus une action intersectorielle mais trans-sectorielle, qui appréhende le territoire de façon globale. Ils envisagent les retombées positives du processus de métropolisation pour l'entièreté du territoire transfrontalier sans se soucier de ce que le versant français ou les versants belges pourront en retirer séparément. Du point de vue français, il n'y a pas de doute sur les effets positifs du processus de métropolisation : sûrs de la place centrale et prépondérante qu'ils occupent dans le partenariat transfrontalier, ils n'envisagent pas les dangers que l'intégration transfrontalière dans un même espace métropolitain peut entraîner et ne font pas état des potentielles concurrences qui pourraient persister ou surgir entre les versants français et belge. Telle que les Français la présentent, la coopération transfrontalière est une mise en commun, une construction collective. Ils peinent à admettre que d'autres objectifs plus spécifiques, plus sectoriels, peuvent également motiver le rapprochement avec la Belgique. Ainsi, alors que le partenariat transfrontalier est la plupart du temps justifié comme le moyen de devenir une grande métropole sur les plans économique, culturel ou démographique, il est beaucoup moins souvent présenté comme une opportunité pour profiter des atouts offerts par les territoires belges et qui manquent cruellement à la Communauté urbaine de Lille : en l'occurrence, l'emploi et les investissements flamands, les terrains

[516] S. Jodogne, LMCU, entretien du 4 décembre 2007.

disponibles et les services wallons. Face à ce discours bienveillant qui considère le territoire transfrontalier de manière globalisante, les acteurs belges, qui ne sont pas l'origine des représentations métropolitaines, vont se montrer plus prudents même s'ils finissent par accepter ce cadre de pensée au vu des avantages qu'il peut leur apporter au sein de leur propre configuration politique régionale et locale.

- ***Côté belge : tirer parti de la vision métropolitaine***

La paternité française de ce cadre cognitif est reconnue par les acteurs belges, qui, étant donné la taille relativement restreinte de leurs villes frontalières (comparativement à l'agglomération lilloise), n'ont pas développé une telle vision du développement pour leur territoire avant leur collaboration avec LMCU. Pourtant, les partenaires belges présents au sein de la COPIT vont s'approprier assez rapidement les représentations véhiculées par la Communauté urbaine de Lille. Dès lors, il est intéressant de comprendre comment le référentiel de métropolisation lillois s'est imposé auprès des intercommunales belges alors qu'il ne correspond que très partiellement au discours développé jusque-là par ces organisations.

Le récit de la métropolisation ayant été développé et éprouvé plusieurs années avant la création de la COPIT, il s'avère particulièrement convaincant auprès des responsables des intercommunales belges qui ont une vision enchantée du « renouveau » lillois. Celui-ci constitue une sorte de modèle pour les régions environnantes notamment les régions industrielles sinistrées du Hainaut qui peuvent s'identifier à Lille et aux difficultés que cette ville a dû affronter et dépasser pour redevenir une ville « attrayante et dynamique »[517]. Même en Flandre, dont la réussite économique n'a rien à envier à celle de Lille, il y a une certaine admiration pour les changements qui ont eu lieu à Lille les années précédentes. Pour Paul Breyne, gouverneur de la Flandre occidentale, c'est « *Lille 2004 (qui) a permis à de nombreux Flamands de prendre conscience de la proximité et du dynamisme retrouvé de Lille*[518]».

De plus, ces régions de l'Ouest de la Belgique sont justement confrontées à une « panne de récit » pour donner corps et stimuler le développement de leur territoire. La désindustrialisation du Hainaut occidental et le développement certes soutenu mais peu valorisé de la Flandre occidentale intérieure n'ont pas inspiré de représentations capables de rassembler les différents acteurs territoriaux autour d'un référentiel commun et de constituer une image de marque pour ces territoires. De plus, les schémas de développement élaborés au niveau régional, tant du côté flamand que wallon, renvoient les

[517] K. Debaere, Leiedal, entretien du 5 mai 2009.
[518] « Coopération transfrontalière avec le Nord de la France », discours de Paul Breyne, gouverneur de Flandre occidentale, devant le Conseil provincial le 5 décembre 2006

zones frontalières à leur manque d'identité territoriale et les maintiennent à la marge des grandes aires de développement régional. En effet, tant le Hainaut occidental que la région du Courtraisis et du Westoeck sont présentées dans ces schémas comme des zones périphériques ne faisant pas partie du cœur de la politique de développement. D'un côté, le « structur plan » flamand ainsi que d'autres documents de planification régionale de la Région flamande conçoivent le développement de la Flandre autour du losange Gent/Bruxelles/Leuven/Antwerpen. De l'autre, le SDER wallon comme le Contrat d'avenir de la Wallonie (CAW) ou le plan Marshall prévoient un développement le long de la dorsale Mons/Charleroi/Namur/Liège. Il faut souligner toutefois que le SDER est le document qui identifie le plus clairement les aires métropolitaines transfrontalières comme des pôles de développement potentiels pour la Wallonie. Plus généralement, le SDER introduit pour la première fois de manière substantielle la problématique du positionnement international de la Wallonie et les enjeux de développement interrégionaux, notamment à travers la thématique des « eurocorridors ». Mais cette conception du développement régional reste marginale : elle est peu reprise dans les autres documents stratégiques et dans les déclarations de politique régionale.

Les représentations en termes de métropole, de compétition internationale, d'insertion dans le Nord-Ouest européen sont d'autant plus facilement adoptées par les intercommunales belges qu'elles s'appuient sur un certain rejet du centralisme et sur une volonté d'affirmation des entités locales dans un contexte d'intégration européenne. En effet, le discours sur la métropolisation de LMCU n'hésite pas à fustiger l'attention déficiente de l'Etat à l'égard de la région lilloise et à exprimer une volonté d'émancipation envers le pouvoir central. Ce discours trouve un écho auprès des intercommunales belges qui se sentent elles aussi délaissées par leurs autorités centrales.

> « S'y ajoute l'expression d'une forme de déception vis-à-vis du gouvernement français par rapport au développement de cette région. Il y a une vraie analyse assez partagée, en grande partie justifiée, de non prise en compte réelle des atouts de cette région dans l'aménagement du territoire français, pour des tas de raisons qu'on pourrait débattre à l'infini : rejet du passé industriel, en souvenirs des invasions… Le caractère pas inéluctablement français de ce territoire n'a pas échappé aussi. (…) Cette frustration, elle ne s'exprime pas par des poses de bombes, ni par des discours vengeurs, ce n'est pas le tempérament du coin... mais par un petit côté, « puisque c'est comme ça, on va voir ailleurs ». Et puis, il y a le même sentiment de l'autre côté de la frontière : on a trouvé des régions belges qui avaient l'impression d'être aussi considérées comme des zones de second intérêt. Le Courtraisis et le Westhoeck ne sont pas au centre du débat de « la Flandre qui gagne », même si le Courtraisis est un espace de grande prospérité, mais pas vraiment dans la société de la connaissance, dans la productivité et la créativité. Quant au Tournaisis, dans une Wallonie déjà qui prend l'eau de partout, il a tous les défauts : ils sont loin, ils ont une identité différente, ce n'est pas vraiment le cœur du pays industriel, donc on n'est pas au cœur du problème wallon « charbonnage et métallurgie ». Donc le Hainaut occidental se sent un peu oublié dans ce dispositif. Il y a un petit côté, dans cette coopération transfrontalière, de revanche par rapport au caractère marginal des territoires dans leur territoire de référence, national ou régional. »
> T. Baert, ADU, 30 octobre 2007.

Cette perception est confirmée par nos interlocuteurs wallons et flamands :

> « Ici, il manque toujours des financements d'un côté ou de l'autre, parce qu'on n'est pas une principauté comme Liège, qu'on n'a pas de représentativité politique très forte, on n'est pas prioritaire. Surtout qu'on a longtemps été en Flandre ici, on ne fait partie du territoire wallon que depuis… On n'a pas de masse critique comme en France, où, même si on est sur les bords du territoire national, on compte quand même.

> Et on n'est pas aussi riche économiquement que les Flamands. Du coup, tout ce qui concerne Mouscron ou Comines, vu de Namur, c'est loin… »
> J. Salembiers, Ville de Mouscron, 8 décembre 2009.

> « La position de la Flandre occidentale fait qu'on a toujours été éloignés des préoccupations de la région flamande et de Bruxelles, du moins, dans la tête des politiques. La mentalité, c'est de dire « occupez-vous de vous-mêmes ». Alors, c'est ce qu'on a fait, on s'est dit que, puisqu'on ne pouvait pas vraiment attendre de soutien de la part de la Région, l'autre côté de la frontière offrait peut-être des opportunités de développement économique et social. »
> K. De Fruyt, WVI, 11 février 2009.

Se sentant exclus des perspectives de développement développées par les autorités régionales, leur autorité de tutelle, les acteurs locaux belges vont se tourner volontiers vers la solution lilloise pour donner du sens à leur action, d'autant que les représentations portées par le partenaire lillois sont déjà bien rôdées et ont fait leurs preuves[519]. Les représentants des intercommunales belges au sein de la COPIT racontent comment le récit sur la métropolisation proposée par les acteurs lillois les a attirés car il comblait un vide : il était porteur d'un nouvel horizon, de nouvelles perspectives pour leur territoire et leur organisation.

> « Le plan-structure de la Flandre montre un centre qui prend Anvers-Gand-Bruxelles et Louvain, le losange flamand, et là-dedans, tout est concentré : les grandes universités, les grands complexes d'industrie… Et nous, nous nous trouvons ici, à côté, près de la frontière française. Et il est indiqué qu'il faudrait peut-être se rapprocher de ce bassin de vie, aller chercher des ressources de développement avec la France. Et on retrouve à peu près la même chose en Wallonie. C'est donc à partir de ce plan de structure qu'on a vu qu'on était un peu isolé, que la concentration va se faire encore plus forte. Une autre chose, c'est qu'on voyait qu'il y avait des opportunités pour nos entreprises d'avoir un bassin économique proche pour aller s'installer, aller travailler… C'étaient les avantages d'un point de vue économique. Ce sont les raisons principales pour lesquelles on s'est dit « il y a peut-être une chance pour nous » si on veut appartenir à cette métropole. Et là, c'est une réflexion bien plus importante pour nous, parce que nous sommes convaincus que ce ne sont pas les pays et les régions qui restent les moteurs de développement mais ce sont de plus en plus les métropoles. Ce modèle a été bien éprouvé dans le monde entier, ce sont les métropoles qui sont le moteur du développement. Si on veut être dans une métropole, ça ne sera pas avec le centre de la Flandre, mais peut-être dans cette collaboration avec Lille. »
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

Plus encore que les Français, les Belges mettent en évidence les effets positifs, l'opportunité d'un tel rapprochement pour leur propre territoire. Côté français, la rhétorique autour de la métropolisation semble assimilée par tous les acteurs, qui ne cherchent plus à la justifier. Les retombées positives du processus n'apparaissent pas explicitement dans leurs discours, elles sont implicites. À l'inverse, chez les Belges, pour qui ce discours est beaucoup plus novateur, le besoin de mettre en évidence les avantages de la dynamique métropolitaine est encore présent.

Les partenaires belges connaissent les termes du contrat qui les lie à l'agglomération lilloise : ils accèdent à de nouvelles perspectives de développement auxquelles ils n'auraient pas pu prétendre sans l'association avec LMCU tout en permettant en échange à Lille d'atteindre son objectif de métropole

[519] Le travail effectué par les autorités lilloises pour construire une représentation métropolitaine de l'agglomération est en effet jugée réussi par la majorité des acteurs locaux en Belgique, opinion largement relayée par les médias.

internationale. Ils sont conscients que Lille a beaucoup à gagner au partenariat transfrontalier mais cherchent à montrer que cela peut également leur être bénéfique : « *À nous de nous y retrouver*[520]», résume Pierre Vanderwattyne, directeur général de l'IDETA.

> « L'idée de métropole, oui, il y a des avantages pour tout le monde. Pour nous, ça nous lie avec le Sud de l'Europe et l'Angleterre, et il y a un énorme marché à Lille car y habitent deux millions d'habitants et le fait de faire partie d'une métropole, ça donne beaucoup de possibilités à une région comme Courtrai qui est beaucoup plus petite que Lille. Ça donne des facilités au niveau de la mobilité, au niveau culturel, touristique, économique sur tous les plans. Et l'ambition de notre région, c'est l'excellence dans le design et la création, et en travaillant avec Lille et Tournai, nos chances sont plus élevées que de le faire nous-mêmes. Avec Lille et avec Tournai, Courtrai apparaît sur la carte, sans, on n'apparaîtrait jamais. »
> V. De Mey, Leiedal, 27 février 2008.

> « Ce sont surtout des intérêts économiques. Il y a un marché énorme de consommateurs à exploiter si on considère le territoire Lille-Tournai-Courtrai. On développe des actions vers Gand ou Bruxelles alors qu'on a ici un marché suffisant. On parle de « co-opétition » pour exprimer les fait qu'on doit se battre pour attirer des entreprises sur notre territoire propre mais que quelle que soit la partie du territoire transfrontalier sur laquelle l'entreprise va s'installer, ça bénéficiera à tout le territoire transfrontalier. (…) La métropolisation permet d'avoir une représentation internationale très significative : Lille, on connaît à l'international, alors que Courtrai ou Tournai, non. »
> C. Mazza, IDETA, 12 décembre 2007.

Néanmoins, les responsables belges des intercommunales impliquées dans le partenariat transfrontalier, bien que reconnaissant les avantages du processus de métropolisation, continuent à adopter une position défensive. Ils semblent considérer que le principe de métropolisation qui leur est imposé par leur voisin lillois est une des seules solutions envisageables auxquelles ils doivent adhérer faute d'autres perspectives pour « survivre » dans les prochaines décennies. Leur engagement est motivé à la fois par la peur de devoir subir ce processus qu'ils ne maîtrisent que partiellement, et par l'espoir d'en tirer parti : ils préfèrent y participer plutôt que d'y être contraints.

> **Extrait du discours de Paul Breyne, gouverneur de Flandre occidental devant le Conseil provincial le 5 décembre 2006**
> « Mais pourquoi la Flandre devrait-elle coopérer activement à la formation de cette métropole sachant que son centre de gravité se situe clairement en France ? Une première raison est que cette métropole va prendre forme qu'on le veuille ou non. Nous avons donc tout intérêt à y être associés. Mais il y aussi des raisons tactiques qui justifient notre implication. Le sud de la Flandre occidentale ne fait pas partie du Vlaamse Ruite (quadrilatère Gand-Anvers-Louvain-Bruxelles) mais peut se rattacher au pôle de croissance de Lille. »

Au final, malgré quelques précautions émises par les Belges à l'égard du discours sur les bienfaits de la métropolisation, la vision métropolitaine véhiculée par les représentants français rencontre côté belge un accueil favorable dans la mesure où elle offre aux responsables locaux un nouveau récit dans lequel inscrire l'avenir de leur territoire.

[520] P. Vanderwattyne, directeur d'IDETA, interviewé pour le journal *La Voix du Nord*, 25 mars 2005.

A l'issue du travail de production de savoirs du « projet Grootstad », les différents membres de la COPIT dégagent une vision partagée du territoire transfrontalier et de l'action publique transfrontalière. Ainsi, ils finissent par doter l'organisation franco-belge d'une image et d'un récit qui lui donnent sens : lié par une histoire et une géographie communes, et par des échanges sociaux toujours vivaces, l'espace transfrontalier franco-belge, situé au cœur des grands pôles socio-économiques du Nord-ouest européen, doit passer par un processus de métropolisation intersectoriel pour tirer profit de la concurrence inter-territoriale et participer à la construction d'une Europe de la proximité. Si ce récit collectif donne à la COPIT une identité propre, nous verrons par la suite que son appropriation n'est en fait que partielle et différenciée parmi ses membres, ce qui atténue ses effets en termes d'institutionnalisation. Néanmoins, il constitue dans un premier temps une base de départ qui caractérise l'organisation intercommunale transfrontalière. Un second pas dans le sens d'une reconnaissance de la COPIT comme entité autonome concerne la définition des modalités encadrant les rapports de l'organisation aux groupes et organisations environnantes.

Section B – Les modalités d'interactions entre l'organisation transfrontalière et son environnement socio-politique

Au cours du « projet Grootstad » puis dans la phase de réflexion sur la réorganisation de la structure transfrontalière, les membres de la COPIT vont modeler les relations entre l'organisation transfrontalière et son environnement. Ils vont structurer, ajuster et affirmer des modes d'interactions particuliers : un recours régulier et maîtrisé à la société civile d'une part, une volonté croissante d'associer les autres niveaux de gouvernement d'autre part. Dans tous les cas, cela contribue à définir la place de l'organisation transfrontalière dans le paysage politique et social. Ainsi, la COPIT s'inscrit dans des réseaux d'interdépendance, gagne en reconnaissance, et affirme son autonomie. Ces objectifs, en partie contradictoires, vont l'amener à adopter un comportement différent envers la société civile et envers les pouvoirs politiques.

Que ce soit dans le cadre des études en vue de rédiger les cahiers de l'Atelier transfrontalier, ou lors de la consultation publique qui a suivi la publication des cahiers, de nombreux acteurs extérieurs au « projet Grootstad » ont été sollicités pour contribuer à la connaissance du territoire et pour réagir aux travaux de synthèse du groupe *Grootstad*. Acteurs du monde socio-économique, membres des structures associatives ou para-publiques, personnel des différentes administrations territoriales, élus

locaux ont été invités à des groupes de travail, à des comités scientifiques, à des débats, à des réunions de concertation afin de participer à l'expertise générale[521].
Cette ouverture vers une pluralité d'acteurs potentiellement impliqués ou intéressés par la coopération transfrontalière est l'occasion pour la COPIT d'accéder à une reconnaissance, à une visibilité de la part des organisations extérieures et ainsi de se positionner dans le tissu institutionnel déjà existant. C'est aussi une façon d'élargir ses capacités d'action et sa légitimité.

Toutefois, alors que, dans un premier temps, les autorités politiques sont mobilisées au même titre que la « société civile[522] », une différenciation dans les relations établies avec ces acteurs va progressivement apparaître dans le discours et les pratiques des représentants de la COPIT. Tandis que le monde socio-économique et associatif va demeurer un partenaire important qu'il est jugé utile de solliciter et de consulter mais ponctuellement et tout en gardant une distance volontaire (1), les pouvoirs politiques deviennent quant à eux des acteurs qu'il convient d'associer de manière privilégiée et systématique (2).

1. Les relations avec la société civile : garder une distance proche

- *L'ambivalence des débuts : entre proximité et affirmation d'une autorité*

Dans le discours, les membres de la COPIT aiment à souligner qu'ils oeuvrent pour la coopération transfrontalière aux côtés de la société civile, qu'ils font partie d'un même mouvement, s'entraînant mutuellement.
Cette affirmation n'empêche pas les membres de la COPIT d'avoir des avis assez divergents sur les pratiques transfrontalières de ces acteurs socio-économiques. Les uns, comme Karel Debaere, sont persuadés que les entreprises et les organisations sociales ont précédé le monde politique en matière de coopération transfrontalière.

> « Il y a 20 ans, le transfrontalier, c'était quoi ? C'était travailler avec les Français ? Et pourquoi ? L'Europe, c'était quelque chose d'assez lointain. (…) Ça a changé. Dans les milieux économiques, il y avait une grande réticence, oui, on n'y croyait pas, et maintenant, on se dit que ça peut être intéressant, ce n'est toujours pas prouvé, mais on commence à s'y intéresser. »
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

[521] En effet, pour chaque thématique explorée dans le cadre du « projet Grootstad », les membres de l'Atelier transfrontalier ont sollicité l'avis et les connaissances d'acteurs extérieurs à la COPIT. Puis, le 25 mars 2005, les résultats des différentes études sont présentées pour débat lors d'un colloque devant une centaine d'experts et de décideurs (dont certains avaient été associés aux travaux). Enfin, en 2002 et 2003, les membres de la COPIT organise une consultation auprès de 270 collectivités territoriales et autres organismes locaux au sujet de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière » issue des différentes études produits précédemment.
[522] Par « société civile », nous entendons les groupes organisés qui n'appartiennent pas à une autorité politique, c'est-à-dire principalement les associations, les organismes para-publics et les entreprises. Nous verrons que cette définition ne correspond pas toujours à celle véhiculée par les acteurs de la coopération transfrontalière. Parmi les membres de la COPIT, on perçoit différentes conceptions de la « société civile » (même si ces acteurs n'offrent jamais de définition très précise de ce terme).

Les autres, comme Patrick Delnatte, pensent plutôt qu'elles ont suivi le mouvement amorcé par les acteurs publics.

> « Dans la société civile, le milieu des entreprises a fait de la coopération transfrontalière bien avant qu'on y pense puisque les flux économiques, de travailleurs, de marchandises, existent depuis bien longtemps. Il y avait donc des pratiques : la Chambre de commerce franco-belge, l'organisme qui s'occupe avec les syndicats de salariés… Toute une partie économique et sociale qui était déjà très développée. Sur le plan culturel, il commence à y avoir des initiatives comme « La Virgule ». Dans le domaine de la santé aussi : l'hôpital de Tourcoing avec l'hôpital de Mouscron, le dispositif « transcard » sur le Sud du Département qui va être appliqué chez nous. Les implications économiques et sociales sont très fortes et nous ont poussés à aller de l'avant en nous disant qu'il y avait des obstacles pour l'emploi, pour la formation etc. »
> P. Delnatte, Conseil général du Nord, 29 novembre 2007.

A la question de savoir qui a impulsé la problématique du transfrontalier au sein de l'Agence pour la promotion internationale de Lille Métropole (APIM), si l'impulsion est venue de la Communauté urbaine ou des entrepreneurs locaux, le chargé de mission responsable des questions transfrontalières nous répond :

> « Ça vient d'une personne de l'APIM qui était force de proposition. A l'époque, le Président était Bruno Bonduelle, et il était très intéressé par le développement transfrontalier car il est vraiment dans la logique du bassin de vie et l'histoire d'une communauté. La Communauté urbaine a intégré l'idée du transfrontalier de façon assez logique, mais c'est plutôt venu de l'APIM et ensuite ça a été proposé à la chambre de commerce et à la Communauté urbaine. »
> T. Kimmerlin, APIM, 20 novembre 2007.

Pour les membres de la COPIT, l'idée de société civile fait référence à deux groupes d'acteurs plus ou moins distincts : d'un côté le monde économique, les entreprises, de l'autre, le monde socio-culturel, c'est-à-dire les organisations para-publiques ou les associations (universités, établissements culturels et socio-culturels, médias locaux, partenaires sociaux, centres de formation, agences de l'emploi, hôpitaux, organismes médico-social…). Il apparaît également que la société civile est mentionnée soit de manière à signaler que l'action de la COPIT et des politiques a des effets sur le monde social, soit à justifier cette action en montrant qu'elle renvoie bien à une réalité sociale organisée. Dans les deux cas, que les pratiques transfrontalières de la société civile soient présentées comme une cause ou une conséquence de l'action de la COPIT, elles sont toujours évoquées comme quelque chose qui a lieu dans une sphère, certes connectée, mais bien distincte de celle de la COPIT. En cela, la COPIT réaffirme son caractère politique et rejette l'option d'être perçue comme une association faisant partie intégrante de la société civile bien qu'elle ait pourtant revêtu un statut associatif pendant plusieurs années.

Dans la pratique, les liens directs que la COPIT établit avec des associations, des entreprises et des organismes para-publics témoignent également de cette ambivalence et sont de plus en plus distants au fil des années. Comme nous l'avons signalé précédemment, la COPIT entre en contact avec ces différents types d'acteurs lors du « projet Grootstad ». Il s'agit dans un premier temps d'alimenter ses

travaux d'expertise, de recueillir des données auprès des différents acteurs socio-économiques quant aux pratiques existantes sur le territoire transfrontalier, et dans un second temps, de soumettre à ces acteurs, pour débat et information, les résultats de l'expertise produite. Ainsi, d'un côté, la COPIT s'appuie sur la société civile pour obtenir des informations, fait usage des connaissances que les acteurs socio-économiques veulent bien lui transmettre via une participation encadrée au « projet Grootstad »[523]. D'un autre côté, elle espère en retour gagner en reconnaissance et en légitimité de la part des acteurs sociaux. Pour la COPIT, le recours à la société civile sert à la fois à montrer qu'elle est connectée à la réalité sociale et ouverte à un partenariat élargi, et qu'elle est reconnue par celle-ci, donc crédible et légitime.

- ***Le Conseil de développement de LMCU : l'occasion de stabiliser les rapports avec la société civile***

Après le « projet Grootstad », alors que la COPIT se focalise sur les questions relatives à son évolution organisationnelle, les rapports à la société civile deviennent très limités. La création du Conseil de développement de LMCU en 2002[524] tombe à point : la toute nouvelle instance, en quête de légitimité, s'intéresse très rapidement à la problématique transfrontalière, sous l'influence de son directeur Patrick Peugeot et de plusieurs de ses membres. Pour le Conseil de développement, le transfrontalier apparaît comme un moyen de développer une activité de manière relativement autonome vis-à-vis des organes décisionnels et des services de la Communauté urbaine et ainsi de s'affirmer sur le plan institutionnel[525].

Dès le commencement, le Conseil de développement intègre la dimension transfrontalière dans ses activités. Il accueille d'abord des représentants de la société civile belge dans certaines de ses réunions et commissions de travail. Puis, il est décidé de faire entrer officiellement au Conseil de développement six représentants flamands et autant de Wallons – dont deux siègent au bureau. De plus, certaines de ses réunions plénières sont organisées en Belgique[526]. Enfin, une charte de coopération métropolitaine est signée en avril 2005 entre plusieurs conseils de développement français du Nord de la France et des organisations de la société civile belge. Au sein du Conseil de

[523] C'est aussi une manière de montrer qu'elle applique les principes de partenariat et de proximité recommandés par les experts de l'action publique locale et par conséquent tant recherchée par les élus locaux.

[524] La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet ou LOADDT, vise à formaliser les relations des groupements intercommunaux avec les acteurs de la société civile à travers la création, en leur sein, d'un Conseil de développement. Celui-ci, composé de représentants des milieux économique, social, culturel et associatif, doit être associé à l'élaboration de la charte de pays ou au projet d'agglomération, et peut être consulté sur toutes les questions relatives à l'aménagement et au développement du territoire.

[525] Dans leur travail en cours sur les conseils de développement, Remi Lefèbvre et Martine Revel mettent en évidence une stratégie de légitimation particulière développée par ces nouvelles instances pour faire face à l'indifférence des élus et à la faible lisibilité dont elles souffrent. Cette quête de légitimité passe notamment par son investissement dans les problématiques transfrontalières. Cf. « La difficile mise en démocratie de Communautés urbaines. Approche comparée de l'institutionnlisation des conseils de développement des agglomération de Lille et de Nancy », communication au *10ème Congrès de l'Association française de science politique*, Grenoble, 2009.

[526] Le 19 septembre 2002 au palais provincial de Brugge, le 19 juin 2003 à l'Hôtel de ville de Tournai, le 18 mars 2004 à la KULAK (Université de Kortrijk) à Kortrijk, le 17 mars 2005 au centre Marius Staquet à Mouscron, le 16 mars 2006 au siège de No Télé à Tournai.

développement de Lille Métropole, une Commission transfrontalière est créée en 2003 avec pour mission « *d'imaginer les conditions qui permettraient aux organismes sociaux, aux associations et aux entreprises de développer des projets transfrontaliers*[527]». Celle-ci établit un diagnostic de la situation en rencontrant des acteurs directement impliqués dans des partenariats transfrontaliers, notamment des personnes travaillant pour la COPIT[528], puis élabore un plan d'action à partir de thématiques jugées prioritaires. Le rapport de la Commission transfrontalière est présenté le 18 mars 2004 lors de la séance plénière du Conseil de développement à Kortrijk. Il énonce six sujets prioritaires : l'emploi, l'éducation et la formation, l'habitat, le secteur médico-social, la santé et la culture. Ces secteurs prioritaires sont déclinés en propositions d'actions dont certaines seront poursuivies voire concrétisées dans les années suivantes : le Forum transfrontalier[529], la parade nautique, artistique et citoyenne « L'anneau bleu »[530], le programme Transfrontalia « Se connaître, se comprendre, se parler »[531] et d'autres. Dans le choix des thématiques et propositions d'actions transfrontalières, le Conseil de développement reprend en partie le travail réalisé dans le cadre du « projet Grootstad » mais il entend se démarquer de la COPIT, en particulier quand il s'agit de « *questions institutionnelles ou politiques* ».

> « Le Conseil [de développement] n'est pas impliqué dans la construction institutionnelle de l'Eurodistrict et de la coopération transfrontalière en général. L'institutionnel, c'est important mais il faut que ça repose sur l'ensemble de la société pour que ça marche. Il faut que le tranfrontalier vive. Et pour cela, nous servons à quelque chose. (…) Nous, on ne touche pas à l'institutionnel mais par nos actions, on bouscule l'ordre des choses, on crée un lien entre institutions socio-professionnelles. (…) La neutralité du Conseil de développement permet de rassembler des personnes qui ne seraient pas réunies sous une bannière politique ou sous l'auspice d'un leader politique. On fait en quelque sorte de la médiation disons. (…) La COPIT n'a pas sollicité le Conseil, c'est plutôt nous qui sommes allés vers eux, indirectement. Mais on n'est pas non plus déconnecté des membres de la COPIT puisqu'on dépend de LMCU et qu'on a tissé des liens avec les intercommunales belges à travers nos projets. »
> S. Flahaut, Conseil de développement de LMCU, 22 novembre 2007.

Les membres du Conseil de développement cherchent à affirmer leur spécificité et leurs atouts[532] et à mettre en avant la part d'autonomie et d'interdépendance qu'ils entretiennent vis-à-vis des instances politiques impliquées dans le transfrontalier.

---

527 Conseil de développement de Lille Métropole, rapport de la Commission « développement transfrontalier », 2004.

528 On retrouve ici une situation inverse au « projet Grootstad » où les membres de la COPIT étaient allés interroger des représentants de la société civile.

529 Le « Forum de l'emploi transfrontalier » organisé pour la première fois en mai 2006 (puis reconduit les années suivantes) réunit des entreprises françaises et belges et les organismes publics de l'emploi français, flamands et wallons afin qu'entrepreneurs et demandeurs d'emploi des deux côtés de la frontière se rencontrent.

530 « L'anneau bleu » consiste à organiser une parade artistique ambulante le long des canaux qui relient de nombreuses villes de l'Ouest de la Belgique et du Nord de la France. Ce projet renvoie à la tradition carnavalesque de ces régions.

531 « Transfrontalia », encore au stade de projet, vise à favoriser et développer la connaissance, les échanges et les rencontres transfrontalières à travers différents supports (créer d'un module de formation sur l'histoire et la géographie du territoire transfrontalier pour les enseignants, encourager les jumelages entre villes belges et françaises, créer une émission de télévision permanente d'information transfrontalière, favoriser l'apprentissage du néerlandais dans les instances de LMCU, soutenir l'activité de la Maison du néerlandais à Bailleul, encourager l'apprentissage du néerlandais dans l'enseignement primaire et secondaire…).

532 Les responsables du Conseil de développement que nous avons rencontrés insistent sur le fait que la société civile, représentée par le Conseil de développement, a été précurseur dans la coopération transfrontalière. Ils soulignent également que le Conseil est un organisme neutre, qu'il propose des projets concrets et qu'il est représentatif de la population.

> « C'est bien que ça soit la société civile qui ait commencé, qui ait anticipé la vie des gens, et que le politique soit seulement venu officialiser cela par après. Même si, on ne peut pas l'oublier, il y a eu des grands hommes dans cette affaire : Pierre Mauroy est vraiment le héro/héraut, dans les deux sens du terme, qui a porté le transfrontalier envers et contre tout, qui a été le visionnaire dans cette histoire. (…) Mais un décalage entre les deux, non, je ne crois pas. D'ailleurs, avec le Conseil de développement, dont j'ai l'honneur de faire partie, c'est vraiment un signe que les politiques n'ont pas envie, ou n'ont pas les capacités de faire ça tout seuls. Bien sûr, le politique peut passer à côté de ça : le Conseil de développement est juste là pour conseiller, il n'a qu'un pouvoir d'avis. Mais je pense que des balises ont été posées qui montrent que le terrain n'est pas absent du processus, et qu'il est même antérieur. »
> J-M Chotteau, directeur du centre théâtral transfrontalier « La Virgule » et membre du Conseil de développement de LMCU, 8 décembre 2009.

Les acteurs impliqués dans la COPIT adoptent, quant à eux, une position duale vis-à-vis du Conseil de développement : d'un côté, ils semblent satisfaits du fait que les actions transfrontalières dépendant d'organismes économiques et sociaux, et non directement des autorités politiques, soient prises en charge par le Conseil de développement, se débarrassant en quelque sorte de la nécessité de travailler directement avec la société civile ; d'un autre côté, ils restent attentifs aux actions entreprises par le Conseil de développement et n'hésitent pas à s'investir dans certains de ses projets, quitte à profiter des retombées en termes de légitimité et de visibilité. C'est notamment le cas du Forum de l'emploi transfrontalier pour lequel le Conseil de développement a demandé le soutien de la COPIT et que la COPIT a rapidement présenté comme un de ses propres projets. Il est d'ailleurs difficile de déterminer quel est le groupe d'acteurs qui a initié et mis en œuvre ce projet. En effet, la COPIT avait été à l'initiative d'une « Conférence ouverte sur l'emploi transfrontalier » quelques années plus tôt (en mars 2003), qu'elle avait co-organisé avec d'autres autorités territoriales. Mais le « Forum de l'emploi transfrontalier » qui a lieu à Tournai le 30 mai 2006 est bien, lui, une action pilotée par le Conseil de développement en partenariat avec de nombreux partenaires dont la COPIT. La participation de la COPIT à ce forum est souvent présentée par les membres de l'organisation transfrontalière comme un des résultats concrets de l'action de la COPIT.

D'autres initiatives menées par les acteurs socio-économiques seront utilisées dans le discours de représentants de la COPIT pour suggérer que leur action en faveur de la coopération transfrontalière porte ses fruits sans toujours expliciter clairement les liens qui unissent l'action de l'organisation franco-belge aux réalisations transfrontalières de la société civile. A ce propos, le discours de Frans Destoop, président de l'intercommunale Leiedal, devant les élus locaux de la région transfrontalière lors de la Conférence des maires et bourgmestres du 27 avril 2006 est particulièrement révélateur : il dresse un bilan de l'action de la COPIT depuis ses débuts jusqu'en 2006 en fonction des axes stratégiques définis lors du « projet Grootstad », évoquant sans distinction les actions menées par la COPIT, celles des intercommunales mais aussi celles réalisées par des acteurs extérieurs. Concernant l'axe *« citoyens d'une métropole »*, il cite « *la création d'une télévision transfrontalière, par les chaînes régionales WTV, No Télé et C9 télévision* », « *différentes initiatives autour du bilinguisme auxquelles la COPIT a contribué : le forum multilingua (...), la fête des langues (...)* », et le « *grand vecteur de coopération qu'a été « Lille 2004 – Capitale européenne de la culture »* ».

En s'attribuant ces projets, les membres de la COPIT montrent que l'organisation transfrontalière agit de manière concrète dans des domaines qui touchent à la vie quotidienne des populations. Dans cette perspective, la mise en place du Conseil de développement est perçue positivement par les représentants de la COPIT dans la mesure où le Conseil prend en charge les actions transfrontalières qui sont du ressort des acteurs socio-économiques tout en permettant à l'organisation franco-belge de conserver un lien avec celles-ci. Ce lien est notamment assuré par le fait que le Conseil de développement soit rattaché à LMCU et que certaines personnes ayant travaillé pour la COPIT intègrent le Conseil de développement, tel que Jan Christiaens (ancien représentant de WVI).

En Flandre et en Wallonie, des organisations représentatives de la société civile voient également le jour à la suite à la création du Conseil de développement lillois : l'association « Transforum » dans la région de Kortrijk créée par Marie-Claire Van Der Stichele qui a participé, en tant que députée permanente de la Province de Flandre occidentale, au « projet Grootstad » de la COPIT, et le Conseil de développement de Wallonie picarde, également avec un statut d'association, impulsé par l'intercommunale IDETA. Ces deux arènes, l'une spécialisée dans les relations transfrontalières franco-flamandes, l'autre ayant intégrée la problématique transfrontalière comme une de ses priorités, se positionnent, à l'instar du Conseil de développement de Lille Métropole, comme des structures qui se veulent autonomes de la sphère politique et de l'organisation transfrontalière mais qui risquent néanmoins d'en être dépendants et restent à la merci d'une réappropriation de leurs actions de la part de acteurs politiques qui les soutiennent.

- ***Avec les acteurs économiques : entre coopération et distinction***

En ce qui concerne le monde économique plus spécifiquement, les liens sont là aussi ambigus. Comme avec les organisations associatives et para-publiques, les acteurs de la COPIT s'appuient largement, dans leurs discours, sur les initiatives transfrontalières des chefs d'entreprises pour démontrer, d'une part que leur action accompagne un phénomène social réel, une demande de la part des entreprises, d'autre part qu'elle est poursuivie par des acteurs économiques, qui sont à la fois proches et distincts du pouvoir politique local. Les acteurs intercommunaux de la COPIT revendiquent donc une certaine influence sur les acteurs économiques tout en reconnaissant qu'il s'agit d'une sphère partiellement autonome qu'ils préfèrent tenir à une certaine distance.
Plusieurs instances de « promotion économique » ont des liens directs avec les intercommunales de la COPIT. Côté français (LMCU), on trouve : l'Agence de promotion internationale de Lille Métropole (APIM), créée conjointement par la Chambre de commerce et d'industrie de Lille (CCI) et LMCU en 1985, pour accroître le développement et le rayonnement économique de Lille Métropole à l'échelle

nationale et internationale[533] ; la Chambre de commerce et d'industrie de Lille Métropole (CCI Grand Lille) ; le « Comité Grand Lille », groupement informel créé en 1993 qui regroupe environ 700 chefs d'entreprises agissant pour la promotion de la région lilloise auprès des décideurs publics et des investisseurs privés. Ce comité, proche des cercles décisionnels de LMCU, est aussi régulièrement en contact avec des responsables de l'APIM. Bruno Bonduelle, ancien PDG de l'entreprise Bonduelle, symbolise les liens entre l'APIM et ce club d'entrepreneurs locaux : président de l'APIM en 1992, il est en même temps à l'origine de la création du « Comité Grand Lille ».
Comme nous l'avons déjà évoqué, ces trois organismes ont fortement contribué au récit sur la métropolisation de LMCU. Logiquement, ils ont aussi adopté l'objectif de métropolisation transfrontalière. Côté belge, on compte, parmi les acteurs importants de la promotion économique, l'UNIZO en Flandre (groupement de PME[534]), le CHOQ (Contribuons à un Hainaut occidental de qualité), association d'entrepreneurs locaux, en Wallonie et les intercommunales de développement économique. Ces dernières sont donc à la fois membre de la COPIT et en lien avec le monde économique puisqu'elles gèrent un ensemble de parcs d'activités économiques, informent et mettent en réseau les entreprises sur leur territoire. Quant à l'UNIZO, elle travaille régulièrement avec les intercommunales de Flandre occidentale, Leiedal et WVI. Enfin, le CHOQ réunit des entrepreneurs locaux du Hainaut occidental et des responsables d'organismes publics, y compris des intercommunales IDETA et IEG.

Ces différentes organisations de promotion économique s'impliquent dans la coopération transfrontalière à travers quelques actions de communication, de promotion, de réflexion stratégique communes en vue d'améliorer le développement économique du territoire transfrontalier. La CCI Grand Lille s'associe à l'IDETA en 1999 pour favoriser les échanges entre PME des deux côtés de la frontière. Ils mettent en place le « Centre transfrontalier de développement industriel et commercial » (CTDIC) dont la mission est d'accompagner les petites et moyennes entreprises qui veulent s'installer de l'autre côté de la frontière. Le projet s'élargit à de nouveaux partenaires en 2001 puis en 2007 et devient le CTE (centre transfrontalier des entreprises)[535]. Entre 2000 et 2006, l'APIM lance un partenariat avec l'UNIZO et l'IDETA qu'ils appellent « Eurométropole d'intégration économique » (EIE). Il s'agit d'une part « *d'étudier, de mettre en valeur et de trouver des solutions pour lever les obstacles à l'intégration économique*[536] » au sein du territoire transfrontalier. Le second objectif du

[533] L'APIM accompagne les entreprises tout au long de leur implantation et de leur développement à Lille Métropole. Elle se présente comme un guichet unique auprès des investisseurs pour les aider dans leurs démarches, qu'il s'agisse de l'installation d'un premier bureau de représentation en Europe, d'une unité industrielle, d'un centre de recherche, d'un siège social, d'un centre logistique ou du développement de nouvelles activités. L'APIM développe également des actions de communication et organise des événements pour amplifier l'effet de notoriété et promouvoir l'image de Lille Métropole.
[534] L'UNIZO est la plus importante organisation de PME en Flandre. Elle regroupe plus de 80 000 membres. Elle a pour mission de défendre les intérêts de entrepreneurs à plusieurs niveaux et offre à ses membres des conseils et des services en matière sociale, économique, fiscale et juridique.
[535] Le CTE concerne depuis 2007 l'intégralité de la frontière franco-belge, impliquant ainsi les organismes de promotion économique des provinces belges de Flandre occidentale, du Hainaut et du Luxembourg, et des départements français des Ardennes et de l'Aisne.
[536] « Eurodistrict : la parole aux entreprises », actes du colloque B2B-Eurodistric, 5 avril 2005, Lille.

projet EIE concerne la promotion interne et externe du territoire transfrontalier : mettre en avant le positionnement géographique privilégié pour attirer les investisseurs étrangers. Dans le cadre de ce projet, l'APIM, UNIZO et l'IDETA organisent les rencontres « B2B Eurodistrict » qui réunissent les milieux économiques locaux des trois régions frontalières afin d'échanger leurs expériences en terme de coopération transfrontalière, d'organiser des actions de promotion commune du territoire transfrontalier et de transmettre des propositions aux décideurs politiques. Des ateliers ont lieu d'où est issue une série d'études sur les « forces d'attraction » du territoire et à partir desquelles sont édités trois atlas thématiques devant servir d'argumentaires pour présenter le territoire et attirer les entreprises étrangères : « *un pour attirer les sièges sociaux et deux autres sur des secteurs qui couvrent les trois espaces frontaliers en France, Wallonie et Flandre : l'agroalimentaire, l'environnement et le développement durable* »[537]. Les résultats des ateliers sont ensuite présentés lors d'un colloque organisé en 2005 en présence d'élus locaux. Par ailleurs, la promotion du territoire transfrontalier à l'extérieur se traduit par une participation commune des partenaires français et belges au MIPIM (Marché international de la promotion immobilière) à Cannes en 2004 : des représentants des trois régions s'y rendent ensemble, ainsi qu'en Chine l'année suivante. Un déplacement collectif est également prévu pour l'exposition universelle de Shanghai en 2010. Enfin, en matière d'emploi, des initiatives de coopération transfrontalière voient également le jour. La plus importante est le réseau européen « EURES Channel » qui vise à « faciliter la mobilité transfrontalière de l'emploi dans la région frontalière franco-belgo-anglaise » en fournissant des informations et conseils en matière de travail frontalier aux demandeurs d'emploi, aux travailleurs frontaliers et aux entrepreneurs. Ce réseau est composé des services publics de l'emploi (FOREM, VDAB, Pôle emploi), des syndicats et des organisations patronales du Nord de la France, de Flandre occidentale et du Hainaut occidental et coordonné par l'UNIZO Zuid West-Vlaanderen. On peut également citer l'« Eurosix » (désormais « Eurotrois »), partenariat informel entre les chambres de commerce et d'industrie françaises, flamandes et wallonnes, ainsi que l'existence ancienne de la Chambre de commerce franco-belge, créée en 1902, qui offre aux entreprises belges des informations et des services nécessaires à leur implantation en France et encourage les rencontres entrepreneuriales franco-belges.

Si un certain nombre d'actions de promotion économique réunissent des représentants d'entreprises et les intercommunales membres de la COPIT, le monde économique ne situe pas systématiquement son action transfrontalière dans la continuité de celle de la COPIT. Certains chefs d'entreprise particulièrement proches des sphères politiques locales comme Bruno Bonduelle (qui a été Président du « Comité Grand Lille », de la CCI Grand Lille et de l'APIM) ou Patrick Peugeot (ancien Président du Conseil de développement et maintenant Président du Forum de l'« Eurométropole ») établissent une connexion entre les initiatives de coopération économique et l'action de la COPIT. Ils pensent que leur mission est à la fois d'interpeller les acteurs politiques sur certains points spécifiques à leur

[537] T. Kimmerlin, APIM, entretien du 20 novembre 2007.

secteur et de répondre aux appels du politique en mettant en place des projets. D'autres n'établissent pas de liens aussi directs avec le pouvoir politique, voire expriment de la méfiance.

Le compte-rendu par la presse locale de la « Visite aux voisins », 8ème édition d'une rencontre économique franco-belge sur le thème de « l'Eurométropole des entreprises ? De la volonté politique à la réalité économique »[538] montre bien l'existence de points de vue divergents :

> « L'occasion pour les six représentants des entreprises de mettre en évidence leurs attentes et questionnements au lendemain de la création par le monde politique de la nouvelle structure transfrontalière de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, d'exprimer ce en quoi celle-ci peut aider au développement de nos entreprises, et quels sont les enjeux pour la synergie entre les entreprises des trois régions. (…)
> Propos choisis (…)
> Bruno Bonduelle : « (…) Nous avons créé Euro 3 (structure qui rassemble des CCI de l'Eurométropole) pour pallier le manque de gouvernance dont souffre terriblement le monde de l'entreprise. Vive le District ! Espérons qu'il apportera beaucoup ».
> Patrick Vanden Avenne[539] : « (…) Les chefs d'entreprises font encore trop confiance à l'Etat. Faites confiance à vous-mêmes [il s'adresse aux entrepreneurs français et wallons], vous avez été contaminés par la dialectique marxiste. »[540] »

A l'inverse, les projets portés par les organismes de promotion économique sont affichés par la COPIT comme des réalisations issues d'un mouvement auquel elle participe et dont elle peut donc se revendiquer, tout en laissant les auteurs de ces actions à la marge de son organisation.

Pour résumer, nous pouvons dire que la pratique visant à associer les acteurs socio-économiques à l'action de la COPIT développée à l'époque du « projet Grootstad » est partiellement délaissée dans les années suivantes[541] tout en demeurant un leitmotiv récurrent dans le discours des dirigeants de la COPIT. Ceux-ci continuent à s'approprier les réalisations menées par les organisations socio-économiques sans pour autant les intégrer au processus de décision politique. La création du « Forum » en 2008, organe consultatif de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » réunissant des représentants de la société civile belges et français et présidé par Patrick Peugeot (premier président du Conseil de développement de LMCU), témoigne d'une même logique : les acteurs politiques restent partiellement reliés aux initiatives de coopération transfrontalière impulsées par les acteurs socio-économiques sans pour autant les associer directement, préservant ainsi le caractère politique de l'organisation transfrontalière et se gardant de toute assimilation à la catégorie des acteurs sociaux ou socio-économiques.

L'ambiguité des liens entre la COPIT (puis l'« Eurométropole ») et le monde socio-économique sera analysée dans la troisième partie de ce travail. Ce qu'il est important de retenir ici est que la COPIT se construit progressivement un rapport à l'environnement socio-économique de plus en plus univoque et

---

[538] Cette journée a été organisée par les CCI de Flandre occidentale et de Wallonie picarde et la Chambre de commerce franco-belge le 9 octobre 2008.
[539] PDG de l'entreprise Vanden Avenne, la plus grande usine d'aliments composés pour animaux d'élevage en Belgique.
[540] La Gazette de la région Nord-Pas-de-Calais, n°8074, 6 novembre 2008.
[541] Les années 2003-2007 sont marquées par un repli sur soi de la COPIT qui réfléchit à son devenir institutionnel.

stabilisé : elle laisse faire, voire oriente, les acteurs socio-économiques, encouragés et encadrés par des instances telles que l'APIM, le « Comité Grand Lille », le Conseil de développement, le Conseil de la Wallonie picarde et, de manière plus proche, à travers le nouveau « Forum » de l'« Eurométropole », sans pour autant prévoir une intégration à part entière de la société civile dans le fonctionnement de l'organisation transfrontalière. Les représentants de la COPIT s'approprient les résultats positifs des actions transfrontalières menées par les acteurs socio-économiques sans assurer une participation directe à ces individus dans une organisation qui revendique de plus en plus son caractère politique. Autrement dit, il semble que la COPIT ait établi une relation avec le monde socio-économique qui lui permet de ne pas intervenir dans les secteurs qu'elle ne maîtrise pas directement tout en restant informé de ce qui s'y passe et en évitant d'en faire une contrainte supplémentaire directe dans son fonctionnement quotidien. Si ce rapport aux acteurs socio-économiques s'installe et acquiert une certaine constance et solidité, il n'en reste pas moins ambigu et équivoque, comme nous l'avons montré, oscillant entre une volonté de proximité et de mise à distance.

En revanche, l'attitude des représentants de la COPIT vis-à-vis des autorités politiques suit un mouvement inverse : alors qu'ils ont tendance à les tenir à l'écart au cours de la décennie 1990, ils vont peu à peu les associer sur un pied d'égalité, du moins formellement, afin de constituer une nouvelle organisation politique transfrontalière.

2. Les relations avec les autres niveaux de gouvernement : de la consultation à l'intégration

Dans ses quinze premières années d'existence et notamment lors du « projet Grootstad », la COPIT constitue un partenariat resserré sur les organisations intercommunales. Par la suite, ses membres fondateurs vont peu à peu envisager l'idée d'associer de manière régulière et formalisée les autres niveaux de gouvernement. Cette modalité d'interactions, d'abord promue par les partenaires français, va finir par devenir un objectif partagé par les différents représentants de l'organisation transfrontalière, constitutif de son positionnement dans le paysage politique existant.

- *D'un partenariat exclusif entre intercommunales…*

A sa création et jusqu'au début des années 2000, la COPIT se construit autour d'un partenariat exclusif qui se limite aux instances intercommunales, exception faite de la Province de Flandre occidentale qui est associée à certaines activités de l'organisation transfrontalière. Si les autres autorités politiques sont sollicitées dans le cadre des travaux d'expertise de la COPIT, comme nous l'avons déjà signalé, elles sont mobilisées au même titre que n'importe quelle organisation sociale : les

membres du « projet Grootstad » font appel aux collectivités locales, aux communes et aux services déconcentrés de l'Etat dans le but de recueillir des informations sur la situation de certains secteurs face à la problématique frontalière et de connaître les projets transfrontaliers en cours. Mais il n'est pas question dans un premier temps d'ouvrir les instances de la COPIT aux acteurs politiques territoriaux qui ne sont pas des organisations intercommunales. Les autres collectivités territoriales ont pourtant, elles aussi, investi le transfrontalier par le biais d'accords de coopération[542] ou via le programme INTERREG[543]. Que les groupements intercommunaux, notamment LMCU, se soient sentis exclus de la gestion des programmes INTERREG est une hypothèse à laquelle il est difficile de répondre. En revanche, les intercommunales de la COPIT donnent l'impression de vouloir accaparer la question transfrontalière autant, sinon plus, que ne l'ont fait les autres collectivités territoriales ou du moins, d'une manière ostensible.

> « La COPIT apparaissait comme un partenariat exclusif, c'est-à-dire que les cinq intercommunales avaient une sorte d'exclusivité du transfrontalier et le revendiquer en tant que tel, pas de façon ouverte, mais elles apparaissaient aux yeux des autres comme ça. Et elles agaçaient les autres intercommunales, les Régions et les Départements, parce qu'elles étaient toujours en train de valoriser leur propre transfrontalier. »
> S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

Pendant les travaux du « projet Grootstad », de nombreux thèmes vont être abordés, même lorsqu'il s'agit de domaines d'action publique dépassant les compétences des intercommunales. Il a d'ailleurs été reproché à la COPIT de s'occuper de domaines qui ne la concernaient pas[544]. Les personnes qui travaillent activement à la définition de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière » souhaitent élaborer une vision intersectorielle qui touche à tous les sujets.

> « A travers le projet Grootstad et l'élaboration d'une stratégie pour la métropole transfrontalière, la COPIT et les intercommunales, fortes de leur légitimité locale, n'hésitent pas à s'intéresser à un large éventail d'enjeux transfrontaliers, bien au délà des compétences qui leur sont formellement attribuées par les lois et par leurs statuts. Les intercommunales et la COPIT s'intéressent en effet aux marchés de l'emploi, à la fiscalité, à l'enseignement supérieur, au développement culturel et à la pratique des langues – et leur intérêt pour la qualité des paysages, pour la gestion de l'eau, pour la mobilité et l'accessibilité, pour la planification et pour le développement économique s'affranchit des limites strictes de leurs compétences opérationnelles et/ou, pour LMCU, réglementaires[545]. »

Les personnes impliquées dans le « projet Grootstad » sont conscientes que certaines des perspectives de développement transfrontalier qu'elles proposent dépendent d'autres niveaux de gouvernement. Elles se sont d'ailleurs appuyées sur les données que les autres autorités leur ont fournies sur leurs

---

542 Rappelons notamment que des accords de coopération ont été signés en 1989 entre le Département du Nord et la Province de Flandre occidentale, et entre le Département du Nord et la Province du Hainaut.

543 Le programme INTERREG A est géré en France d'abord au niveau de la préfecture puis par le Conseil régional en partenariat avec le Conseil général ; en Belgique, par les Régions (wallonne et flamande), et la Province de Flandre occidentale côté flamand.

544 Ce reproche a été formulé à l'encontre de la COPIT par des responsables appartenant aux instances départementales et régionales concernant le Forum de l'emploi dans la mesure où les intercommunales membres de la COPIT n'ont pas de compétences spécifiques en matière d'emploi.

545 « 16 années de coopération transfrontalière avec la COPIT », rapport rédigé par Jef Van Staeyen (directeur de la COPIT de 2001 à 2007), 2008.

pratiques transfrontalières pour établir un diagnostic du territoire transfrontalier et définir des lignes directrices de développement de la coopération transfrontalière. Cependant, dans un premier temps, elles évitent la question de la répartition des compétences et des modalités de collaboration intergouvernementale. Ainsi, la « Stratégie pour une métropole transfrontalière » ne pose pas clairement le problème : certes, on reconnaît que les autres niveaux institutionnels devront être associés « *pour envisager des coopérations de mise en œuvre et repérer les points de rencontre*[546] »[547] mais rien de plus précis n'est décidé.

Extrait de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière », COPIT, 2002

« La mise en place de la stratégie transfrontalière implique des coopérations à géométrie variable dictées, façonnées, par des spécificités urbaines, des parentés de fonctionnement, des enjeux locaux… (…) La réussite du projet de coopération transfrontalière demande d'associer, d'impliquer selon leurs compétences, les autorités nationales et régionales, provinciales et départementales, ainsi que les communes et intercommunales, pour faire partager la stratégie et inviter à une convergence des politiques publiques en faveur de la cause transfrontalière. (…) D'où l'importance d'inventer et de mettre en œuvre de nouvelles formes de gouvernance transfrontalière souples, évolutives, capables de répondre dans la longue durée à l'évolution des attentes, des ambitions et des outils. »

Lors des assemblées de la COPIT, les références au Département, aux Provinces ou aux Régions sont pratiquement absentes des débats. Les acteurs de la COPIT feignent d'ignorer l'action transfrontalière ou les potentialités d'actions transfrontalières des autres autorités territoriales. Parfois même, la COPIT s'attribue un rôle de lobbying auprès des autres institutions politiques afin qu'elles prennent en compte la problématique transfrontalière. Ainsi, en 1999, au nom de la COPIT, des représentants des intercommunales se permettent de donner leur avis sur le SDER de la Région wallonne et en 2001, ils envisagent d'organiser la concertation sur la question des aménagements routiers, se voyant en médiateur entre les gouvernements régionaux belges et l'Etat français alors que le dossier sur l'autoroute A24 est bloqué[548].

En même temps, les quelques projets concrets qui sont évoqués dans l'arène de la COPIT révèlent la nécessité de coopérer avec les autres niveaux de pouvoir, notamment avec les services déconcentrés de l'Etat côté français français et avec les Régions côté belge. Les cas de l'aménagement des postes-frontières, des canaux ou encore des transports routiers sont emblématiques puisqu'ils demandent l'intervention d'autorités étatiques et régionales[549]. Les membres de la COPIT s'aperçoivent bien que les intercommunales ne pourront pas résoudre à elles seules ces problèmes malgré toute leur bonne volonté. En dépit de ce constat – et bien que la plupart de actions de coopération qui voient le jour

[546] Pierre Mauroy, conclusion de l'assemblée générale de la COPIT du 19 novembre 2001 à Ieper.

[547] Ce sera sera le but de la grande consultation qui a lieu en 2002 pour communiquer les résultats du « projet Grootstad » aux acteurs extérieurs.

[548] Lors du conseil d'administration de la COPIT de 4 novembre 2002, « l'association s'engage à favoriser la concertation transfrontalière relative à la planification et à la programmation des infrastructures routières ». Cet engagement avait été proposé par Pierre Mauroy dès les premières assemblées plénières de la COPIT en 1997 et 1998.

[549] Ces projets exigent en effet l'action des Voies navigables de France, des Voies hydrauliques belges, la Direction Départementale de l'Equipement du Nord, de la Direction Régionale de l'Equipement du Nord-Pas-de-Calais, du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, du Conseil général du Nord, des ministères de l'équipement public et des transports wallon et flamand, et enfin, des douanes françaises.

implique au moins une autorité de niveau supérieur –, la croyance dans l'indépendance et la capacité des intercommunales à être l'acteur principal de la coopération transfrontalière entre les zones de Lille, Kortrijk et Tournai reste dominante au sein de la COPIT. Jusqu'au début des années 2000, la nécessité de son alliance avec les autres autorités politiques n'est pas pleinement assumée.
Simon Jodogne qui a travaillé pour la COPIT au nom de LMCU reconnaît qu'il y a eu une monopolisation, plus ou moins volontaire, de la question transfrontalière par les membres de la COPIT alors que celle-ci n'avait pas les capacités pour mener à bien ses ambitions en la matière.

> « En plus, il y a eu un effet de loupe qu'a constitué la COPIT : ce qui se faisait à la COPIT bénéficiait de financements, il y avait une communication, il y a eu deux millions d'euros pour le projet Grootstad qui a permis de faire les cahiers. Et donc il y a eu un effet de loupe qui a mis en exergue un certain nombre de projets, et tout ce qui était en dehors de cette loupe, qui a également contribué au transfrontalier, n'a pas bénéficié de cet effet de loupe. »
> S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

- ***… à l'ouverture multi-niveaux***

A partir de 2002, l'attitude de la COPIT change : de la volonté de travailler exclusivement entre institutions intercommunales, la COPIT passe progressivement à une ouverture aux autres niveaux de gouvernement ; une ouverture qui s'adresse d'abord à l'Etat français et aux Régions belges, puis à l'ensemble des autorités politiques.

> « Cette phrase, « la COPIT un acteur parmi d'autres » a été écrite avec le recul, un peu en réaction aux critiques qui avaient été faites sur la sur-représentation de la COPIT. On disait qu'elle se mettait trop en avant. Parce qu'au début, la COPIT s'est intéressée à tout et on l'a laissée faire. Donc, elle semblait légitime pour cela. Et puis après, on lui a reproché, ce qui a amené la COPIT à réfléchir à son évolution institutionnelle, ce qui a amené finalement à l'Eurométropole pour être à nouveau légitime à agir dans tous les domaines, de manière transversale. »
> J. Van Staeyen, COPIT, 3 octobre 2008.

L'argument principal qui est avancé par l'ensemble des acteurs de la COPIT touche aux compétences limitées des intercommunales engagées dans le partenariat transfrontalier. Pour tout le monde, il est clair que l'action de la COPIT est entravée du fait qu'elle ne dispose pas de toutes les compétences requises pour agir sur tous les domaines mis en évidence dans la « Stratégie pour un métropole transfrontalière ». Les actions envisagées ne peuvent aboutir faute de pouvoir mobiliser les autorités politiques compétentes. L'idée d'un Eurodistrict qui serait capable de solliciter tous les niveaux de pouvoir apparaît alors comme la solution idéale.

Quand les représentants de la COPIT évoquent le manque de compétences légales sur lesquelles l'organisation peut s'appuyer, ce sont surtout les intercommunales belges qui sont visées puisqu'elles n'ont pas le même statut que les groupements intercommunaux français, notamment que la Communauté urbaine de Lille. Ces intercommunales ne sont pas des organes politiques mais des

organisations techniques avec des compétences relativement restreintes – et variées selon les intercommunales – au service des communes.

> « C'est un peu le décalage de compétences entre LMCU et les intercommunales belges qui a poussé les choses vers un élargissement du partenariat qui inclut les Régions, les Provinces etc… de manière à trouver des niveaux de compétences similaires. Au niveau des transports par exemple, on ne pouvait rien faire. Maintenant que la Région wallonne est présente, on pourra discuter de transport. (…) Tous les sujets pourront être abordés au sein de l'Eurodistrict. Toutes les compétences sont présentes : par exemple, on veut bien parler de santé mais toutes les compétences sont ailleurs. On peut avoir des idées mais c'est limité pour faire bouger les choses… »
> S. Normand, IEG, 15 novembre 2007.

Si la faible capacité d'action des intercommunales belges semble être l'argument premier pour justifier l'association de nouveaux partenaires tels que les pouvoirs régionaux belges, les acteurs de la COPIT finissent par défendre l'idée plus large que la coopération transfrontalière étant un domaine d'action intersectoriel, elle exige la mobilisation de l'ensemble des niveaux de pouvoir, y compris l'Etat, la Région et le Département côté français, l'Etat fédéral, les Régions, les Communautés et les Provinces côté belge.

> « Nous nous sommes aperçus que chaque fois qu'on voulait faire quelque chose de concret et de ciblé sur les nécessités journalières, on se heurtait à l'indifférence des niveaux politiques. A Bruxelles, qu'est-ce qu'on sait de ce qui se passe à la frontière ? Quand on soumet un projet qui est propre au fait d'habiter à la frontière, les politiques qui ne sont pas d'ici disent « bon, on verra ». Maintenant, ils seront impliqués dans la structure, ils vont devoir vivre ce qui se passe ici et entendre ce qui se dit. A distance, on peut transmettre une information par l'intermédiaire d'un parlementaire au gouvernement flamand ou wallon, mais ça ne vit pas, ce n'est pas tangible et donc, ce n'est pas prioritaire. Alors que maintenant, ils seront là, il faudra bien qu'ils s'affichent, qu'ils disent « on ne veut pas ou on veut bien ».»
> M-C. Van Der Stichele, Province de Flandre occidentale, 21 février 2008.

> « C'est sur les grands équipements que le transfrontalier va, à l'avenir, compter : les universités, les équipements hospitaliers, Lille Europe, les équipements culturels, les zones d'activités économiques… (…) Et les acteurs qui interviennent sont alors tous ceux de l'Eurométropole : la Région, l'Etat, les communes… (…) Je pense notamment aux grands réseaux de communication qui irriguent la métropole et qui doivent encore être hiérarchisés, mieux gérés… Ça, c'est quelque chose, certes d'intérêt local, mais qui ne peut être traité par le local. Les Régions et l'Etats sont directement en prise avec ces questions, que ce soit le transit de poids lourds, les autoroutes, le TGV, l'enseignement supérieur, la santé… Des questions comme ça, qui n'ont pas pu être traitées jusqu'à présent mais qui restent directement liées à la vie quotidienne des gens. Se limiter au local, c'est réducteur. ».
> S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

Néanmoins, dans un premier temps (2002-2004), les membres de la COPIT, suite aux trois premiers rapport de Pierre Got concernant l'évolution juridique de la structure, envisagent une « COPIT + » qui continuerait d'être centrée sur les intercommunales. Le rapprochement avec les autres collectivités territoriales est alors prévu à travers l'ouverture partielle du conseil d'administration de l'Eurodistrict à des représentants des autorités régionales, provinciales et départementales (c'est-à-dire un conseil d'administration élargi) tandis que les autres organes resteraient aux mains des intercommunales (bureau, collège des directeurs…). Une participation régulière et formalisée des autres collectivités est donc imaginée mais de manière encore restreinte, sur le même modèle que la participation des communes, à travers la Conférence des maires et bourgmestres, ou de la société civile, à travers le

« Forum ». Ce n'est que dans un second temps, à partir de 2005, que la COPIT va opter pour une intégration à part entière des autres collectivités territoriales et des Etats dans sa nouvelle organisation, d'abord à travers la forme d'un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) puis d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT).

En effet, en 2002, l'accord interétatique franco-belge permet la mise en place d'un GLCT. A partir de là, Pierre Mauroy défend assidûment le principe d'ouverture de la coopération vers les autres autorités politiques. Lors du processus de ratification de l'accord franco-belge par les gouvernements nationaux, il propose, en tant que sénateur, un amendement pour permettre aux GLCT de prendre, en droit français, le statut de syndicat mixte ouvert (personnalité juridique avec autonomie financière). De tels GLCT appelés « Districts européens » regrouperaient des collectivités françaises et étrangères et leurs groupements, et rendraient possible l'association d'autres personnes morales de droit public comme les intercommunales wallonnes. La ratification de l'accord franco-belge et l'adoption de l'amendement Mauroy par le Parlement français n'aboutiront cependant qu'à la fin de l'année 2005. Pierre Got est alors missionné pour un nouveau et dernier rapport afin de déterminer un projet de structuration pour le GLTC « District européen Lille Eurométropole franco-belge ». Mais l'adoption par l'Union européenne en juillet 2006 du règlement relatif au GECT[550] fait abandonner la perspective du GLCT pour celle du GECT qui se concrétisera par la création de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » le 28 janvier 2008.

Ce changement d'attitude des acteurs de la COPIT, qui passent du principe d'une association partielle et limitée des autres autorités politiques à leur intégration à part entière, intervient aussi dans un contexte où l'Etat français change de comportement[551].

Extrait du rapport « 16 années de coopération transfrontalière avec la COPIT » (2008, J. Van Staeyen) qui rend bien compte de cette évolution incrémentale :

« Initialement (en 2003), les chantiers de cette évolution (de la structure de coopération) sont pensés séparément – ou étalés dans le temps :

1. (à court terme) repenser le fonctionnement de la COPIT
2. (à court moyen terme) remplacer la structure associative de la COPIT par une structure publique bénéficiant des possibilités offertes par l'accord franco-belge (…)
3. (à moyen terme) associer les autres autorités (Etats, Régions, Provinces et Départements, communes…)
4. (à plus long terme) créer, avec les autres autorités, des structures techniques et politiques communes (…)

Dans le cadre de la COPIT, ces travaux seront connus comme « les rapports Pierre Got ». (…)

[550] Les GECT sont des organismes transfrontaliers de droit européen permettant de rassembler tous les niveaux de pouvoir.

[551] Nous détaillerons les nouvelles manifestations d'intérêt de l'Etat français à partir de 2002 vis-à-vis de la coopération transfrontalière dans la sous-partie suivante.

La COPIT engagera la mise en œuvre des préconisations de ces rapports, par exemple en invitant les autres autorités, en créant une Conférence des maires et bourgmestres, en créant un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). (…)
Parallèlement à ces initiatives de la COPIT, les autorités nationales et régionales, d'abord françaises puis belges, renforcent leur implication dans la coopération transfrontalières. (…)
Enfin, à l'échelle européenne, le 5 juillet 2006, le Parlement européen et le Conseil de l'UE arrêtent le règlement 1082/2006 instituant la forme juridique du GECT.
Par toutes ces initiatives, aux niveaux local comme international, qui s'inspirent mutuellement, et qui s'inspirent des propositions de la COPIT, un large consensus se construit entre les décideurs politiques sur l'intérêt, la nécessité et la possibilité de créer une structure publique de gouvernance pour la métropole franco-belge. (…)
La création du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, le 28 janvier 2008, ouvrira une toute nouvelle phase dans l'organisation de la coopération transfrontalière (…). Si l'on prend la fin de l'année 2002 comme début du processus de création (…), l'on peut considérer que ce processus de création aura pris environ conq ans.
Ce processus aura bouleversé la distinction qui avait été faite, à l'origine, et par la COPIT, entre des mutations nécessaires et possibles à court terme, et celles à moyens et long terme. Plusieurs décisions, parfois le résultat de discussions laborieuses, n'ont même pas eu le temps d'être mises en œuvre, car déjà elles étaient devenues caduques (ou considérées comme telles), ou inopportunes, ou n'étaient plus considérées comme prioritaires. »

- ***Le traitement différencié des communes de part et d'autre de la frontière***

Concernant les communes, la COPIT a adopté au fil des années un positionnement intermédiaire entre ses rapports à la société civile et ses rapports aux autorités politiques supérieures. Comme mentionné précédemment, les communes et leurs élus locaux sont sollicités, au même titre que les acteurs socio-économiques et les autorités régionales, départementales et provinciales, pour contribuer et réagir aux travaux d'expertise menés par le « projet Grootstad » sur le territoire transfrontalier. Par la suite, les relations que la COPIT va entretenir avec les communes vont se distinguer de celles établies avec le monde socio-économique mais aussi de celles instituées avec les autorités régionales, départementales, provinciales et étatiques. En effet, les acteurs impliqués dans l'évolution organisationnelle de la COPIT vont progressivement opérer une distinction entre les communes belges et les communes françaises : alors que les communes françaises sont exclues des organes décisionnels de l'« Eurométropole » et reléguées, à l'instar des acteurs socio-économiques, dans une arène de consultation, la « Conférence des maires et bourgmestres », les communes belges sont quant à elles intégrées à l'« Eurométropole » en tant que membres officiels même si elles sont représentées par les intercommunales Leiedal, WVI, IDETA et IEG. Ainsi, les statuts de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » précisent que les intercommunales belges sont membres du GECT *« au nom des communes*[552] » et que les représentants belges à l'assemblée de l'« Eurométropole » sont désignés en commun accord entre les communes et les intercommunales[553].

[552] A savoir : pour Leiedal, les communes de l'arrondissement de Kortrijk ; pour WVI, les communes de l'arrondissement de Roeselare, Ieper et Tielt ; pour IDETA, les communes de l'arrondissement de Tournai sauf Estaimpuis, de l'arrondissement d'Ath et les communes de Lessines, Silly et Enghien ; pour IEG, les communes de l'arrondissement de Mouscron et d'Estaimpuis.
[553] Cette précision est d'autant plus utile que pour certaines intercommunales, WVI et IDETA, seule une partie des communes de leur territoire appartient à l'« Eurométropole ».

Cette différenciation dans le traitement des communes renvoie aux différences entre les intercommunales et les communes françaises et belges. S'agissant des intercommunales, LMCU est une autorité politique – même si ses dirigeants ne sont élus qu'au suffrage indirect par les représentants des communes membres de la Communauté urbaine – tandis que les intercommunales belges sont des établissements publics ou privés à caractère technique et commercial intervenant sur une ou plusieurs compétences que des communes leur ont déléguées. Les communes qui se sont associées à cette occasion sont représentées proportionnellement à la composition de leurs conseils communaux au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'intercommunale. Au niveau local en Belgique, la légitimité démocratique passe donc par les autorités communales, même si les intercommunales ont acquis un pouvoir important, alors qu'elle se répartit en France entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), même si de nombreux travaux sur l'intercommunalité montrent bien la persistance du pouvoir communal.

> « Le fonds du problème est la différence de niveaux de responsabilités entre les intercommunales belges et LMCU : je ne suis pas sûr que le GECT parvienne à gommer cela. (…) Aujourd'hui, c'est la Communauté urbaine qui a été porteur de la coopération côté français. Les communes étaient très en retrait sauf quelques unes d'entre elles. (…) Côté belge, on a la commune (…) et on a ensuite un niveau intercommunal qui est à la carte, fondé sur des statuts beaucoup plus hybrides que côté français (même si côté français, il y a aussi des nuances entre communautés de communes, pays, communautés d'agglo…). Côté belge, ce sont soit des intercommunales pures, publiques, soit mixtes, publique-privée, mais surtout à la carte, car souvent, elle ont été créées pour une compétences ou un nombre réduit de compétences. Si on devait donner un équivalent côté français, on serait quasiment dans une société d'économie mixte, à participation publique ou à application publique avec un système de pondération dans le système de décision mais sur un périmètre et des missions définies. Donc, là, il y a un vide, dans l'Eurométropole, il y a un grand vide. »
> B. Haesebroeck, LMCU, 3 décembre 2007.

Concernant le niveau communal, la fusion des communes qui a eu lieu en Belgique à la fin des années 1970[554] donne aux villes une taille et une importance qu'elles n'ont pas côté français. Pour autant, les avis scientifiques divergent quant au pouvoir et aux capacités d'action des communes belges par rapport aux communes françaises.

Il semble que la décision d'introduire les communes belges comme membres officiels de l'organisation intercommunale transfrontalière réponde plus à une préoccupation d'ordre politique de la part des artisans de l'« Eurométropole », qui souhaitent établir un équilibre entre la France et la Belgique en terme de représentativité politique, qu'à une revendication des communes elles-mêmes. Il n'en reste pas moins que l'héritage de la COPIT réserve une place centrale aux intercommunales belges malgré leur statut juridique non-politique.

La prise de conscience de la part des acteurs de la COPIT de la nécessité d'élargir le partenariat transfrontalier à toutes les autorités politiques va de pair avec l'affirmation du caractère politique de

[554] La loi du 30 décembre 1975 rend obligatoire la fusion des communes qui est réalisée durant l'année 1977. On passe ainsi de 2 359 communes à 589.

l'organisation transfrontalière. Alors que la société civile est cantonnée à des espaces de consultation, toutes les autorités politiques sont pleinement intégrées à la nouvelle structure transfrontalière.

> « Créer le GECT, l'Eurométropole, être impliqué dans un ensemble plus vaste, c'est un fait majeur : pourquoi finalement un beau jour en juin 2006, alors même qu'on avait déposé les statuts et qu'on avait l'arrêté préfectoral pour la création du GLCT Lille eurométropole franco-belge. On change ? Pourquoi ? C'est quand même intéressant. Ce n'est pas un événement anodin. Ça s'est passé en l'espace d'un mois : le même mois, il y a eu à la fois la création du GLCT, la restitution du rapport des parlementaires, la publication du règlement européen. C'est l'été 2006. Et là, il y a un vrai basculement. Tous n'en n'ont pas encore pris conscience, ils ont l'impression que c'est comme avant, mais ce n'est plus comme avant. Le partenariat de la COPIT avait fait son temps et n'était plus à même de répondre aux enjeux actuels. Le transfrontalier avait mûri : on avait dépassé le stade d'une connaissance mutuelle, et c'était devenu un fait politique. Et comme c'est un fait politique, les intercommunales belges n'incarnaient pas ce fait politique. Et donc il fallait d'autres interlocuteurs, une autre structure, qui rassemble d'autres acteurs que les intercommunales belges qui sont en fait des agences d'urbanisme. Quand on traite d'un fait politique, quand il s'agit d'un dialogue politique, il faut rassembler les vrais tenants de ce dialogue politique, c'est-à-dire Etat, Région, Département. Et l'actualité belge nous le montre encore plus : c'est bien les Régions qui sont l'échelon déterminant. »
> S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

De plus, pour les organisations intercommunales, intégrer les autres niveaux de gouvernement au partenariat transfrontalier est aussi une manière d'être reconnues par ces nouveaux partenaires.

3. La France prend les devants, la Belgique s'en accommode

Les modalités d'interactions entre la COPIT et son environnement socio-politique, que ce soit avec la société civile ou avec les autorités politiques, proviennent d'initiatives françaises. Avant d'être collectivement soutenue par les différents partenaires de l'organisation transfrontalière – quoique diversement –, la manière dont se positionne la COPIT vis-à-vis de son environnement extérieur est d'abord guidée par l'autorité de Pierre Mauroy et par les expériences françaises en termes de contractualisation.

Concernant les relations à la société civile, la France fait figure d'exemple à suivre pour ses partenaires belges. Ainsi, le rapport instauré entre la COPIT et les acteurs socio-économiques rappelle fortement celui qui existe au sein même du territoire de Lille Métropole, que LMCU a tenté de formaliser à travers son Conseil de développement. En effet, en matière de relations à la société civile, le partenariat transfrontalier s'appuie sur les acquis de LMCU : d'abord en se développant au sein du Conseil de développement et d'autres organismes rattachés à LMCU, ensuite en créant son propre « Forum » sur le modèle du Conseil de développement de la Communauté urbaine. Cela traduit l'influence dominante de LMCU sur la façon dont l'organisation transfrontalière doit interagir avec les acteurs socio-économiques de son espace d'action.

Les partenaires belges reconnaissent l'ascendant de la France dans ce domaine, et vont eux aussi prendre pour exemple le Conseil de développement de Lille Métropole pour mettre en place des organismes de concertation avec la société civile : « TransForum » côté flamand, le Conseil de développement de Wallonie picarde côté wallon.

> « En France, ce qui m'a toujours impressionnée, c'est la manière dont la société civile était organisée. En Belgique, pendant longtemps, il n'y avait pas de société civile. Ici, en regardant ce qui s'est fait en France, on a commencé à s'organiser, notamment à travers l'association « Transforum ». Quand je suis arrivée la première fois au Conseil de développement de Lille Métropole, j'ai été très étonnée de voir réunies toutes ces personnes, qui venaient de secteurs très diversifiés, et qui prenaient tous la parole. On a appris ça des Français, et on essaie de s'organiser, et je pense qu'on découvre que beaucoup de choses nous unissent ».
> Marleen Verfaillie, WTV, membre de « Transforum », 13 octobre 2009.

Quant à l'intégration de tous les niveaux de gouvernement dans le partenariat transfrontalier, si le principe est rétrospectivement accepté par tous les anciens membres de la COPIT et devient l'argument principal pour justifier la création de l'« Eurométropole », il est d'abord issu d'une volonté française dont les Belges vont s'accommoder.

- ***Changement d'attitude de l'Etat français : vers une intégration inter-gouvernementale***

Jusqu'en 2000, les représentants de LMCU au sein de la COPIT n'imaginent pas l'intégration des autres autorités politiques. Ce n'est qu'à partir de 2005, quand ils prennent conscience que le partenariat transfrontalier pourrait s'ouvrir aux instances étatiques qu'ils vont commencer à envisager une telle possibilité.

> « Au début, ce sont plutôt les Flamands qui avaient demandé à ce qu'on intègre les niveaux supérieurs pour pouvoir agir. Et la première réaction de Pierre Mauroy a été négative : il s'est dit que si on intégrait les Régions belges, on devait intégrer l'Etat français, et que ce n'était peut-être pas une bonne idée. C'était en 2001-2002. Mais il a complètement changé… Je ne sais pas si on peut parler de tactique, de stratégie ou de point de vue, depuis. Et finalement, même les Flamands se sont demandés si on n'allait pas trop loin. »
> J. Van Staeyen, COPIT, 3 octobre 2008.

Pour LMCU, l'ouverture du partenariat transfrontalier aux autres niveaux de gouvernement vise avant tout l'intégration des services déconcentrés de l'Etat. Selon les membres français de la COPIT, s'associer avec l'Etat présente plusieurs avantages : d'une part, cela permet d'accéder à certaines ressources détenues par les services étatiques (ressources d'expertise, ressources financières, techniques, juridiques) ; d'autre part, au vu du réinvestissement de l'Etat français sur les questions transfrontalières vers la fin des années 1990, LMCU entend profiter de ce changement de cap, qu'elle a par ailleurs impulsé, pour en prendre la maîtrise.

Jusqu'en 2002, l'Etat français se montre peu attentif à la problématique transfrontalière. Malgré l'ouverture des frontières internes de l'Union européenne dans le cadre de l'accord de Schengen et du Traité de Maastricht et le lancement des programmes européens INTERREG, l'Etat fait preuve de méfiance concernant les initiatives de coopération transfrontalière[555]. Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que le gouvernement français commence à manifester un intérêt pour la coopération transfrontalière en général, et pour la frontière franco-belge en particulier. Cela se traduit notamment par la création de la MOT (Mission opérationnelle Transfrontalière) au niveau national en janvier 1998 : un organisme de conseil, d'expertise et d'informations au service des acteurs agissant en faveur du développement de la coopération transfrontalière. Si la MOT est créée sous l'impulsion d'élus locaux issus de régions frontalières françaises, elle est officiellement issue du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) en 1997 pour l'aider à mener sa mission de prospective concernant le développement des régions frontalières. D'abord structure interministérielle pilotée par la DATAR, elle prend la forme d'une association en 1998 mais reste largement liée aux instances étatiques qui sont ses principaux contributeurs[556].

A la frontière franco-belge plus spécifiquement, le changement d'attitude de l'Etat s'incarne dans la signature de l'accord de Bruxelles en septembre 2002 par les gouvernements français et belges qui permet la coopération entre les collectivités territoriales des deux pays. Cet acte est suivi du lancement d'une démarche d'expérimentation par Jean-Pierre Raffarin, alors premier ministre sous la présidence de Jacques Chirac, dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation[557]. Lors des Assises des libertés locales qui se tiennent à Lille le 25 novembre 2002, le premier ministre annonce la possibilité d'application de cette démarche à la coopération transfrontalière franco-belge avec l'appui des services étatiques.

Dans le même temps, un nouveau CIADT (Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire) émet des recommandations concernant le Nord de la France qui encouragent la coopération avec la Belgique. Ces conclusions émanent d'un travail de « prospective territoriale » effectué dans le cadre des MIIAT (Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire) mises en place en 1997 par la DATAR pour définir la politique nationale d'aménagement du territoire autour de six grands ensembles interrégionaux[558]. Les réflexions de la

---

[555] Ce point a été largement développé dans notre première partie. Il est encore confirmé par Jef Van Staeyen, directeur de la COPIT lors d'un entretien le 3 octobre 2008 : « *Il faut dire que la frontière franco-belge a été délaissée par l'Etat français, contrairement à d'autres frontières comme la frontière franco-allemande, qui, on peut le dire, a été pris en charge par l'Etat. La coopération avec l'Allemagne a été impulsée par l'Etat alors que pour la frontière avec la Belgique, ça ne l'intéressait pas… Ou il avait peur de se brûler les doigts à cause des questions entre Wallons et Flamands… Je ne sais pas. Donc, ce sont les collectivités locales qui ont pris l'intiatiative, et l'Etat a laissé faire… tout en contrôlant. Mais il y a vraiment eu une évolution ces dernières années.* »

[556] La MOT est en effet financée par la Caisse des dépôts et consignations, la DIACT, le Ministère des affaires étrangères et européennes, le Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales, et le Ministère de l'écologie et du développement durable.

[557] Les lois de décentralisation de J-P Raffarin prévoient notamment un « droit à l'expérimentation » permettant des attributions de compétence et des régimes normatifs spécifiques à certaines collectivités durant une période déterminée d'expérimentation. Cela s'applique notamment aux collectivités voulant innover en matière de coopération transfrontalière.

[558] Au début des années 1990, la DATAR constate que l'ouverture de l'espace européen a induit un changement d'échelle qui se traduit par une compétition accrue des villes entre elles et une montée en puissance du niveau régional comme échelle « pertinente » de développement et d'aménagement du territoire. Face à cela, le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire du 15 decembre 1997 décide de constituer des Missions interministérielles et interrégionales

MIIAT concernant le Nord-Pas-de-Calais, coordonnées par le SGAR, « *visent à encourager l'ouverture des pays du Nord à l'Europe du Nord-Ouest*[559]», c'est-à-dire, à développer la coopération transfrontalière avec la Belgique et propose de « *constituer une mission parlementaire franco-belge qui aura pour tâche de proposer aux gouvernements les modifications législatives et réglementaires nécessaires et les expérimentations à envisager, notamment dans la perspective du district européen*[560]». Cela donnera lieu quelques années plus tard (fin 2005) à la mise en place du groupe de travail parlementaire franco-belge chargé d'identifier les obstacles à la coopération entre la France et la Belgique et de faire des propositions en matière de « gouvernance » transfrontalière.

Gérard Flament, coordinateur de la MIIAT pour le Nord-Pas-de-Calais puis secrétaire du groupe de travail parlementaire franco-belge, raconte le cheminement parcouru par l'Etat :

> « En 2000-2001, la DATAR avait lancé toute une série de réflexions sur ce qu'elle avait appelé les inter-régions. L'hypothèse était que toute une série de problèmes d'aménagement du territoire ne pouvait pas trouver de solution à l'échelle d'une seule région mais qu'il fallait associer plusieurs régions. Elle avait découpé la France en six inter-régions : le bassin parisien, le Sud-Ouest, l'Ouest, le Grand Est, le Sud-est, et puis la 6ème région, c'était le Nord-Pas-de-Calais tout seul. On a commencé à regarder avec la Picardie, mais on n'avait pas grand chose à se dire… Alors, on a commencé à se dire qu'avec la Belgique, il y avait beaucoup plus de choses à faire. Donc, notre étude inter-régionale française s'est transformée en étude inter-régionale franco-belge, un peu britannique aussi. On a travaillé pour savoir quels étaient l'état et le potentiel de nos relations avec les pays voisins. On a publié un ouvrage *Les Pays du Nord* où on décortique le processus. (…) Dans le même temps, on a mis en lumière, à travers tous ces travaux, un certain nombre de choses très pénalisantes pour la coopération franco-belge. (…) Une des conclusions des travaux, c'est qu'on aura toujours de part et d'autre d'une ligne des processus législatifs, des caractéristiques règlementaires, des modes de faire administratifs qui sont différents. On sera toujours confrontés à cette dualité, même plus, à cette « trialité »… Puis, dans le cadre de l'Acte 2 de la décentralisation, Raffarin a lancé, à l'appel de Mauroy, une expérimentation sur la métropole lilloise. On s'est dit que ceux qui faisaient les lois étaient les parlementaires, donc, on leur a demandé de réfléchir à ça. On a mis en place un groupe de travail parlementaire franco-belge pour mettre à plat les difficultés de coopération, avec une double mission : une mission technique, débroussailler tous les obstacles à la construction de projets et aux pratiques transfrontalières, et une mission politique : quel instrument de gouvernance pour la métropole transfrontalière ? »
> G. Flament, SGAR, 31 octobre 2007.

Les collectivités territoriales et leurs élus « multipositionnés » (notamment ceux qui ont une représentativité au sein des instances nationales), parmi lesquels, Pierre Mauroy, participent à ce changement d'attitude de l'Etat[561]. Et quand cette évolution ouvre de nouvelles opportunités pour leur région, ils sont les premiers à s'en saisir afin de les insérer dans les démarches transfrontalières qu'ils ont déjà entamées sur le terrain.

---

d'aménagement du territoire (MIIAT) pour six inter-régions afin de produire des « réflexions prospectives et stratégiques » pour le développement futur de ces territoires. Chaque MIIAT associe divers services de l'Etat dont les SGAR de chacune des régions en partenariat avec la DATAR.

559 DATAR / Préfecture de la Région Nord-Pas-de-Calais, « Pays du Nord. Contribution de l'Etat à de nouveaux enjeux interrégionaux », étude de la MIIAT des Pays du Nord, La Documentation française, 2002.

560 « 16 ans de coopération transfrontalière avec la COPIT », rapport rédigé par Jef Van Staeyen (directeur de la COPITde 2001 à 2007), 2008.

561 Il faut également mentionner l'action du député européen Alain Lamassoure, fondateur de l'Eurocité basque entre la France et l'Espagne et auteur d'un rapport sur la coopération transfrontalière à destination du gouvernement français, dans lequel il préconise une série de mesures pour donner aux collectivités territoriales les moyens politiques et juridiques d'agir dans le domaine transfrontalier.

Ainsi, Pierre Mauroy participe à la création de la MOT dont il devient le président en 2001 ; il convainc l'Etat français de signer un accord international avec l'Etat fédéral et les régions belges, l'accord de Bruxelles en 2002 ; enfin, il soutient le ministre Raffarin dans sa proposition d'expérimentation pour les démarches innovantes des collectivités territoriales[562]. Lorsque ces initiatives aboutissent et offrent de nouvelles perspectives, Pierre Mauroy s'empresse de les investir et de leur donner une traduction locale qui soit au service de son action territoriale. Ainsi, au sein de la MOT, il exerce une influence certaine, notamment en faisant de la coopération franco-belge un des modèles de coopération transfrontalière à suivre[563]. En même temps, suite à l'accord franco-belge et à sa ratification par le Parlement, il s'investit pour mettre en place un GLCT à la frontière franco-belge, possibilité ouverte par l'accord, pour poursuivre l'action de la COPIT. Par ailleurs, la grande conférence qui est organisée pour les dix ans de la MOT en septembre 2008 a lieu à Lille. Enfin, après les conclusions du CIADT en 2003 et le droit à l'expérimentation de Jean-Pierre Raffarin, il est l'un des personnages centraux du groupe de travail parlementaire franco-belge qui aboutira à la définition de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ». Celle-ci prévoyant la participation à part entière de l'Etat, elle vient finaliser la stratégie de Pierre Mauroy et de LMCU qui vise à orienter l'action de l'Etat dans leur direction. Cette stratégie s'avère payante puisque l'Etat français accepte de rejoindre le partenariat de l'« Eurométropole » même si « *les représentants locaux de l'Etat français étaient prudents, dans la constitution des actes, dans la progression, dans l'institutionnalisation de cette affaire*[564]» : « *on a réussi à rassembler les 14 institutions différentes le 19 septembre 2006 pour leur présenter nos travaux et leur proposer de travailler ensemble à l'écriture des statuts d'un organe de gouvernance. Tout le monde à dit « ok, on y va », même l'Etat français, ce qui nous a étonné, même nous, car les premiers échos des administrations françaises n'étaient pas terribles…*[565]».

Ainsi, LMCU s'allie aux services d'Etat plutôt que de se laisser entraîner vers un positionnement concurrentiel ou parallèle. Cela vaut aussi vis-à-vis des autres autorités politiques françaises qui sont intégrées dans le cadre de l'« Eurométropole » : le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais et le Conseil général du Nord. Pour LMCU, mieux vaut en faire des partenaires et mettre à profit leurs compétences et leurs ressources pour étendre le champ d'action de la coopération transfrontalière sur le territoire intercommunal plutôt que d'ignorer ou de subir leur action concurrente.

---

[562] Jean-Pierre Raffarin se place lui-même dans la continuité des réformes de décentralisation portées par Pierre Mauroy au début des années 1980, soulignant ainsi l'entente entre les deux hommes malgré leur positionnement politique opposé. *« Ce qui a été engagé dans les années 1980 par Pierre Mauroy et Gaston Deferre a été une matrice réformatrice à laquelle il convient de donner un second souffle »*, extrait du discours de J-P. Raffarin lors des Assises des libertés locales qui ont lieu à Lille le 25 novembre 2002, *Nord Eclair*, 26 novembre 2002.

[563] Sous l'influence de Pierre Mauroy et d'autres élus appartenant à des EPCI, la MOT va faire de l'intercommunalité le modèle idéal de développement de la coopération transfrontalière, mettant en valeur le rôle des institutions intercommunales telles que LMCU. Le directeur de la MOT, Jacques Houbart, déclare ainsi dans un interview à la revue *Intercommunalités* (n°120, février 2008) : *« Le mouvement intercommunal français s'est avéré fondamental dans la coopération transfrontalière, laquelle est un mode d'exercice des compétences des collectivités et non pas de compétences propres. »*

[564] B. Delebecque, LMCU, entretien du 31 octobre 2007.

[565] G. Flament, SGAR, entretien du 31 octobre 2007.

Le rapprochement avec le Département du Nord se fait assez simplement compte tenu des bonnes relations personnelles qu'entretiennent le président de LMCU et celui du Conseil général, Bernard Desrosier[566]. L'intégration de la Région Nord-Pas-de-Calais se fait également sans difficulté même si les relations entre le Conseil régional et LMCU sont plus compliquées. Nous verrons par la suite dans quelle mesure l'intégration du Conseil régional et du Conseil général au sein de la nouvelle organisation transfrontalière soulève un certain nombre de problèmes et d'ambiguités pour ces autorités politiques mais aussi pour le partenariat transfrontalier[567]. A partir du moment où la présence de l'Etat a été confirmée, l'association des autorités départementales et régionales semble s'être décidée sans controverse, dans la mesure où les services étatiques sont susceptibles de jouer un rôle de médiateur entre les différents gouvernements territoriaux.

En résumé, LMCU abandonne l'exclusivité du partenariat transfrontalier intercommunal en s'ouvrant aux autres autorités politiques, au risque de perdre son rôle dominant dans la coopération transfrontalière sur son territoire, mais dans l'espoir de renforcer ses capacités d'action en matière de coopération transfrontalière sur son territoire et de mieux contrôler ses concurrents potentiels en en faisant des partenaires. Autrement dit, elle fait le pari qu'elle sera la plus grande bénéficiaire de ce partenariat intergouvernemental même si les autres autorités interviennent, dans la mesure où l'action envisagée se limitera exclusivement au territoire intercommunal. Le partenariat proposé par LMCU vise en quelque sorte à neutraliser les possibles concurrences de la part des autres niveaux de gouvernement dans le domaine transfrontalier et obligent ces derniers à se focaliser sur le territoire de Lille Métropole alors que la Région et le Département ont un territoire bien plus vaste.

Quant aux communes, Pierre Mauroy s'oppose catégoriquement à leur intégration[568]. Pour lui, les communes participent au partenariat par l'intermédiaire de LMCU et des élus communautaires, qui sont tout à fait à même de les représenter au sein de la COPIT puis de l'« Eurométropole ». Pierre Mauroy semble vouloir éviter de renouveler l'expérience des conflits inter-communaux auxquels il a

---

566 Outre le fait d'appartenir au même parti politique (le PS), Pierre Mauroy et Bernard Derosier se connaissent depuis longtemps (ils se côtoient dès le début des années 1960 au sein du syndicat enseignant FEN) et s'apprécient. Dans son livre *Paroles de Lillois*, Pierre Mauroy évoque Bernard Derosier comme un de ses trois « fidèles ». La presse rapporte également les liens de proximité qui unissent les deux hommes : avec Bernard Roman, Danièle Defontaine et Michel Delebarre, Bernard Derosier représenteraient la « *garde rapprochée* » de Pierre Mauroy (*« Bernard Derosier, 68 ans, se décrit volontiers comme le grand frère de la bande. Ce fin organisateur, président du Conseil général du Nord, est sans doute le plus fidèle serviteur d'un homme qu'il a rencontré… en 1962* », *L'Express*, 13 décembre 2007). De son côté, Bernard Derosier marque son admiration pour l'ancien maire de Lille : « *C'est un homme de conviction forte – la lutte contre l'injustice, contre les inégalités – qui dipose en amont d'une grande capacité d'analyse, fixe des objectifs et s'y tient* », *L'Express*, 13 décembre 2007.

567 Ce point est développé au chapitre 4 ainsi que dans la troisième partie.

568 Dès 1997, alors que Mme Van Der Stichele, deputée de la Province de Flandre occidentale, émet l'hypothèse d'associer les communes au travail de la COPIT, Pierre Mauroy exprime ses réticences. (cf. conseil d'administration du 1er décembre 1997). La question est alors enterrée pour plusieurs années puis ressurgit lorsque les débats sur l'évolution organisationnelle et juridique de la structure transfrontalière sont relancés. Lors du conseil d'administration du 17 mai 2004, à la proposition de Bernard Haesebroeck d'associer les communes au futur partenariat, Pierre Mauroy répond par la négative et affirme que le niveau intercommunal est le bon et que les 85 communes sont représentées par LMCU. Lors du conseil d'administration du 9 mars 2006, Pierre Mauroy insiste en déclarant que le GLCT ne devra pas inclure les communes françaises qui seront représentées par LMCU, et qu' il n'est donc pas nécessaire de leur demander leur avis avant la création de la nouvelle organisation.

participé au sein de la Communauté urbaine de Lille[569] et les logiques de compromis qu'il a développées pour y faire face et satisfaire les intérêts des élus locaux.

Par ailleurs, au début des années 2000, LMCU souhaite l'élargissement du partenariat pour une autre raison qui lui apparaît fondamentale : elle veut impliquer les Régions belges afin de trouver un interlocuteur « à sa hauteur » de l'autre côté de la frontière. Après avoir travaillé plusieurs années avec les intercommunales belges dans le cadre de la COPIT, LMCU se rend compte de la différence en termes de compétences et de moyens d'action qui sépare la Communauté urbaine des groupements intercommunaux belges et tient cette différence pour responsable de la faiblesse des actions de coopération transfrontalière. Pour les responsables de LMCU, toute progression ne pourra se faire sans les Régions belges. Un certain mépris pour les intercommunales belges, lié aussi à l'absence, dans un premier temps, de leaders politiques locaux « dignes » de Pierre Mauroy, transparaît dans le discours des administrateurs français en charge de la coopération transfrontalière à LMCU :

> « La COPIT n'a jamais été porteuse de projet propre parce que le partenariat était complètement déséquilibré. On est resté trop longtemps dans la COPIT. Les intercommunales belges se sont servies de la COPIT et de la Communauté urbaine, et c'est pourquoi le président Mauroy a changé de stratégie. La rupture, elle est là. On aurait pu, suite au rapport Pierre Got, faire une « COPIT + », ronronner… Mais c'était continuer à rentrer dans un jeu inégal, où nous, on était compétent, avec un budget de 1,5 milliards d'euros, face à des « nains » qui se servaient de la Communauté urbaine en effet de levier, et donc, on ne pouvait pas continuer à leur servir constamment d'effet de levier et attendre qu'ils grossissent. Il fallait un équilibre, et l'Eurométropole offre cet équilibre. (…) On aura un vrai lieu où l'ensemble des compétences seront rassemblées. »
> S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

Même lorsque Pierre Mauroy trouve des interlocuteurs « à sa mesure » avec Stefaan De Clerck et Rudy Demotte, l'implication des autorités régionales belges continue d'être résolument demandée par les acteurs français qui ne cessent de mettre en avant les lacunes des intercommunales belges face au système des communautés urbaines françaises montré comme exemplaire.

> « Il y a un problème politique majeur : quand on a défini un périmètre, quand on a défini un destin et une histoire commune à ce périmètre, la question essentielle est : quel est l'organe de pilotage de ce périmètre de cohérence, d'appartenance qu'on a choisi ? Et là, indéniablement, le système français est plus intégré, élaboré que le système belge, qu'il soit wallon ou flamand. (…) La difficulté pour les Belges, c'est d'abord le caractère un peu bi-national, mais en plus, cette recherche de cohérence territoriale, comme nous pouvons l'avoir au niveau communautaire, avec un pouvoir renforcé, se heurte à l'obstacle unitaire, d'organisation au sein de chaque intercommunale. Pour moi, c'est un problème majeur : si de part et d'autre, on avait deux niveaux très représentatifs, très intégrés, avec des pouvoirs de décision étendus et donc une légitimité citoyenne forte, je pense que le rapprochement de ces deux entités à des niveaux de pouvoir comparables serait un élément déterminant pour la constitution d'un Eurodistrict. N'ayant pas cela, l'Eurodistrict n'aura une gestion intégrée qu'en associant les Régions, les Départements, les Provinces. »
> B. Haesebroeck, LMCU, 3 décembre 2007.

[569] Alors qu'il est Maire de Lille, Pierre Mauroy doit affronter l'opposition d'une majorité d'élus de petites et moyennes communes qui interviennent via la Communauté urbaine contre son projet de câblage de la ville en 1984-85 puis de nouveau contre son projet de construction de la zone d'activités Euralille.

- ***Le poids politique de Pierre Mauroy et l'expérience française de la contractualisation***

L'idée d'une intégration de tous les niveaux de gouvernement dans la nouvelle organisation transfrontalière est introduite par Pierre Mauroy qui profite de son influence au niveau national et de son autorité politique auprès d'acteurs belges, moins assurés et moins unifiés, pour mener à son terme ce processus de persuasion sans tenir compte ni des hésitations de son entourage[570], ni de celles des partenaires belges.

Dès 2001, il énonce son intention d'associer plus étroitement les autres autorités politiques à la COPIT : lors de l'assemblée générale du 19 novembre 2001, il appelle chaque intercommunale à élaborer des projets en commun et à les présenter aux instances supérieures (Union européenne, Etats et Régions) afin de collaborer avec eux pour la mise en œuvre de ces projets. Puis, entre 2004 et 2005, il soutient l'idée énoncée dans les rapports Pierre Got d'associer les autres niveaux de gouvernement au futur GLCT formé dans un premier temps par les seules intercommunales, mais les modalités d'association et le calendrier ne sont pas encore bien fixés. Enfin, en 2007, la possibilité offerte par le nouveau statut européen (le GECT) d'associer tous les types de gouvernement, y compris les Etats, accélère les choses : Pierre Mauroy décide alors d'abandonner le GLCT pour former un GECT avec tous les niveaux de gouvernement. Pour préparer cette nouvelle structure, il s'appuie sur le groupe de travail parlementaire franco-belge, qu'il a suscité et auquel il participe, et qui devient pour lui l'arène privilégiée pour défendre l'idée d'un partenariat transfrontalier multiscalaire. Il contribue à faire de cet espace de discussion le lieu central de définition du nouveau partenariat, prenant le relais de la COPIT où les débats sont devenus plus houleux depuis le coup d'éclat des représentants belges lors du onseil d'administration du 7 février 2007 : les directeurs des intercommunales belges avaient reproché à LMCU et à Pierre Mauroy d'avoir décidé unilatéralement l'abandon de la solution du District

---

570 Thierry Baert, un des premiers artisans de la COPIT à l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, et Bernard Haeseabroeck, conseiller politique de Pierre Mauroy à LMCU, expriment leur désaccord et leurs doutes quant à la solution d'une Eurométropole intégrant tous les niveaux de gouvernement, c'est-à-dire quatorze institutions. Thierry Baert remet en cause la capacité de décision à quatorze : « *Je crains qu'au lieu d'avoir additionné nos forces, nous n'ayons additionné nos faiblesses, françaises et belges, dans cette histoire… Mais ça peut être l'un ou l'autre. C'est l'histoire de la bouteille à moitié pleine ou à moitié vide. J'espère que j'ai tort. On aura peut-être à la fois la capacité française de prendre des décisions et de s'y tenir, et la capacité belge de monter des consensus. C'est possible que ça soit ça, le GECT. Mais, je crains plutôt l'inverse.* » entretien du 30 octobre 2007. Bernard Haesebroeck, quant à lui, a défendu auprès de Pierre Mauroy une option qui consistait à approfondir l'intégration du niveau intercommunal avant d'ouvrir aux autres niveaux de pouvoir, mais le président de LMCU n'a pas retenu cette solution : « *L'idéal pour moi, ç'eut été d'avancer du même pas. J'aurais aimé que ce niveau intercommunal belge soit renforcé et que les intercommunales acquièrent plus de pouvoir, plus de représentativité, en somme plus de légitimité. (…) Tous les paradoxes ne seront pas réglés avec cet Eurodistrict. Le risque est que l'observation, le temps de latence, de réactivité, le temps de persuasion soit retardé puisque, à partir du postulat que tout est rapport de force, plus on est intégré, cohérent au niveau du territoire, à la cible de l'opération, plus on est déterminant dans l'obtention, la reconnaissance, la programmation, l'écoute des niveaux supérieurs qui, territorialement, sont beaucoup plus larges. La disparition de la COPIT acte la disparition d'un niveau intermédiaire qui organiserait ce niveau. Ce territoire-cible de l'opération saura-t-il se structurer, organiser son pilotage politique dans un système d'organisation et de représentation qui le dépasse ? Très bonne question. (…) Dans tout système, si on individualise, pour être crédible au niveau supérieur, il faut d'abord être organisé, harmonisé au niveau du territoire, avant d'aller porter son ambition, ses projets, au niveau supérieur. C'est relativement classique comme logique. Et bien là, le défi, ce sera de réaliser tout cela en même temps. J'ai des doutes sur la pertinence de cette organisation en Eurodistrict. (…) L'idéal serait que le pouvoir de décision de ce territoire se voit régulièrement, se conculte, élabore des stratégies concertées territorialement avant de les promouvoir et d'aller chercher des amplifications au niveau des entités supérieures. Moi, c'est ma thèse. Vous verrez, on va le payer cher. On va avoir certes un Eurodistrict mais quelles seront ses limites de compétences ? On va additionner toutes les compétences mais le manque de chair, de contenu, ce n'est pas ça qui va corriger cela. (…) Si certains attendent que cette structure d'Eurodistrict fasse progresser l'avènement d'une grande métropole transfrontalière, je pense qu'il y a une petite erreur d'appréciation.* » entretien du 3 décembre 2007.

européen (GLCT) au profit d'un GECT où toutes les autorités politiques seraient représentées[571]. Pour éviter de renouveler ce type d'incident, Pierre Mauroy préfère confier la préfiguration de la nouvelle structure au groupe de travail parlementaire qu'il semble dès lors mieux contrôler. Le poids de Pierre Mauroy face à une Belgique fragmentée, en manque de leadership, apparaît comme un des principaux éléments qui explique que la France ait réussi à imposer le principe d'élargissement du partenariat transfrontalier à tous les autres niveaux de gouvernement. Côté français également, la personnalité de Pierre Mauroy a compté pour rattacher la Région et le Département au partenariat intercommunal : « *Avec Mauroy derrière, on ne pouvait pas dire non*[572]».

> « Je pense que la personnalité de Pierre Mauroy est déterminante dans cette aventure. Le fait qu'il ne soit plus maire d'une commune mais président d'une intercommunalité forte a peut-être apporté un prisme déformant, parce qu'il a joué à la fois sa personnalité en termes de capacité à amener autour de la table les représentations territoriales supérieures, et sa représentatitivé territoriale de cible. Il n'y a pas d'équivalent côté belge et la difficulté circonstantielle de la dualité communautaire belge a rendu difficile l'intégration du territoire de cible. (…) La tentation d'un Pierre Mauroy de profiter de son avantage, de sa représentativité auprès de tous, a été facilitée par la mission inter-parlementaire, qui était un peu tronquée d'ailleurs puisque cette mission avait initialement pour but de tester les horizons d'expériementation et d'identifier à partir des points de blocages quelle était la re-médiation possible. La personnalité même de Pierre Mauroy, désigné au sein de cette mission, a fait en sorte de pousser l'avantage : il s'est dit « si j'ai même autour de moi les Etats qui s'y intéressent, je vais travailler sur une expérimentation y compris structurelle ». Mais le contexte communautaire belge, qui est pour lui d'une complexité rare, il l'a un peu écarté. Il s'est appuyé sur des personnalités politiques pour compenser cela : Stefaan De Clerck, côté flamand (…) ; côté wallon, Rudy Demotte. »
> B. Haesebroeck, LCMU, 3 décembre 2007.

Rappelons également qu'en France, les pratiques de contractualisation entre autorités politiques se sont fortement développées depuis le premier mouvement de décentralisation au début des années 1980[573]. Les politiques d'aménagement du territoire et la politique de la ville sont particulièrement touchées par cette tendance à la coopération inter-institutionnelle[574]. Si le terme de contrat, au sens juridique du terme, ne peut s'appliquer à l'« Eurométropole », cette dernière renvoie à la même logique de partenariat et de coopération entre divers acteurs institutionnels. En d'autres termes, le partenariat transfrontalier se rapproche du phénomène de contractualisation si on considère, avec certains analystes de l'action publique, que celui-ci renvoie, de manière plus générale, à un mouvement de reconfiguration des relations entre les acteurs, et en particulier entre l'Etat et les collectivités territoriales[575]. Ainsi, les acteurs français, habitués depuis plus d'un vingtaine d'années

---

571 Il a été fait mention de cet événement au chapitre 2.

572 J-P. Legrand, Région Nord-Pas-de-Calais, entretien du 29 mai 2008.

573 Marcou G., Rangeon F., Thiébault J-L., *Coopération contractuelle et gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Gaudin J-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Science po, 1999.

574 La LOADDT a renouvelé les dispositifs contractuels au niveau des villes. Elle définit six grands types de contrats : la 4ème génération des contrats de plan Etat-Région, les contrats de ville, les contrats de pays, les contrats d'agglomération, les Grands Projets de Ville (GPV) et les Opérations de renouvellement urbain (ORU).

575 Certains auteurs intègrent les réflexions sur la contractualisation dans leur analyse en termes de « gouvernance » et de « réseaux ». Le développement des politiques contractuelles est pour eux une illustration des transformations qui touchent l'action publique, et notamment de la multiplicité des acteurs qui interviennent et coopèrent sous de nouvelles formes dans la production des politiques publiques. Dans son ouvrage consacré à la montée en puissance des pratiques contractuelles, Jean-Pierre Gaudin (*op.cit.*) évoque en effet le rattachement des démarches contractuelles au concept de gouvernance à partir du début des années 1990.

aux pratiques contractuelles et partenariales, n'ont pas de mal à soutenir la solution d'une « Eurométropole » qui soit un partenariat multi-niveaux.

En revanche, en Belgique, les pratiques contractuelles sont moins développées. Dans l'ouvrage *Coopération contractuelle et gouvernement des villes*[576], les auteurs cherchent à savoir si le phénomène de contractualisation constaté en France se développe pareillement dans les autres pays européens. Ils étudient pour cela le cas de quatre pays : l'Italie, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et la Belgique. Dans le cas de la Belgique, ils constatent que les coopérations contractuelles sont encore embryonnaires, notamment au niveau local. Il semble d'après nos recherches sur les politiques urbaines en Belgique que la situation n'a pas beaucoup évolué, ce que nous confirme le directeur d'un organisme d'expertise territoriale, l'Institut Jules Destrée : pour lui, la Région wallonne ne joue pas le jeu de la contractualisation. Pour le « Contrat d'avenir de la Wallonie » par exemple, alors que l'Institut avait conseillé de travailler en collaboration avec l'ensemble des acteurs concernés et notamment avec les pouvoirs locaux, la Région wallonne a préféré élaborer le contenu du contrat en interne et n'a pas imaginé de réels moyens contractuels pour mettre en œuvre une démarche partenariale.

De manière générale, il apparaît qu'en Belgique, les rapports entre les différents niveaux de gouvernement ont connu de profonds bouleversements durant ces dernières décennies, changements qui ont empêché leur stabilisation et rendues les coopérations inter-institutionnelles plus difficiles qu'en France. En effet, en moins de 20 ans, la Belgique est passée d'un Etat centralisé unitaire à un Etat fédéral régionalisé où les Régions se pensent comme des nouveaux centres. Cette nouvelle centralité a deux conséquences : d'une part, l'Etat fédéral s'efface largement pour laisser place à des Régions qui se perçoivent comme des quasi-Etats, ou du moins, qui en ont l'ambition ; d'autre part, les Régions, qui obtiennent la compétence de réglementer l'organisation administrative de leur territoire, se posent en supérieur hiérarchique par rapport aux communes et aux Provinces tandis que celles-ci entendent conserver leur traditionnelle autonomie locale (renforcée par la fusion des communes qui leur donne un poids supplémentaire). Par ailleurs, le clivage communautaire au sein du pays provoque lui aussi des effets particuliers. Entre la Wallonie et la Flandre, une différenciation grandissante s'affirme dans les rapports que le local entretient au centre, c'est-à-dire à la Région : la Wallonie privilégie un système plus centralisé dont la Région wallonne serait le centre bien que la Communauté française en constitue l'autre moitié, alors que la Flandre, marquée par un rejet du centralisme, met en place un édifice plus décentralisé[577]. Tous ces changements affectent la hiérarchie formelle et les relations plus informelles entre les niveaux de gouvernement et rendent les possibilités de partenariat multi-niveaux moins prévisibles, plus compliquées et finalement moins nombreuses. Autrement dit, les relations entre les différents niveaux de gouvernement en Belgique apparaissent

[576] Marcou G. et al., *op.cit.*

[577] Concernant la reconfiguration des relations entre les niveaux de pouvoir et la éléments de différenciation entre la Wallonie et la Flandre : De Rynck Ph., Wayenberg E., *op.cit.*

souvent mal assumées et souffrent d'une certaine étanchéité propre à chaque niveau d'action, malgré le cumul des mandats et la puissance d'intégration des partis qui atténuent en partie ce cloisonnement. Le partenariat multi-niveaux semble moins rôdé que dans le cas français.

Cette différence peut s'expliquer, du moins partiellement, par le caractère récent de l'organisation institutionnelle actuelle et l'ampleur des changements qui l'ont affecté au cours de ces dernières décennies. Ainsi, les courroies de transmission et les mécanismes de régulation (notamment informels) entre niveaux n'ont cessé d'être bouleversés au fil des successives réformes constitutionnelles qui ont traversé le pays : contrairement à l'incrémentalisme qui a marqué la décentralisation française, la rapidité des changements en Belgique a placé les acteurs locaux dans des inter-relations instables qui ne favorisent pas les pratiques partenariales. De plus, le fait qu'en Belgique, les compétences des autorités politiques soient des compétences exclusives et non partagées, comme cela peut être le cas en France, atténue la nécessité partenariale autour d'une même politique.

En bref, l'expérience des autorités politiques françaises pour les dispositifs contractuels et partenariaux a sans doute renforcé leur assurance quant à la défense du caractère inter-gouvernemental de la nouvelle organisation transfrontalière face à des acteurs belges moins expérimentés face à ce type de partenariat.

Malgré les réticences belges qui vont s'exprimer au cours des quelques années qui marquent le passage de la COPIT à l'« Eurométropole », la volonté française d'intégrer les différents niveaux de gouvernement va finir par emporter l'adhésion de toutes les intercommunales belges.

Cependant, la volonté française ne s'est pas imposée uniquement grâce à l'autorité de Pierre Mauroy, mais aussi parce que, de l'autre côté de la frontière, les avis ne s'opposent pas systématiquement, et surtout pas de manière uniforme, aux intentions françaises : certains y sont plutôt favorables, d'autres se montrent plus réservés. Dans tous les cas, il n'y a pas d'avis unanime qui puisse s'opposer aux velléités françaises. Il est toujours insuffisant de rapporter un processus à la volonté d'un seul homme même si la personification particulièrement forte de certains phénomènes amène à première vue à une telle conclusion, comme c'est le cas pour la coopération transfrontalière intercommunale franco-belge. Dans l'ouvrage collectif *Le leadership et le territoire*[578], de nombreuses contributions[579] insistent sur la nécessité de considérer les conditions sociales, dans un espace et à un temps donnés, qui permettent à un leader d'être suivi. Ces auteurs rappellent que le leadership est un rapport de domination, une interaction : par conséquent, son influence est conditionnée à la relation qu'il entretient tant avec ses opposants qu'avec ses « *followers* ». C'est pourquoi, il est pour nous important de ne pas considérer seulement le rôle de Pierre Mauroy mais également le positionnement et les intérêts des partenaires belges par rapport aux offres de LMCU.

[578] Smith A., Sorbets C. (dir.), Le leadership et le territoire. Les cadres d'analyse en débat, Rennes, PUR, 2003.

[579] Notamment : Sawicki F. « Leadership politique : un concept à remettre sur le métier » ; Baraize F., Négrier E., « Un chemin vers le leadership ».

Finalement, le principe d'intégration de tous les niveaux de gouvernement au sein du partenariat transfrontalier sur le territoire intercommunal est admis car il entre en résonance avec certaines préoccupations des intercommunales belges qui vont l'ajuster à leurs attentes hétérogènes.

- ***En Belgique : des accommodements différenciés***

Concernant l'intégration des échelons supérieurs français, les Belges n'y voient pas d'inconvénient et placent même de l'espoir dans la présence de l'Etat français qui « *apporte beaucoup de moyens* [580]». Ils espèrent ainsi pouvoir débloquer des dossiers qui se sont heurtés jusqu'alors à l'absence de considération des autorités centrales à leur égard[581]. En cela, ils rejoignent le point de vue des acteurs locaux français pour qui la présence d'un représentant de l'Etat français permettra d'avoir un avis immédiat sur les opérations transfrontalières programmées sans devoir attendre que l'information « remonte » vers les autorités centrales puis « redescende » avant de lancer un projet : « *le préfet est là de manière délibérante, et dégage de beaucoup d'allers-retours vers l'Etat central*[582]».

Chaque intercommunale belge appartenant à la COPIT entretient avec ses autorités supérieures comme avec ses communes des relations très différenciées. Une fois encore, il est impossible de décrire la situation belge dans son ensemble ni même celle de la Wallonie ou de la Flandre. Nous devons détailler le positionnement de chacune des intercommunales associées à la COPIT.

Côté flamand, il ne fait aucun doute, pour les acteurs de la COPIT, que la Province de Flandre occidentale doit être intégrée dans la nouvelle structure transfrontalière. Depuis les débuts de la coopération intercommunale, l'autorité provinciale s'est montrée très intéressée par la question transfrontalière et a même participé en tant que membre à part entière au « projet Grootstad ». Dans ce sens, la Province de Flandre occidentale a tenu un rôle tout à fait particulier puisqu'aucune des autorités de même niveau de pouvoir (Département du Nord, Province du Hainaut) n'a été ainsi impliquée dans le partenariat transfrontalier intercommunal. La proximité de la Province de Flandre occidentale avec les intercommunales membres de la COPIT provient en partie des liens personnels qui existent entre Leiedal et la Province, le premier directeur de Leiedal étant le mari de la députée provinciale Marie-Claire Van Der Stichele. Outre cette dernière, figure de proue de l'action transfrontalière de la Province, d'autres députés provinciaux, comme Jan Durnez, ancien échevin d'Ieper, ainsi que le gouverneur Paul Breyne se sont montrés favorables à une collaboration avec la

[580] M. Engelen, Consul de Belgique à Lille, entretien du 5 décembre 2007.
[581] Depuis la fin des années 1990, plusieurs responsables des intercommunales belges soulignent la responsabilité du centralisme français dans le blocage de certains projets de coopération. Ainsi, l'IDETA se plaint régulièrement des lenteurs de la DDE du Nord et de la mauvaise volonté des douanes françaises concernant le projet de réaménagement du poste-frontière de Camphin-Lamain (Cf. Conseils d'administration du 8 décembre 2003 et du 28 juin 2004). Les responsables de l'IEG, quant à eux, accusent également l'Etat français de ne pas clarifier sa position quant à la zone du « Risquons-tout » à Mouscron, freinant le projet de rénovation du site prévu par les autorités locales belges.
[582] P. Delnatte, Conseil général du Nord, entretien du 29 novembre 2007.

COPIT. Ainsi, quand il s'agit, à la fin des années 2000, d'élargir le partenariat intercommunal à d'autres instances politiques, les intercommunales flamandes pensent immédiatement à la Province de Flandre occidentale qu'il considèrent comme une alliée plutôt que comme une concurrente, d'autant plus que la Province a des ressources intéressantes à offrir, notamment ses liens directs avec la Région via le gouverneur de la Province[583] et son expérience dans la gestion du programme INTERREG.

Concernant l'intégration de la Région flamande, les représentants des intercommunales flamandes ont des avis plus mitigés. Selon eux, la Région est peu intéressée par la problématique transfrontalière, et a accepté d'en déléguer le traitement aux autorités provinciales et locales (intercommunales et communes). Ainsi, en 2005, le gouvernement flamand a nommé M. Paul Breyne, gouverneur de Flandre occidentale, coordinateur flamand pour la coopération avec le Nord de la France. A ce titre, il met en place le « groupe de réflexion sur le Nord de la France » auquel participent les intercommunales WVI et Leiedal pour définir la « Stratégie de la Province de Flandre occidentale à l'égard du Nord de la France », puis la « Stratégie politique de la Flandre à l'égard de la France ». Le second document, concernant la Région flamande dans son ensemble, est fortement inspiré de celui élaboré pour la Province. Cet effort de mise en cohérence des visions régionales et locales prouve, aux yeux des représentants flamands de la Province et des intercommunales frontalières, qu'il n'existe qu'une seule vision flamande de la coopération transfrontalière avec la France et que la Région flamande a donné son aval aux instances inférieures pour l'exécuter[584]. Dès lors, l'implication de la Région flamande dans la nouvelle « Eurométropole » ne leur semble pas indispensable. Néanmoins, les acteurs locaux et provinciaux ne s'y opposent pas, certains d'être les premiers représentants de la position flamande. Les représentants flamands admettent que la Région se sentira peut-être plus concernée si elle est impliquée directement et pourra intervenir sur certains points par rapport auxquels la Province et les intercommunales ne sont pas compétentes. Mais ils continuent à croire en l'efficacité du principe de subsidiarité qui est de rigueur en Flandre, et à leur avantage dans cette configuration. La Province de Flandre occidentale, et dans une moindre mesure, les intercommunales, ne veulent pas sacrifier l'autonomie qu'elles ont acquise au cours de la dernière décennie face à une Région aux velléités centralisatrices[585]. La Région flamande fait bien partie officiellement de l'« Eurométropole

---

583 En Belgique, les gouverneurs de Province sont nommés par le pouvoir régional sur avis conforme du Conseil des ministres fédéral. Le gouverneur est commissaire des gouvernements fédéral, régional et communautaire. A ce titre, il assure certaines fonctions particulières. Ainsi, au nom des gouvernements régionaux et communautaires, il est chargé de l'exercice de la tutelle sur la Province, les communes, les CPAS, les zones de police, les fabriques d'église).

584 A Leidal comme à WVI, on revendique l'existence d'une coordination entre les différents niveaux organisée par le niveau intercommunal qui semble se présenter comme le principal représentant de la coopération transfrontalière : « *Un élément important : nous, côté flamand, nous avons de bonnes relations avec WVI, et aussi avec la Région et la Province. Et quand il y a des réunions, nous nous préparons. Ça veut dire que je ne prépare pas seulement les exposés de Stefaan De Clerck et de Leiedal mais je prépare la vision flamande. On veut être sur la même longueur d'onde.* » V. De Mey, Leiedal, entretien du 27 février 2008. « *De mon côté, j'ai pensé qu'il était nécessaire que les acteurs politiques prennent officiellement position sur la politique transfrontalière, sur ce qu'ils voulaient ou ne voulaient pas, pour faire avancer les choses, car, sans engagement politique, les institutions ne pouvaient rien faire. Et il fallait un point de vue unifié. J'ai d'abord demandé à la Province, puis à la Région de définir leur engagement dans le transfrontalier, de trouver un accord. Alors qu'en France, il n'y a pas eu de débat politique général sur ce qu'on veut au niveau transfrontalier. En Wallonie non plus. En Flandre, on a défini, du local au fédéral, ce qu'on attendait.* » J. Christiaens, WVI, entretien du 18 février 2008.

585 Mme Van Der Stichele, députée permanente à la Province de Flandre occidentale (jusqu'en 2000), nous explique qu'en Flandre, les Provinces, et en particulier, la Province de Flandre occidentale, ont dû être très actives pour justifier leur utilité et

Lille-Kortrijk-Tournai », mais les intercommunales et la Province comptent bien garder un rôle privilégié au sein de la nouvelle organisation.

Dans plusieurs réunions de la COPIT, les responsables flamands expriment leur volonté de laisser les intercommunales au cœur du dispositif. Le transfrontalier constituant, pour ces structures, un domaine sur lequel elles ont l'exclusivité et sur lequel elles peuvent s'appuyer pour développer leur action et leur autonomie face aux communes et à d'autres structures potentiellement concurrentes, elles y sont particulièrement attachées. En 2004 déjà, M. Destoop, président de l'intercommunale Leiedal, réclame une « *meilleure communication des projets transfrontaliers pour que les intercommunales puissent plus s'impliquer*[586]». L'année suivante, lors du conseil d'administration du 28 novembre 2005, le directeur de l'intercommunale WVI, M. Sanders réagit aux propositions émises dans le cadre d'un des rapports Pierre Got, concernant la mise en place d'une future agence technique pour la métropole transfrontalière, en soulignant l'intérêt de garder les intercommunales au centre de la nouvelle configuration même s'il est d'accord avec M. Vanparys, le président de WVI, et M. Mauroy sur la nécessité d'associer communes et niveaux supérieurs pour « *gagner leur confiance* » car « *les intercommunales sont seulement des prestataires de services* »[587].

En Wallonie, la situation est plus contrastée. La Province du Hainaut, largement exclue du partenariat transfrontalier, ne tient pas le rôle d'intermédiaire entre pouvoir régional et pouvoir local et d'unificateur entre les différents pouvoirs locaux que la Province de Flandre occidentale s'est construit côté flamand. L'intercommunale IDETA est favorable à une intégration de la Région wallonne, qui pourrait être l'occasion de resserrer ses liens avec le pouvoir régional, tandis que l'IEG est beaucoup plus réticente à l'idée de perdre encore un peu plus de sa centralité dans la coopération transfrontalière franco-belge.

Alors que les représentants de l'IDETA au sein de la COPIT n'auraient pas proposé d'eux-mêmes la possibilité d'associer la Région wallonne au partenariat transfrontalier intercommunal, l'idée leur semble très vite envisageable. Les relations que l'intercommunale entretient avec le pouvoir régional sont ambivalentes. Alors qu'elle a l'impression de ne pas compter aux yeux du gouvernement wallon jusqu'à la fin des années 1990 du fait de son éloignement géographique par rapport au centre de la

---

leur légitimité aux yeux de la Région flamande. Le transfrontalier fait partie des domaines à travers lesquels l'autorité provinciale s'affirme même si ce n'est pas la voie privilégiée : « *Je pense que la force de la Province, des Provinces flamandes, c'est qu'elles se sont regroupées et ont ensemble manifesté leur volonté d'avancer. On a fait une association de Provinces très efficace qui a toujours voulu le dialogue et a renforcé les positions des Provinces. Et là, c'est surtout la Flandre occidentale et le Limbourg (autre Province frontalière, sur la frontière Est de la Flandre) qui ont fait les premiers pas pour que les Provinces se réveillent face à ce qui était en train de se passer : les Provinces étaient menacées. Ça s'est fait très tôt, en 1979, avant même qu'il y ait la décentralisation. En 1979, on a essayé d'enlever le pouvoir de fiscalité aux Provinces. Ça n'a pas réussi parce que les Provinces ont protesté. Les Provinces se sont toujours prises en main et je ne crois pas que ça soit le transfrontalier en particulier qui ait donné plus de poids. C'est vraiment la volonté des Provinces de manifester leur existence envers la Région* » entretien du 21 février 2008.

[586] M. Destoop, Leiedal, lors de l'assemblée générale de la COPIT du 29 novembre 2004.

[587] M. Vanparys, WVI, conseil d'administration de la COPIT du 28 novembre 2005.

Wallonie, une certaine proximité s'établit depuis que M. Demotte, originaire de la région[588] et président de l'IDETA en 2006-2007, est élu ministre-président de la Région wallonne en juillet 2007[589]. Néanmoins, pour les membres de l'IDETA comme pour ceux de l'IEG, le fait d'avoir un représentant du Hainaut occidental au poste de ministre-président a des effets ambigus : il est certain que Rudy Demotte est porteur de certaines revendications qu'il juge intéressantes pour sa région d'origine auprès du gouvernement wallon, notamment concernant la constitution de communautés urbaines qui pourrait servir d'exemple à la Wallonie picarde, ou concernant la coopération transfrontalière. Mais dans le même temps, le Ministre-président veut se construire l'image d'un homme politique droit et impartial au service de la Wallonie dans sa globalité. Il veut acquérir la stature d'un homme d'Etat et éviter les reproches, souvent faits à ces prédécesseurs, sur d'éventuelles pratiques de favoritisme envers son territoire d'origine[590]. Frédéric Seynhaeve, conseiller au sein de différents cabinets politiques de Rudy Demotte entre 1997 et 2005, puis directeur du pôle « développement territorial » de l'IDETA depuis 2005, exprime en ces termes la position de l'actuel Ministre-président de la Région wallonne, qui devient également en 2008 président de la Communauté française de Belgique –le cumul de ces deux fonctions étant une première en Wallonie.

> « Sa double casquette était inédite [président de la Région wallonne et de la Commuanuté française de Belgique]. Il a donc voulu montrer que, malgré ce positionnement privilégié, il n'agissait pas pour son territoire, qu'il n'était pas courtier dans son rôle de ministre-président, qu'il était indépendant de son territoire d'origine. Bien sûr, c'est bien d'avoir un homme fort à la Région qui vient d'ici. Ça permet par exemple de discuter avec Aubry ou De Clerck de l'autre côté de la frontière. Mais ça a aussi crée des attentes un peu déçues car il n'y a pas de courtage direct, même si Demotte a quand même donné, de par son poste de ministre-président, une légitimité au Conseil de développement de « Wallonie picarde », et a facilité son action. »
> F. Seynhaeve, IDETA, 20 mai 2009.

Pour l'IDETA, intégrer la Région wallonne dans l'« Eurométropole » est une façon d'accentuer ses liens avec le pouvoir régional. Déjà, certains salariés de l'IDETA, tels que Christophe Mazza ou Frédéric Seynhaeve, ont travaillé ou travaillent en tant que conseillers politiques de Rudy Demotte à la Région wallonne. Pour les responsables de l'IDETA, la présence de la Région wallonne ne pourra que favoriser l'action transfrontalière des intercommunales, même si des efforts restent à faire pour que l'autorité régionale s'investisse réellement. Par ailleurs, compte tenu des rapports parfois conflictuels qui lient l'IEG et l'IDETA, cette dernière, qui bénéficie de meilleurs relais auprès de la Région

---

588 M. Demotte est originaire de la petite ville de Flobecq dans le Hainaut occidental près de la frontière avec la Flandre. Avant de devenir plusieurs fois ministre aux niveaux fédéral et régional, il débute sa carrière politique dans cette région en étant d'abord secrétaire de la Fédération des Jeunes Socialistes du Hainaut occidental de 1992 à 1995, puis Président de la Fédération du Parti socialiste du triple arrondissement de Ath-Tournai-Mouscron entre 1993 et 1999, député fédéral du même arrondissement de 1995 à 1999, et enfin conseiller communal puis Bourgmestre de Flobecq à partir de 1994.

589 Avant l'arrivée de Rudy Demotte à la tête de l'autorité régionale wallonne, d'autres élus locaux issus du Hainaut occidental avaient obtenu des postes ministériels à la Région à travers lesquels ils avaient fait valoir les intérêts du Tournaisis. Cela a été le cas d'Arnaud Decléty, ministre wallon et sénateur de l'arrondissement Ath-Tournai-Mouscron et de Guy Spitael, Bourgmestre d'Ath, Ministre-président de la Région wallonne, et Président du Parti socialiste. Mais entre le retrait de ces deux poids lourds politiques au début des années 1990 et l'arrivée de Rudy Demotte à la Région dans les années 2000, il y a un vide de quelques années pendant lesquelles le Hainaut occidental se sent peu représenté dans les ministères de la Région wallonne.

590 Il s'agit aussi pour Rudy Demotte de faire changer l'image du PS encore trop souvent assimilé aux pratiques clientélistes et aux « baronies » locales.

wallonne, envisage favorablement la perspective d'une présence de la Région wallonne dans la nouvelle organisation transfrontalière car cela pourra constituer un atout supplémentaire pour peser face à l'IEG dans le partenariat transfrontalier.

Toutefois, de même que les intercommunales flamandes, les représentants de l'IDETA à la COPIT souhaitent que le centre de gravité du nouveau partenariat transfrontalier reste au niveau des intercommunales. Lors du conseil d'administration de la COPIT en février 2007, M. Flament, président de l'IDETA, déclare : « *Il serait regrettable que l'Eurodistrict soit un partenariat piloté par des autorités autres que les autorités locales. L'assise de l'Eurodistrict doit être le niveau local : ce territoire-ci.* » Il ajoute un peu plus loin : « *Nous nous engageons pour l'Eurodistrict. Nous entendons pleinement y collaborer. Nous le faisons dans la conviction que ce dispositif doit venir d'en bas, que nous voulons y jouer un rôle et que nous y avons notre place.* » Comme pour Leiedal ou WVI, la coopération transfrontalière constitue pour l'IDETA un champ d'action nouveau qu'elle s'est accaparée et qui peut contribuer à son affirmation institutionnelle face à ses communes membres ou à des pouvoirs concurrents comme celui de la Province du Hainaut[591].

Le positionnement de l'IEG est différent dans la mesure où cette intercommunale a une relation plus distante avec la Région wallonne. Il faut tout d'abord mentionner que deux des trois communes qui forment l'IEG sont dirigées par une majorité du Centre démocrate humaniste (CDH). Or, les sociaux-chrétiens n'ont pas toujours fait partie des coalitions gouvernementales qui se sont succédées à la tête de la Région wallonne ces vingt dernières années, contrairement aux socialistes : ainsi, entre 1999 et 2004, les socialistes dirigent avec les libéraux et les écologistes[592] tandis que les sociaux-chrétiens se retrouvent dans l'opposition, ce qui entrave les possibilités de rapprochement entre le pouvoir régional et l'IEG pendant cette période, contrairement à la plupart des communes de l'IDETA où le PS est majoritaire et qui dispose donc de relais stables à la Région. Le président de l'IEG, Gilbert Detremmerie, est par ailleurs un des artisans de l'éclatement de l'intercommunale SIDEHO au début des années 1990, qui a donné naissance aux intercommunales IEG et IDETA, et s'oppose farouchement, jusqu'à sa démission en 2009, à l'idée de re-fusionner les deux intercommunales dans le cadre du projet de la « Wallonie picarde » défendu par Rudy Demotte. Ses relations avec Rudy Demotte devenu Ministre-président de la Région wallonne ne sont donc pas bonnes. Malgré les efforts diplomatiques de Daniel Senesaels, Bourgmestre socialiste d'Estaimpuis, troisième commune de l'IEG, pour améliorer les rapports avec la Région, l'IEG continue d'être perçu et de se percevoir comme un territoire oublié des pouvoirs régionaux qui préfère « se débrouiller » seul[593].

---

591 Nous évoquerons la question des relations entre les intercommunales wallonnes et la Province du Hainaut dans notre chapitre 4.

592 Gouvernement Di Rupo I de 1999 à 2000, puis gouvernement Van Cauwenberghe de 2000 à 2004. Depuis 2004, le CDH fait de nouveau partie du gouvernement wallon.

593 Cependant, l'isolement des communes de l'IEG semble tenir de plus en plus de l'affichage : ainsi, les listes électorales pour les régionales de 2009 faisaient une place importante aux Mouscronnois (les candidats mouscronnois étant souvent placés en tête de liste, bien avant les Tournaisiens) quel que soit le parti.

L'IEG ne voit donc pas d'un bon œil la perspective d'une intégration de l'autorité régionale dans la nouvelle organisation transfrontalière : les responsables de l'IEG engagés dans la COPIT craignent que le nouveau partenariat élargi aux autorités supérieures n'éloigne encore les objectifs de coopération de la gestion des problèmes frontaliers au profit d'actions de grande envergure d'intérêt supra-local. Ils ne s'opposent pas pour autant à l'élargissement mais mettent en garde contre le danger d'une dérive vers des actions de plus en plus macroscopiques tandis que les problèmes quotidiens liés à la frontière, c'est-à-dire les problèmes qui se posent directement sur leurs communes, risquent de ne pas être pris en considération. Un certain scepticisme, surtout perceptible dans la commune de Mouscron, entoure la création de l'« Eurométropole ».

> « Dans l'Eurodistrict, les intercommunales vont perdre beaucoup de leur pouvoir puisqu'elles passent de 1/5 des contributions financières à 7%. Elles vont donc être beaucoup moins présentes, ce que je regrette fort. (…) Pour tous les problèmes techniques qui ne relèvent pas des communes, on est coincés. Il faudrait que ce soit l'Eurodistrict qui s'occupe de ça, mais ça ne les intéresse pas. Ça n'arrangerait pas du tout Lille. »
> M. Franceus, Ville de Mouscron, 13 novembre 2007.

Les plus optimistes parient sur le rôle prépondérant que les intercommunales vont conserver compte tenu de leur expérience dans la coopération transfrontalière :

> « Les intercommunales resteront les partenaires principaux quand il y aura des décisions et qu'il faudra les mettre en œuvre. Il faut voir aussi ce qu'on va traiter dans l'Eurodistrict. L'Eurodistrict doit traiter de tout et c'est vrai que nous n'avons pas les compétences dans tout. Mais quand vous regardez la composition des assemblées générales du bureau, les intercommunales sont encore bien représentées. Pour le reste, on va voir ce que les autres partenaires vont désigner comme représentants : un fonctionnaire de Namur ne maîtrise pas la matière, alors que nous, on la maîtrise et on la pratique depuis de longues années. »
> S. Normand, IEG, 15 novembre 2007.

Quant à l'intégration de la Province du Hainaut et de l'Etat fédéral, il semble qu'elle ait été approuvée dans le simple souci d'équilibre des pouvoirs entre les parties françaises, flamandes et wallonnes : le Département du Nord et la Province de Flandre occidentale faisant partie du partenariat, il était impossible de ne pas inclure également leur homologue wallon, bien que la participation de celui-ci ne soit pas vraiment jugé nécessaire – l'activité de la Province du Hainaut pour démontrer le contraire étant très limité malgré un sursaut depuis quelques années, sursaut tout relatif puisque l'existence même des Provinces en Wallonie semble être sur la sellette ; de même, il est inconcevable pour la France de ne pas solliciter l'Etat fédéral belge, pendant de la participation étatique française, alors que tous les représentants belges considèrent que les services fédéraux n'ont pas leur place dans ce partenariat.

Concernant les communes, les responsables intercommunaux belges s'accordent pour demander leur adhésion afin de renforcer la légitimité politique de la nouvelle organisation transfrontalière. Néanmoins, il est moins question de faire des communes des partenaires à part entière que de répondre

à une sorte d'obligation démocratique. La solution qui sera choisie pour le GECT reflète cette ambiguité : les communes belges font partie des membres officiels de l'« Eurométropole », contrairement aux communes françaises, mais ce sont les intercommunales qui agiront en leur nom.

Nous l'avons constaté, les intercommunales belges ne sont pas toutes entièrement convaincues de la nécessité d'intégrer les niveaux de gouvernement supérieurs dans la nouvelle organisation transfrontalière. Pourtant, elles finissent par l'accepter, certaines avec l'espoir d'en retirer un nouvel appui de la part de la Région pour le développement de leur territoire, et donc de gagner une certaine reconnaissance de leur action, d'autres par dépit ou résignation. L'ajustement des règles du partenariat transfrontalier aux intérêts belges ne se dévoile donc pas au point de vue formel, puisque, dans les statuts officiels, l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » est conforme à la volonté française. Mais dans la pratique, la participation de tous les niveaux de gouvernement se révèle beaucoup moins évidente, traduisant une adaptation aux multiples positionnements internes à la Belgique.
En effet, bien que les autorités supérieures soient officiellement parties prenantes de la nouvelle organisation, les intercommunales belges entendent garder la main sur la coopération transfrontalière intercommunale[594]. Les autorités entraînées par obligation dans ce partenariat, notamment l'Etat fédéral, la Province du Hainaut, et dans une moindre mesure les Régions wallonne et flamande, laissent aux intercommunales le rôle de leader qu'elles revendiquent.

La volonté française de créer un grand partenariat multiscalaire se heurte donc à la résistance passive de la part des pouvoirs publics belges au niveau fédéral, régional et provincial, et à la volonté des intercommunales belges de rester les acteurs centraux de la coopération transfrontalière sur le territoire de l'« Eurométropole ». En exprimant leur déception face à la non-implication des instances supérieures belges, Simon Jodogne et Nicolas Karges révèlent les limites de la domination française et montrent comment le principe de participation à l'« Eurométropole » qui finit par s'imposer est finalement le résultat d'une adaptation à l'hétérogénéité des situations internes au partenariat transfrontalier.

> « Nous [LMCU], on est dedans, de par notre position et l'alternance de la présidence : parce que Martine Aubry reprend la présidence tous les deux ans, on sera toujours moteur ou attendu comme moteur. Pour la Région [Nord-Pas-de-Calais] et le Département [du Nord] il y a aussi une implication, parce qu'ils sentent que c'est politiquement important. On n'a pas le scénario de la chaise vide comme en Belgique. En Belgique, c'est la chaise vide : les Régions ne sont pas là, les Provinces non plus, sauf la Province de Flandre occidentale parce que le gouverneur de Flandre occidentale a un double rôle et un rôle très fort d'implication, et les Communautés non plus ne sont pas là. L'Etat belge est là dans la personne du Consul général, donc, ça reste très diplomatique. La question n'est pas tant l'implication des Régions et Départements français que celui du côté belge. Là, il y a une question centrale. (…) Il y a l'effet écran des

[594] D'une manière plus générale, Fabienne Leloup, Laurence Moyart et Sébastien Pradella montrent que les intercommunalités veulent garder la main sur le développement territorial malgré les velléités régionales pour imposer la Région comme territoire de référence pour organiser le développement économique. Les auteurs expliquent la permanence de l'échelle sub-régionale par le phénomènes de la dépendance au sentier. Cf. « Les échelles régionales pour penser le territoire et la dépendance au sentier », in *Action publique et changement d'échelles : les nouvelles focales du politique,* Faure A. et al. (dir.), *op. cit.*

intercommunales : le message qu'elles leur donnent [aux Régions], c'est « laissez nous faire, on vous appellera quand c'est nécessaire », à mon avis. »
S. Jodogne, LMCU, 17 décembre 2009.

« Il y a aussi les représentants, les leaders des territoires flamands et wallons, Rudy Demotte et Stefaan De Clerck, qui ont des positions au niveau régional ou fédéral importantes. Or, j'ai l'impression que c'est un peu l'inverse, j'ai l'impression qu'ils délèguent beaucoup envers les intercommunales, parce que, finalement, les gens qu'on voit représentés, Rudy Demotte ou la Région flamande, c'est toujours des gens des intercommunales »
N. Karges, LMCU, 17 décembre 2009.

« Les autres partenaires arrivent à un moment qui n'est pas facile. Donc, il y en a qui ont pris leur distance quand ils ont vu les difficultés que c'était… La Région et l'Etat fédéral belge se sont déjà un peu désengagés. Côté français, on a une grande présence des nouveaux partenaires, tout le monde est là, le Préfet, la Région, la Ville de Lille, le Département. Mais pour l'instant, il ne sont pas très concernés. »
K. De Fruyt, WVI, 11 février 2009.

Même côté français, où LMCU invite chaque nouveau partenaire à s'investir pleinement afin de faire de la coopération transfrontalière non plus une affaire locale mais un problème global de développement territorial, le Conseil régional et le Conseil général restent circonspects, attendant de voir comment les choses vont évoluer. Malgré les déclarations optimistes de M. Jodogne sur l'implication de ces autorités, des incertitudes persistent quant à l'attitude que les nouveaux partenaires français et belges vont adopter. Concernant l'Etat français, l'engagement est lui aussi mitigé : seul le SGAR semble pleinement convaincu de l'utilité de sa présence dans la nouvelle organisation transfrontalière, tandis que les autres services déconcentrés de l'Etat se montrent plus réticents[595].

En 20 ans d'existence, la COPIT devenue « Eurométropole » s'est forgée un rapport particulier aux acteurs extérieurs. D'abord prise entre un désir d'autonomie et de reconnaissance, elle sollicite tout en tenant à distance les acteurs de la société civile et les autorités politiques qui ne font pas directement partie du partenariat intercommunal. Puis, pour s'affirmer en tant qu'organisation politique et renforcer ses capacités d'action, elle finit par fixer le principe d'intégration de tous les niveaux de gouvernement dans une seule et même structure juridique alors qu'elle tente de conserver des relations toujours étroites mais indirectes avec la société civile. Ce système d'interrelations s'est construit et affermi tout au long du parcours que l'organisation transfrontalière intercommunale a suivi depuis sa création jusqu'à la mise en place de l'« Eurométropole » en passant par les années du « projet Grootstad », et a fini par devenir une évidence aux yeux des différents acteurs engagés dans la coopération sur le territoire Lille-Kortrijk-Tournai. Pourtant, le rapport à la société civile reste ambigu,

[595] Avant la création de l'« Eurométropole », un des administrateurs de la Direction régionale de l'Equipement du Nord-Pas-de-Calais exprimait un point de vue qui n'augurait pas de la pleine participation de l'Etat à la coopération transfrontalière Lille-Kortrijk-Tournai : « *On ne demande pas à aller à l'Eurodistrict. Il y a de quoi faire sur le territoire pour ne pas se faire de concurrence. Là où l'outil Eurodistrict est efficace, on le laisse faire. Notre principe, c'est l'efficacité dans le respect des compétences de chacun : le respect de la loi, mais aussi, parfois, faire la jointure entre les domaines de compétences mal définies par la loi* » entretien du 21 novembre 2007.

et des incertitudes persistent quant au futur rôle des intercommunales dans le nouveau partenariat et quant à l'attitude que les nouveaux entrants vont adopter. Ces incertitudes renvoient aux clivages qui traversent l'institution transfrontalière, notamment entre la France et la Belgique, mais aussi entre la Wallonie et la Flandre, et au sein même de chacune des trois parties. Chaque intercommunale a un rapport particulier à ses autorités supérieures et à ses communes qu'elle transpose au sein du partenariat transfrontalier, ce que nous développerons dans le chapitre suivant.

Outre les normes qui se rapportent directement aux relations entre la COPIT et son environnement socio-politique, l'histoire de la coopération transfrontalière entre organismes intercommunaux français et belges est aussi marquée par l'apparition et la stabilisation de règles qui organisent le fonctionnement interne de l'organisation transfrontalière intercommunale.

Section C – Les principes de fonctionnement interne de l'organisation transfrontalière

En une quinzaine d'années, plusieurs principes d'action vont s'imposer comme des règles de fonctionnement de l'organisation transfrontalière franco-belge. Deux ensembles peuvent être distingués : l'un renvoie à la recherche d'un équilibre entre les partenaires, qui se manifeste notamment par l'adoption des principes de bilinguisme et de double parité (1) ; l'autre concerne le rapport (contradictoire) au politique, qui se traduit d'une part par l'affirmation d'une direction politico-administrative où la place des élus tend à s'accentuer, d'autre part par la pratique du consensus et la revendication d'un fonctionnement « apolitique ». Au travers de ces principes, se mettent en place des mécanismes pour contenir ou réguler les conflits entre acteurs, au risque de les cristalliser ou au contraire de les occulter.

1. La question de l'équilibre entre les partenaires

- *Français et néerlandais : le bilinguisme*

Le principe du bilinguisme s'affirme très rapidement au sein du groupe de la COPIT. Réclamé dès le départ par les partenaires flamands, le bilinguisme est affiché par les acteurs de la COPIT comme une règle de base de la coopération bien qu'il n'apparaisse pas dans la charte de création de la COPIT.

> « Nous avons toujours travaillé en bonne intellligence entre Wallons, Français et Flamands. Je le dis sans difficulté même si cela peut apparaître curieux pour certains. Nous n'avons jamais eu de difficulté à reconnaître la nécessité d'une coopération bilingue. Les Flamands ont toujours été intéressés à ce que leur langue soit reconnue, et nous n'avons jamais fait de difficulté à reconnaître cette présence, ce respect dû à

> la langue flamande. D'où la publication de tous les documents systématiquement dans les deux langues. De même mes courriers. »
> B. Delebecque, LMCU, 31 octobre 2007.

Les documents sont systématiquement écrits dans les deux langues, souvent dans un seul et même exemplaire, le français et le néerlandais s'intercalant. Les réunions principales[596] se font également dans les deux langues avec un système de traduction simultanée. Même le nom « COPIT » a une traduction néerlandaise : « Grensverschrijdende Permanente Conferetie van Intercommunales » (GPCI). Le mot « Grootstad » est également révélateur de la volonté de tenir compte des deux langues : GROOTSTAD signifie « grande ville » en néerlandais et sont les initiales des dénominations française et néerlandaise : « Grensoverschrijdend Ordenings en Ontwikkelingschema – via Terra – Schéma Transfrontalier d'Aménagement et de Développement ». Quand la COPIT devient une association française en 2001, le bilinguisme n'est pas mentionné en tant que tel dans les textes fondateurs mais il y est fait référence de manière indirecte dans les propos sur le financement et la logistique qui indiquent des « *prestations de traduction et d'interprétariat* ». Et en effet, les frais de traduction constituent un des postes de dépenses les plus importants de l'organisation COPIT[597] et ne sont jamais remis en question.

Dans la pratique, le bilinguisme s'applique de façon beaucoup plus souple puisque les supports de traduction ne peuvent être déployés dans toutes les instances et de manière permanente. Ainsi, les réunions de travail en petits groupes se font surtout en français – les partenaires flamands parlant majoritairement et souvent très couramment le français tandis que la plupart des francophones et en particulier les Français ne sont pas capables de s'exprimer en néerlandais. Néanmoins, la règle du bilinguisme dans toutes les arènes et documents officiels donc publics n'a pas fléchi au cours des années malgré les pratiques plus pragmatiques qui sont tolérées dans les lieux plus confidentiels de travail. Ainsi, M. Van Staeyen qui est choisi pour être directeur de la COPIT en 2002 et la secrétaire Annette Gomez-de Roij sont parfaitement bilingues.

> « Chacun est bien conscient de l'inégalité démocratique entre les francophones wallons et français et les Flamands mais pour que cela fonctionne, nous devons respecter la langue minoritaire dans notre association. Même si, dans la pratique, la plupart du temps, nous travaillons en français parce que la totalité des Flamands avec qui nous travaillons, qui sont d'une certaine instruction, parle le français. Même si, quand nous sommes en assemblée générale, ils prennent la parole en flamand, un peu par devoir, par principe. Personne n'y voit de difficulté, au point que certains fonctionnaires de la Communauté urbaine se sont récemment mis au flamand. »
> B. Delebecque, LMCU, 31 octobre 2007.

---

[596] Il s'agit des assemblées plénières de la COPIT jusqu'en 1999, puis des conseils d'administration et assemblées générales de la COPIT (devenue association loi de 1901) entre 2000 et 2007, et depuis 2008, des assemblées générales et réunions du bureau de l'« Eurométropole ».

[597] A titre d'exemple, le budget de fonctionnement 2003 de la COPIT qui s'élève à 280 000 € mentionne des frais d'interprétariat de 21 000 € et des frais de traduction de 16 000 €, soit 13% du budget total. En 2004, on retrouve un pourcentage à peu près similaire (11%) ainsi qu'en 2005 (13%). En 2006, les frais d'interprétariat et de traduction (30 000 € et 18 000 €) vont jusqu'à atteindre 15 % du budget total de fonctionnement de l'organisation (319 000 €).

A l'image de cette situation, en tant que française habitant en Belgique ne connaissant que des rudiments de néerlandais, nos entretiens se sont tous déroulés en français sans que cela ne pose de problème particulier, du moins, explicitement[598].

Lors de la mise sur pied de l'« Eurométropole », le principe du bilinguisme fait l'objet d'une consécration puisqu'il est inscrit dans les statuts de l'organisation. L'article 16 intitulé « langues de travail » lui est entièrement consacré : « *Les langues de travail de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai sont le français et le néerlandais. Les outils de communication généraux (plaquettes, site internet…) et les documents (rapports d'étude…) produits au sein de l'« Eurométropole » et à destination de l'extérieur devront être édités au moins dans les deux langues de travail* ». D'autres articles font également référence à l'usage des langues : « *Les documents de séance sont rédigés en langues française et néerlandaise et envoyés simultanément dans un délai acceptable. Une traduction simultanée est assurée pour les débats de l'Assemblée. Un procès verbal de séance est rédigé en langue française et néerlandaise* » (article 9). Les mêmes exigences sont reprises à l'article 12 décrivant le fonctionnement du bureau. De plus, concernant les services opérationnels de l'Agence transfrontalière, il est indiqué que « *le directeur des services opérationnels, ainsi que le personnel chargé du secrétariat et de l'accueil devront maîtriser de façon active les deux langues de travail de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ». Les autres membres du personnel de ces services opérationnels auront l'obligation de posséder une compétence en langues permettant au minimum de s'exprimer dans l'une de ces deux langues, tout en comprenant l'autre. Pour chacun des membres du personnel, le délai et les modalités d'acquisition ainsi que l'évaluation du niveau, selon les postes tenus, de cette capacité linguistique seront précisés dans le règlement intérieur* » (article 14). Un document spécifique intitulé « Bilinguisme, du principe à la pratique » a même été rédigé afin de détailler les modalités d'application du principe du bilinguisme : les niveaux de langue exigés pour les membres des services opérationnels, le processus d'évaluation des aptitudes linguistiques, les possibilités de formation linguistique proposées en interne…. Le bilinguisme est donc un objectif réaffirmé avec force même si des arrangements temporaires sont concédés[599]. Et effectivement, les personnes qui sont recrutées depuis début 2008 pour travailler dans l'Agence transfrontalière répondent à ces exigences. Bien que cela semble être une des raisons des difficultés à recruter un directeur[600], l'exigence du bilinguisme est maintenue.

---

[598] Bien qu'aucune personne ne nous ait fait part du problème de la langue, il est toutefois possible d'imaginer que certaines personnalités flamandes maîtrisant moins bien la langue française n'ont pas répondu à nos sollicitations d'entretien pour cette raison, parmi d'autres (même si nous proposions toujours la possibilité de faire l'entretien en anglais).

[599] Le niveau de maîtrise de la langue exigé est différent selon les postes et une formation linguistique de mise à niveau est prévue le cas échéant. De plus, le principe de l'usage passif de la langue, qui consiste en une compréhension de la langue étrangère mais une expression dans sa propre langue, est accepté pour certains postes.

[600] Le recrutement du directeur de l'Agence a duré plus d'un an. Selon nos interlocuteurs, les candidats qui présentaient un profil intéressant (selon les critères définis par les membres de l'« Eurométropole ») étaient souvent des Français. Mais leur ignorance du néerlandais empêchait leur recrutement au poste de directeur.

> « On est tombé d'accord pour dire que si on travaille en transfrontalier, il y a 1/3 de la population qui parle néerlandais et qu'il faut que tout soit traduit dans les deux langues. On ne peut pas demander à tout le monde d'être bilingue, c'est clair, mais à partir d'un certain niveau, les réunions officielles doivent se faire en bilingue avec une traduction simultanée. Ça coûte de l'argent, il faut traduire tout, mais c'est le respect de la culture du voisin. C'est vrai que pour la plupart, ils comprennent le français, il n'y a pas tellement de problème, et il y a très peu de Français qui connaissent le néerlandais, mais il faut dire qu'il y en a de plus en plus qui font l'effort de l'apprendre dans les structures françaises, et qui font attention. Il y en a même plusieurs qui connaissent le néerlandais. Par exemple, dans le cadre de l'équipe de l'Agence transfrontalière qu'on est en train de former, il y a aussi une discussion sur les langues. Et là, on a longuement discuté. On s'est rallié aux niveaux européens B2, P1, P2, C1, C2… pour dire, ce poste-là, le directeur, il doit parler et comprendre les deux langues, immédiatement ou dans les trois mois. Pour d'autres postes, financiers ou techniques, qu'on trouve plus facilement côté français, on a dit, il faut un niveau B2, mais après quelques années. Bref, on a différencié les postes. Pour le poste de communication, il faut évidemment quelqu'un qui parle les deux langues. On a donné des délais différents selon les niveaux de postes. »
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

Par ailleurs, la COPIT s'efforce de soutenir toutes les initiatives qui visent à favoriser l'apprentissage des langues, notamment du néerlandais en France, auprès du personnel des intercommunales mais aussi dans les écoles, dans les organismes para-publics et auprès des demandeurs d'emplois[601].

- ***France/Belgique et Wallonie/Flandre : la double parité***

Si le principe du bilinguisme est présent dès la formation de la COPIT au début des années 1990, le principe de la double parité, c'est-à-dire la participation égale de la France et de la Belgique, et en Belgique, de la Wallonie et de la Flandre, apparaît plus tardivement mais s'implante facilement. La double parité s'applique à la participation financière mais elle concerne aussi le nombre de représentants ou tout autre contribution quantitative.

Concernant la composition de la COPIT, la règle de départ est de choisir autant de représentants de chaque intercommunale : cinq représentants par intercommunale, soit dix pour les Flamands, dix pour les Wallons et cinq pour les Français. Puis, en 2001, alors que la COPIT devient une association à laquelle les intercommunales flamandes ne peuvent pas adhérer mais seulement être associées via une convention de coopération, il est décidé d'établir un nombre équivalent de représentants wallons et français au sein des organes de l'association et autant de Flamands associés : par exemple, au conseil d'administration, on a cinq représentants wallons et cinq français, plus cinq flamands associés. Enfin, en 2008, le GECT prévoit une participation égale entre représentants français et belges, et entre Wallons et Flamands. Ainsi, l'assemblée compte 84 membres dont 42 Français et 42 belges et parmi les Belges, 21 Wallons et 21 Flamands.

[601] Au sein de LMCU, des actions de formation à l'apprentissage du néerlandais sont proposées aux agents communautaires. Par ailleurs, LMCU encourage des projets dont certains n'ont pas encore vu le jour – qui visent à développer le bilinguisme franco-néerlandais (lycée multilingue, fête des langues, échanges universitaires, formation linguistique des demandeurs d'emploi…).

La répartition du nombre de représentants au sein de l'organisation transfrontalière s'est donc faite d'abord en faveur de la Belgique par rapport à la France, puis s'oriente progressivement vers un double équilibre France-Belgique, et au sein du groupe belge, Wallons-Flamands.

Au niveau budgétaire, le point de départ est inverse mais l'évolution est convergente : alors que la France est sur-représentée au départ par rapport à la Belgique, et les Flamands par rapport aux Wallons, le principe de la double parité s'établit avec le temps.
Lors du premier budget de la COPIT, en 1994, qui s'élève à environ 75 000 €, il est décidé que les contributions de chacun des membres se feraient proportionnellement au nombre d'habitants de chaque intercommunale située dans la zone couverte par la COPIT. Ainsi, pour 1995, le budget prévu dans la « Convention portant sur les moyens à mettre en œuvre pour un bon fonctionnement de la COPIT » est de 500 000 FF soit 3 000 000 FB avec répartition à la charge de chacun des partenaires en fonction de leurs poids démographique respectif.

Budget de la COPIT pour l'année 1995[602]

CUDL : 1 065 000 habitants = 67,5% soit 337 500 FF ou 2 025 000 FB (soit 51 352 €)
LEIEDAL : 257 000 habitants = 16,3% soit 81 500 FF ou 489 000 FB (soit 12 425 €)
IDETA : 127 000 habitants = 8,1% soit 40 500 FF ou 243 000 FB (soit 6 174 €)
IEG : 81 000 habitants = 5,1% soit 25 500 FF ou 153 000 FB (soit 3 887 €)
WIER : 47 000 habitants = 3% soit 15 000 FF ou 90 000 FB (soit 2 287 €)

Le périmètre de la COPIT ayant été quelque peu modifié en 1999 côté belge en faveur d'un léger élargissement (notamment en faveur du territoire concerné de WVI), la répartition budgétaire en sort modifiée. Ainsi, un document portant sur la contribution de LMCU au budget de la COPIT en 1999 mentionne la règle de répartition suivante : 59,6% pour LMCU, 14,50% pour WVI, 14,3% pour Leiedal, 7,2% pour IDETA et 4,4% pour IEG[603]. La même répartition est reprise dans les années suivantes alors que la COPIT prend la forme d'une association. Ce changement marque une volonté de rétablir un équilibre entre la France et la Belgique même si la participation de la France reste majoritaire.
Le passage au GECT accentue encore le processus de rééquilibrage franco-belge et introduit également un équilibre entre Wallons et Flamands. Ainsi, il est décidé que les contributions financières se répartiront à 50% pour la France, 50% pour la Belgique, dont 25% pour les Wallons et 25% pour les Flamands. Ensuite, chacune des trois zones décide de manière autonome la répartition entre les différents partenaires de son propre groupe.[604]

[602] Délibération n° 191 du Conseil de la Communauté du 9 décembre 1994, LMCU.
[603] Délibération n° 73C cu Conseil de la Communauté du 13 octobre 2000, LMCU.
[604] En France, 5% pour l'Etat, 10% pour la Région Nord-Pas-de-Calais, 10% pour le Département du Nord, 25% pour LMCU ; en Flandre, 7,14% pour l'Etat fédéral, 7,143% pour la Région et la Communauté flamande, 7,143% pour la Province de Flandre occidentale, 3,572% pour Leiedal, 3,572% pour WVI ; en Wallonie, 4,286% pour la Région wallonne, 4,286% pour la Communauté française de Belgique, 4,286% pour la Province du Hainaut, 4,286% pour IDETA et 4,286% pour IEG.

Que ce soit concernant le nombre de représentants au sein des organes décisionnels ou le montant de la participation financière, l'idée qui s'impose au fur et à mesure du fonctionnement de la coopération est de parvenir à un double équilibre : à deux (France/Belgique) et finalement à trois (France/Belgique (Wallonie/Flandre)).

Si le principe de la double parité a pris finalement un certain temps pour se stabiliser, il semble être particulièrement bien accepté par les acteurs qui citent toujours, avec assurance et sans faire allusion à un quelconque débat ou critique possible, le principe de la double parité, accolé à celui du bilinguisme. Leurs propos sont alors exprimés comme s'il s'agissait d'une évidence et que cette règle avait existé depuis le commencement de l'activité de la COPIT.

- ***France/Wallonie/Flandre : l'équilibre triangulaire***

La question de l'équilibre entre les trois partenaires se retrouve lorsqu'il s'agit de décider du nom de l'organisation et du territoire de coopération, de la localisation des bureaux ou des réunions, ou encore de la composition des groupes de travail et de la direction administrative et politique.

S'agissant du nom du partenariat, la question ne se pose pas immédiatement puisque le nom COPIT (Conférence permanente intercommunale transfrontalière) ne fait référence à aucune des organisations intercommunales, ni aux espaces qu'elles recouvrent. A l'issue des travaux du « projet Grootstad », la question surgit puisqu'il convient de donner un nom à la « stratégie ». Le document final s'intitulera « Stratégie pour une métropole transfrontalière ». A la première page, l'éditorial parle de « métropole franco-belge », puis à la quatrième page, on peut lire : « *Autour de Lille, Tournai, Mouscron, Kortrijk, Ieper, Roeselare s'organise une vaste aire métropolitaine transfrontalière* ». Le colloque de restitution des résultats du « projet Grootstad » est appelé « Rendez-vous de l'Eurométropole franco-belge ». Là encore, le choix de ne pas mentionner dans le titre le nom des différents partenaires et espaces puis d'énumérer les principales communes de la zone dans le corps du texte préserve l'équilibre entre les membres mais n'apporte pas pleinement satisfaction aux représentants de la COPIT qui sont conscients de la nécessité de nommer explicitement un espace géographique afin d'être facilement identifiable et localisable par les acteurs extérieurs.
Le pas sera finalement franchi lors de l'édition d'un livre en 2001 présentant le territoire transfrontalier à destination du grand public et des autorités publiques extérieures : celui-ci est intitulé « Lille Eurométropole franco-belge ». Le choix de mentionner Lille est justifié par une partie des partenaires de la COPIT en raison de la notoriété internationale de Lille alors que les autres villes et espaces composant le territoire transfrontalier sont moins connus à l'extérieur, et surtout à l'international. Mais la version néerlandaise « De Frans-Belgische Eurometropol » ne reprend pas la référence à Lille. Cette différence entre les versions française et néerlandaise est le résultat de longues

discussions à l'issue desquelles aucun accord n'a pu être trouvé[605]. Dans les deux versions, le titre du livre est suivi des noms « Lille Métropole, Ieper, Kortrijk, Mouscron, Roeselare et Tournai ». Le souci de maintenir une visibilité égale des trois parties est donc toujours présent.

Pendant les années de réflexion sur l'évolution juridique et organisationnelle de la COPIT, de nouveau, le nom « Lille Eurométropole », ou « métropole », ou « eurodistrict » franco-belge est évoqué. Cependant, cette solution ne semble pas faire l'unanimité. Une certaine confusion s'installe. Les membres de la COPIT mais aussi la presse et les acteurs extérieurs nomment le nouveau partenariat qui est en train de se constituer de manières très diverses : ils parlent d'Eurodistrict, de District européen, de GLCT, d'Eurométropole, puis de GECT sans savoir réellement si ces termes renvoient à des statuts juridiques, à une dénomination délibérée ou à un nom générique. Cette confusion correspond au flou qui entoure l'avenir du partenariat durant quelques années. Si le nom de « COPIT » a été bien approprié par les différents acteurs, au sein de la COPIT et des intercommunales comme à l'extérieur, et notamment dans la presse locale, l'expression « Lille Eurométropole franco-belge » ne s'est pas véritablement imposée pendant la période transitoire entre 2003 et 2008. Le problème de la dénomination du partenariat revient régulièrement sur la table lors des assemblées générales : ainsi, pendant l'assemblée du 19 janvier 2004 à Kortrijk, M. Van Staeyen met de nouveau le problème à l'agenda des activités prévues pour l'année. Les rapports conduits par Pierre Got évoquent aussi la nécessité de se mettre d'accord sur un nouveau nom pour le futur partenariat transfrontalier.

L'argument de la plus grande notoriété internationale de Lille ne semble pas avoir convaincu tous les participants au partenariat puisque le nom finalement retenu pour le GECT créé en janvier 2008 est celui d'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » qui « *sera complété pour la communication par la mention « Ath-Ieper-Mouscron-Roeselare-Tielt »*[606]». De nouveau, la solution finalement retenue est celle qui préserve un équilibre entre les trois partenaires puisque le nom de la nouvelle organisation contient une triade : « Lille-Kortrijk-Tournai ». Le sous-titre « Ath-Ieper-Mouscron-Roeselare-Tielt » bien que légèrement asymétrique puisqu'il compte trois communes flamandes pour deux wallonnes vient confirmer le principe d'une recherche d'équilibre entre Wallons et Flamands dans la communication externe. Nous verrons cependant dans le chapitre suivant que ce sous-titre répond autant au souci des petites communes de compenser la visibilité donnée aux grands pôles urbains (Lille, Kortrijk et Tournai) que d'afficher un équilibre entre la Flandre et la Wallonie.

Cette quête d'égalité de traitement se retrouve encore dans le choix des lieux où sont organisées les réunions officielles de la COPIT. En effet, un souci d'équilibre est recherché entre les villes qui accueillent ces événements : entre 1991 et 2000, les assemblées plénières, puis entre 2001 et 2004, les

[605] Lors de l'assemblée générale de la COPIT du 2 juillet 2001 à Lille, le nom à donner à l'atlas transfrontalier fait débat et aucune proposition n'est finalement retenue.
[606] Tel qu'il est mentionné dans les statuts de la nouvelle organisation.

assemblées générales et les conseils d'administration ont lieu soit en France, soit en Flandre, soit en Wallonie de manière à ce que les trois territoires soient sollicités équitablement, même si, on constate un léger déséquilibre en défaveur de la Wallonie : sept réunions se déroulent en Flandre, cinq en Wallonie, et sept à Lille. De même, les réunions de travail du projet Grootstad auront lieu alternativement dans les trois régions. Après le déménagement en 2004 de l'équipe permanente de la COPIT, c'est-à-dire du directeur et de la secrétaire, sur le site du « Risquons-tout » à Mouscron (en Wallonie), les réunions se tiennent au siège social de la COPIT à LMCU afin de justifier le statut juridique français de l'association. Cette entorse au principe de l'équilibre à trois – puisque la Flandre n'accueille alors plus aucune réunion officielle de 2004 à 2007 – se voit corrigée en 2008 avec la répartition des locaux de l'« Eurométropole ». En effet, après de nombreux débats dont nous ferons état ultérieurement, il est décidé que le siège social du GECT sera localisé à Lille, l'Agence technique à Kortrijk et le « Forum » (assemblée de représentants de la « société civile » de l'« Eurométropole ») à Tournai.

Enfin, la composition des groupes de travail politico-techniques qui ont jalonné le parcours de la COPIT, comme nous l'avons évoqué dans une partie précédente, ainsi que les activités de représentation et de communication auxquelles la COPIT participe répondent elles aussi à l'exigence d'égalité entre les partenaires. Ainsi, chaque fois qu'un groupe de travail est constitué, que ce soit pour le « projet Grootstad », ou par la suite, en vue de l'application du programme opérationnel prioritaire (POP) élaboré dans la continuité des résultats du « projet Grootstad », il semble acquis par tous les membres de la COPIT qu'il faut rassembler autant de Wallons, de Flamands et de Français. Par exemple, dans le comité de pilotage du « projet Grootstad », on trouve deux élus pour chacune des trois parties, et dans l'Atelier transfrontalier (organe technique du « projet Grootstad »), un représentant par intercommunale et une personne de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, ce qui revient également à deux représentants par région (France, Wallonie, Flandre). Les groupes de travail qui se forment à la suite du « projet Grootstad » suivent la même logique. L'assemblée générale du 16 juin 2003 est à cet égard particulièrement caractéristique : pour chaque projet évoqué, un appel est lancé aux représentants présents des trois régions pour savoir qui veut faire partie du groupe de travail. Sur la question de la mobilité, M. Demotte annonce que M. Senesaels, Bourgmestre d'Estaimpuis et spécialiste de cette thématique est volontaire pour faire partie du groupe. M. Mauroy désigne pour la France M. Astier tandis que M. Debaere se propose pour représenter les Flamands. Pour le groupe de travail sur la gestion de l'eau, Pierre Mauroy suggère M. Lemay côté français, et demande aux Wallons et Flamands de trouver des interlocuteurs. Pour le projet du lycée multilingue, ce sont Mme Defontaine côté français, M. Crucke côté wallon et M. Debaere côté flamand. Et ainsi de suite pour chaque projet, exception faite des projets qui touchent uniquement deux des trois régions comme la reconversion du poste-frontière de Rekkem. Pour chacun des projets, une des parties est désignée pour être coordonateur. Avec l'« Eurométropole », la même logique est

poursuivie : les Commissions thématiques qui sont formées rassemblent des représentants élus des trois régions ; la présidence de l'organisation est complétée par trois vice-présidents ; enfin, la direction provisoire qui a été mise en place en attendant le recrutement d'un directeur compte trois personnes, un Wallon, un Flamand et un Français.

Quant aux actions de communication de la COPIT lors d'événements nationaux, régionaux ou internationaux, l'organisation est toujours représentée par trois personnes, une pour la partie wallonne, une pour la partie française et une pour la partie flamande. Au Marché international de la promotion immobilière (MIPIM), la COPIT est représentée par M. Mauroy, M. Breyne (gouverneur de Flandre occidentale) et M. Senesaels (Bourgmestre d'Estaimpuis). Au colloque « Global city » (le 18 mai 2006 à Lyon), ce sont M. Mauroy, M. Demotte (président de l'IDETA) et M. De Clerck (Bourgmestre de Kortrijk). Quant à la 1ère Conférence des maires et bourgmestres de l'organisation transfrontalière (27 avril 2006), elle est introduite par M. Massy (Bourgmestre de Tournai), M. Mauroy et M. Destoop (président de Leiedal).

Cette recherche perpétuelle d'équilibre triangulaire semble vouloir contrecarrer toute velléité de domination ou de centralisation d'un territoire sur un autre, et offrir l'image d'un espace transfrontalier équilibré, sans pôle central, l'image d'une « *métropole polycentrique*[607]» – ce qui est loin d'être le cas.

Cet équilibre entre les trois groupes de partenaires s'affirme comme un code de conduite implicite devant guider le fonctionnement de l'organisation transfrontalière intercommunale.
Néanmoins, en y regardant de près, une certaine pluralité d'interprétations apparaît quant à ce principe d'équilibre puisqu'il se décline en pratique de diverses façons. Dans certains cas, la règle de la double parité s'applique strictement telle qu'elle est énoncée par les acteurs eux-mêmes : c'est le cas pour la répartition de la participation financière et du nombre de représentants de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ». Mais, à d'autres occasions, on est en présence d'un simple équilibre entre deux parties comme pour le bilinguisme qui met face à face les francophones (Wallons et Français) et les néerlandophones. Enfin, quand il s'agit du nom ou des lieux de la coopération, l'équilibre triangulaire (égalité entre les trois parties) s'instaure. Ainsi, sur les questions d'ordre symbolique, comme la dénomination ou la localisation de l'organisation, l'équilibre à trois domine tandis que sur les sujets d'ordre quantitatif (au plan financier ou politique), le double équilibre s'est imposé. Le principe de l'équilibre entre les partenaires se décline sous des formes plurielles du fait de la superposition de la partition belge (entre Wallonie et Flandre) et de la division nationale franco-belge. Cette situation est spécifique à la coopération transfrontalière étudiée puisqu'elle ne met pas seulement en jeu une relation entre deux pays, d'Etat à Etat, relation classique dans un cas de coopération transfrontalière,

[607] F. Destoop, président de Leiedal, 1ère Conférence des maires et bourgmestres de l'Eurométropole franco-belge, 27 avril 2006.

mais relève aussi d'une relation inter-régionale et inter-communautaire interne à la Belgique. En ce sens, les différentes déclinaisons du principe d'équilibre entre les partenaires sont liées à la spécificité belge, même si les partenaires français s'y adaptent et, parfois, en tirent profit.

- ***La nécessaire prise en compte de la dichotomie belge***

L'équilibre triangulaire, la double parité ou le bilinguisme sont des règles dont la paternité peut être attribuée à la Belgique. Sur ces principes d'action, la France n'exerce pas sa domination, d'une part parce que ses représentants comprennent que l'équilibre entre Wallons et Flamands et le respect de la langue flamande sont les conditions essentielles pour qu'une coopération avec la Belgique soit possible, d'autre part, car ils réussissent à trouver des arrangements qui leur permettent de contourner ces règles de fonctionnement quand celles-ci risquent de contraindre leur action ou d'affaiblir leur position.

L'histoire politique de la Belgique dans les dernières décennies est marquée par une séparation de plus en plus importante des Communautés flamandes et francophones, et des Régions wallonne et flamande[608]. Dans les rares instances encore communes aux deux Communautés, c'est-à-dire les instances fédérales, la Région de Bruxelles-capitale et les communes « à facilités », des règles très strictes d'égalité entre les deux parties et de protection de la minorité linguistique régissent le fonctionnement de ces espaces d'action et de représentation. Les organes de l'Etat fédéral respectent un équilibre entre francophones et néerlandophones : les 150 députés de la Chambre des représentants et les 71 sénateurs se répartissent entre les deux groupes linguistiques[609] proportionnellement au nombre d'habitants de chaque communauté ; le gouvernement fédéral est quant à lui composé d'un nombre égal de ministres francophones et néerlandophones (15) et de secrétaires d'Etat (même si le poste de Premier ministre est depuis … attribué à un néerlandophone). Toutes les administrations fédérales appliquent officiellement le principe du bilinguisme, notamment dans les procédures de recrutement et dans leurs documents, réunions et manifestations publics. A Bruxelles, la règle du bilinguisme dans les services publics régionaux est obligatoire, et dans les espaces commerciaux, elle est d'usage. Au niveau politique, le Parlement de la Région bruxelloise est composé de représentants

[608] Les revendications pour une plus grande autonomie des groupes linguistiques (constituées officiellement en « Communautés » à partir de 1970) associés à des territoires (la Wallonie et la Flandre) apparaissent dès la création de la Begique en 1930 mais se manifestent plus largement à partir de la moitié du XXème siècle. Plusieurs étapes marquent l'autonomisation des communautés linguistiques et de leurs territoires politiques : les lois linguistiques des années 1930 (qui instaurent le flamand comme langue officielle en Flandre et le français en Wallonie dans plusieurs secteurs publics), la question royale (division entre les francophones et les Flamands sur la question du retour du roi après la seconde guerre mondiale), la guerre scolaire (qui met en avant les revendications linguistiques des Flamands dans l'enseignement), la grève générale de 1960 (qui renforce les revendications d'autonomie wallonne), la fixation de la frontière linguistique en 1963, la crise de Leuven en 1968 (explusion des étudiants francophones de l'Université de Leuven) qui aboutit à la scission du parti social-chrétien belge (suivis de celle des autres partis), enfin, à partir de 1970, la création des institutions communautaires et régionales qui vont gagner en autonomie au fil des années jusqu'à la fédéralisation du pays en 1993. Depuis, la régionalisation du pays se poursuit dans un mouvement centrifuge d'éloignement des deux communautés majoritaires. Cf. Mabille X., *op.cit.*

[609] Dans le cas du Sénat, il faut aussi noter la présence d'un sénateur désigné par la troisième communauté linguistique belge, la communauté germanophone.

francophones et néerlandophones dans des proportions qui reflètent la structure de la population bruxelloise : 72 députés francophones, 7 députés néerlandophones[610]. Il en est de même pour le gouvernement qui rassemble un Ministre-président, deux ministres et deux secrétaires d'Etat francophones, deux ministres et un secrétaire d'Etat néerlandophone. Enfin, le cas des communes « à facilités », aussi appelées communes à statut spécial, est significatif de l'importance des questions linguistiques en Belgique. Cela concerne 27 communes où réside une large minorité – voire une majorité – d'habitants qui utilisent habituellement une autre langue officielle du pays. Dans ces communes, des facilités permettent à ces habitants d'obtenir des documents administratifs dans leur langue et de s'adresser dans leur langue aux services communaux[611].

Ces exemples montrent l'attention portée par les pouvoirs publics belges à la question des langues et de l'équilibre politique entre les deux groupes majoritaires du pays. A l'instar de ces différents lieux et organes où cohabitent deux communautés linguistiques, la COPIT puis l'« Eurométropole » constituent également des espaces où Flamands et Wallons se côtoient et sont appelés à travailler ensemble. Ainsi, pour les Belges, il est logique que les règles en vigueur dans les lieux bi-communautaires déjà connus soient reproduits dans l'arène transfrontalière, même si certaines de ces règles en vigueur en Belgique posent justement problème, concernant notamment l'arrondissement Bruxelles-Halle-Vilvoorde[612] : le bilinguisme et la parité Wallonie-Flandre viennent donc s'ajouter à l'équilibre entre deux pays, la France et la Belgique.
La division interne à la Belgique ira même jusqu'à imposer au partenariat transfrontalier non seulement une double parité mais aussi, dans certains cas, une configuration triangulaire où la Wallonie et la Flandre ont la même représentativité symbolique que la France, comme nous l'avons montré précédemment. Cela est possible dans la mesure où la Wallonie et la Flandre ont acquis des compétences si étendues au niveau régional qu'elles peuvent être comparées à celles d'un pouvoir d'Etat. Mais surtout, le choix d'un équilibre triangulaire pour certains actes symboliques tient au fait que la Wallonie, et plus encore, la Flandre se conçoivent comme des groupes nationaux distincts qui ne peuvent être représentées communément.

---

[610] Il en est de même pour la COCOM (Commission communautaire commune), instance de représentation politique qui est en charge de toutes les matières personnalisables (aide sociale, politique de santé) qui ne relèvent ni de la Commission communautaire flamande, ni de la Commission communautaire française, puisque la COCOM (son assemblée et son collège) est composée de tous les membres du parlement et du gouvernement bruxellois.
[611] Sägesser C., *Introduction à la Belgique fédérale*, Bruxelles, CRISP, 2009.
[612] L'arrondissement de Bruxelles-Halle-Vilvoorde réunit les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale et 35 communes appartenant au Brabant flamand, c'est-à-dire la Province flamande qui entoure Bruxelles. Ces 54 communes sont regroupées au sein d'un même arrondissement judiciaire et d'une même circonscription électorale, ce qui implique que les francophones vivant dans les communes flamandes ont des droits spécifiques : premièrement, un accès à un appareil judiciaire bilingue, deuxièmement, la possibilité de voter pour des candidats francophones bruxellois lors des élections législatives et européennes. Aujourd'hui, quelques 150 000 francophones résident dans les 35 communes flamandes de Hal-Vilvorde. Depuis plusieurs années, les responsables politiques flamands réclament la scission de l'arrondissement Bruxelles-Hal-Vilvorde, c'est-à-dire la fin des droits spéciaux accordés de manière dérogatoire aux résidents francophones. La revendication flamande s'inscrit dans l'idée que la Région flamande est unilingue et qu'il convient de réparer "l'entorse faite au principe de territorialité" que constitue cet arrondissement hybride : pour les responsables politiques flamands, il serait normal que les résidents français installés sur le territoire flamand votent pour les représentants de ce territoire et non pour ceux du territoire voisin, la Région bruxelloise.

Ainsi, la relation avec la France, et la coopération transfrontalière en particulier, est envisagée de manière autonome pour chacune des deux Régions : une relation franco-wallonne et une relation franco-flamande[613]. Si Wallons et Flamands se retrouvent au sein de la COPIT puis de l'« Eurométropole », c'est lié au fait que Lille se trouve située au point de convergence entre les territoires flamand et wallon, c'est-à-dire au niveau de la frontière linguistique belge. Ainsi, en voulant coopérer avec la Belgique, Lille fait se rencontrer Wallons et Flamands sans que ceux-ci ne soient à l'initiative de cette ré-union. Lille accepte assez rapidement la nécessité de respecter l'égalité entre Wallons et Flamands. Dès le début des années 1990, les responsables de LMCU, notamment Pierre Mauroy, reçoivent des avertissements de la part des Wallons qui soulignent le risque d'une coopération qui exclurait la partie wallonne du partenariat. Ainsi, lorsque Lille et des responsables flamands entendent déposer une candidature commune pour accueillir les Jeux Olympiques de 2004, les Wallons s'empressent de dénoncer ce bilatéralisme qui les tient à l'écart.

> « Les médias du Hainaut occidental s'inquiètent du fait que la mobilisation transfrontalière autour de la candidature pour l'organisation des Jeux Olympiques Lille 2004 apparaît surtout comme un partenariat franco-flamand. (…) IDETA interrompt pendant quelques semaines toute participation technique aux travaux de la COPIT jusqu'à ce qu'une rencontre au niveau politique rétablisse la confiance et redynamise durablement les coopérations[614]. »

Les Lillois comprennent qu'ils ne pourront pas mener à bien une coopération avec la Flandre sans y associer la Wallonie[615]. A plusieurs reprises, les Wallons dénoncent le favoritisme français envers la Flandre et appellent à un partenariat plus équilibré entre les trois régions frontalières, tout en reconnaissant que la constitution du couple franco-flamand s'explique aussi par leur propre passivité pour s'imposer dans la coopération.

> « La Wallonie a longtemps été sous-représentée et moins investie. La coopération était au début surtout bilatérale. La France était surtout intéressée par la Flandre. Mais, ça a changé, on essaie de remédier petit à petit à ce déséquilibre. »
> F. Seynhaeve, IDETA, 20 mai 2005.

> « Ça s'est rééquilibré. Le regard wallon a changé, notamment avec le projet de « Wallonie picarde » qui a engagé une nouvelle façon de penser le territoire plus favorable à l'Eurométropole. Et aussi parce que le politique s'est davantage engagé. »
> M. Van Staeyen, COPIT, 3 octobre 2008.

---

[613] Cela est à relier à un point que nous avons déjà évoqué dans la partie 1 : la compétence en matière de coopération et relations internationales que les autorités régionales belges ont acquis lors de la régionalisation du pays. Ainsi, la Wallonie comme la Flandre peuvent entretenir avec la France des relations directes indépendamment des relations diplomatiques classiques entre l'Etat fédéral belge et l'Etat français. Ainsi, outre l'ambassade de Belgique à Paris et les Consulats généraux à Lille, Marseille et Strasbourg, on trouve séparément à Paris la Délégation de la Communauté française et de la Région wallonne, et la Délégation flamande. De plus, le consul de Belgique à Lille, qui est censé représenté l'Etat belge dans son ensemble, reconnaît être beaucoup plus proche des intérêts de la Région flamande que de ceux du reste du pays.

[614] « 16 années de coopération transfrontalière avec la COPIT », rapport rédigé par M. Van Staeyen (directeur de la COPIT de 2001 à 2007), 2008.

[615] Cependant, si on raconte souvent que la COPIT est née d'une discussion entre Pierre Mauroy et Stefaan De Clerck lors d'un vol vers New-York, rien ne prouve que les Français aient eu au départ l'intention de former un partenariat exclusivement franco-flamand. Comme nous l'avons évoqué dans la première partie, les premiers contacts avec l'autre côté de la frontière à la fin des années 1980 se sont même faits davantage en direction de la Wallonie. Ce n'est qu'au début des années 1990 que LMCU manifeste un intérêt particulier pour son voisin flamand.

Pour les partenaires wallons, le principe de l'équilibre à trois est une garantie contre une potentielle alliance franco-flamande.

Les Flamands, quant à eux, ne craignent pas d'être dévalués ou oubliés face à une connivence franco-wallonne. Ils savent que la richesse socio-économique de la Flandre intéresse trop les Français pour que ceux-ci y renoncent au profit d'une supposée solidarité ou proximité francophone. Néanmoins, ils considèrent le principe du bilinguisme comme un moyen d'éviter toute dérive de suprématie de la langue française, et ainsi de se protéger contre une éventuelle prise de pouvoir par les francophones. Cette vigilance particulière s'explique aussi largement par leur histoire nationale. En effet, l'affirmation politique de la Flandre s'est faite au travers de « batailles linguistiques » successives qui traduisent l'importance de la question linguistique et du lien entre reconnaissance de la langue et pouvoir politique. L'usage du néerlandais et la promotion de la culture flamande a constitué une des revendications majeures du mouvement d'émancipation flamand depuis la création de la Belgique unitaire, qui impose le français comme langue dominante, jusqu'à la fixation de la frontière linguistique en 1963 et la mise en place des Régions et Communautés au début des années 1970 qui confirment l'unilinguisme de la Flandre et de la Wallonie[616].
De plus, les Flamands étant majoritairement bilingues, contrairement aux francophones belges et plus encore aux Français, le bilinguisme est aussi un moyen d'avoir une maîtrise plus fine des discussions et des décisions. Ce sont aussi les Flamands qui vont insister de plus en plus fortement au fil des années pour que l'équilibre tripartite soit appliqué : ils refusent d'abord de céder à une dénomination du partenariat qui ne contiendrait que le nom de Lille, puis ils obtiennent la localisation de l'Agence opérationnelle à Kortrijk.

Enfin, pour les Wallons comme pour les Flamands, le principe de la double parité et de l'équilibre triangulaire permet de rester dans une relation bi-latérale, franco-wallonne ou franco-flamande, et ainsi d'éviter la question d'une représentation belge unique. Par ailleurs, cela écarte aussi le risque d'une relation directe entre la Wallonie et la Flandre, qui risquerait de faire ressurgir le conflit communautaire qui est parfois exacerbé au niveau national. Paradoxalement, le fait de reconnaître trois entités à l'intérieur du partenariat transfrontalier, et non deux comme le laisserait supposer une vision exclusivement nationale des choses, permet à la Wallonie et à la Flandre d'engager un dialogue sans y être directement contraints. L'absence de contrainte, qui les obligerait à s'unir ou à collaborer de manière systématique, et la présence d'un tiers, le partenaire français représenté par LMCU, facilite l'amorce d'une coopération entre Wallons et Flamands, d'autant plus surprenante que le reste du pays

[616] L'histoire politique de la Belgique et le mouvement d'autonomisation des communautés et régions sont marqués par de nombreuses lois linguistiques : d'abord dans l'entre-deux-guerres (flamandisation de l'Université de Gent, puis imposition de l'emploi exclusif du flamand en Flandre et du français en Wallonie dans l'administration, les écoles, la justice et l'armée), puis les lois Gilson dans les années 1960 (fixation de la frontière linguistique et instauration des « facilités » linguistiques). L'usage des langues continue d'être un enjeu politique à Bruxelles et dans la périphérie bruxelloise.

suit une processus centrifuge qui limite les relations inter-régionales et inter-communautaires[617]. La France aide ainsi cette mise en relation entre les acteurs flamands et wallons : elle apparaît tantôt comme un arbitre, tantôt comme un étranger qui rappelle aux Wallons et aux Flamands les éléments qu'ils ont encore en commun et qui les distinguent de la France.

> « C'est le transfrontalier qui nous a permis de dialoguer, notamment avec Leiedal, et avec d'autres intercommunales, pour des projets ponctuels comme la coopération sur les crématoriums. (…) Il y a même maintenant un représentant flamand au sein du conseil d'administration de l'IDETA pour le secteur crémation, ce qui est inédit en Wallonie. C'est assez paradoxal au moment où les relations entre Wallons et Flamands sont tendues dans le reste du pays, ici, on n'a jamais autant travaillé avec eux ! On travaille plus avec nos voisins flamands qu'avec Mons-Borinage ! Et la coopération transfrontalière a renforcé ce déséquilibre. »
> F. Seynhaeve, IDETA, 20 mai 2009.

> « Courtrai frappait à la porte de Tournai mais en vain. Ça restait des politesses et des civilités. Mais dès le moment où on a été en triangle, les contacts se sont faits par l'intermédiaire d'abord des techniciens, puis des politiques. »
> M-C. Van Der Stichele, Province de Flandre occidentale, 21 février 2008.

Pour les acteurs français de la COPIT, le respect de la division communautaire belge et de la langue flamande ne semblent pas poser de problème dans la mesure où ils s'aperçoivent que ces règles ne menacent pas le leadership qu'ils ont acquis au travers d'autres règles institutionnelles et qu'elles peuvent même tourner à leur avantage. En effet, être le partenaire vers lequel les Wallons et les Flamands vont converger et avec lequel ils vont établir des relations bilatérales, et endosser le rôle d'arbitre, d'intermédiaire facilitant la coopération entre Wallons et Flamands, renforce l'importance des acteurs français dans le partenariat et leur pouvoir d'arbitrage. En outre, la différenciation belge s'avère avantageuse pour la France dans la mesure où celle-ci se retrouve face à un partenaire divisé donc potentiellement plus faible. On pourrait objecter que la France n'est plus dans un rapport « un contre un », mais dans un « un contre deux », que le partenariat ne s'organise plus selon la règle du « 50/50 », mais selon une répartition « 1/3 - 2/3 » défavorable à la France. Or, c'est oublier que la Belgique ne représente pas 2/3 mais 1/3 + 1/3 tant les positionnements wallons et flamands sont le plus souvent distincts[618]. C'est oublier également que la France cède à l'équilibre triangulaire uniquement sur des points symboliques qui contentent les partenaires belges – le nom de l'organisation, les représentations en public, les lieux des réunions – sans nuire directement aux ressources françaises qui leur assurent une position dominante. En effet, pour ce qui concerne le

[617] Il faut mentionner que ces dernières années ont été marquées par de graves crises politiques mettant en jeu la cohésion du pays et qui démonte une rivalité exacerbée entre le nord néerlandophone et le sud francophone du pays. Ainsi, en 2008, suite aux élections fédérales, il faut attendre plus de six mois pour qu'un gouvernement de coalition soit formé tant les dissensions entre les partis francophones et néerlandophones sont fortes, notamment sur la question des nouveaux transferts de compétences aux régions et sur le problème de « BHV » (Bruxelles-Halle-Vilvoorde). Les tensions communautaires ressurgissent deux ans plus tard : en avril 2010, le gouvernement Leterme II tombe sur la question de l'avenir de l'arrondissement Bruxelles-Halle-Vilvoorde, des élections anticipées sont organisées au mois de juin. Les vainqueurs de ces élections sont le parti nationaliste flamand (la NVA) et le parti socialiste francophone. Les néogications en vue de la constitution d'un nouveau gouvernement fédéral s'avèrent difficiles et sont encore dans l'impasse au jour où nous évrivons ceci.

[618] Nous n'avons recensé qu'un seul moment de véritable solidarité entre Wallons et Flamands face à la France au cours de l'histoire de la COPIT : il s'agit de la « fronde » du 7 février 2007 à travers laquelle les acteurs belges de la COPIT dénoncent l'unilatéralisme de la France concernant l'avenir organisationnel de la structure transfrontalière. Excepté cet événement, certes marquant mais marginal, le scénario d'une Belgique unie face au partenaire français ne se réalise pas.

nombre de représentants dans les instances décisionnelles de l'organisation transfrontalière ou les contributions financières, la règle du 50/50 est appliquée. De plus, l'évolution vers la double parité s'est faite en faveur de la France puisqu'elle est passée d'une représentativité au sein de la COPIT de l'ordre de 5 sur 20 à un taux de 50% avec l'« Eurométropole », et dans le même temps, elle est passée d'une participation financière de plus de 60% à un taux de 50%. Ainsi, entre 1991 et 2009, proportionnellement, la France améliore sa représentativité tout en diminuant son apport financier.
Quant à la question du bilinguisme, les représentants de LMCU disent n'avoir « *jamais eu de difficulté à reconnaître le respect dû à la langue flamande*[619]». Cette reconnaissance du néerlandais est rendue d'autant plus aisée pour les francophones que de nombreuses concessions sont faites au principe du bilinguisme quand il s'agit de réunions de travail non publiques – qui se font principalement en français –, ou du recrutement du personnel de l'Agence transfrontalière – dans la mesure où des niveaux différenciés de néerlandais sont acceptés selon les postes.
Cependant, en 2009, face à la difficulté rencontrée par les dirigeants de l'« Eurométropole » pour recruter un directeur pour l'Agence technique qui soit parfaitement bilingue, les Belges commencent à douter de l'application du principe de bilinguisme. Si le bilinguisme devenait un obstacle au développement de l'organisation transfrontalière, les acteurs qui l'ont accepté dans un premier temps, en particulier les Français, seraient-ils prêts à le soutenir dans la durée ?

- ***Le compromis majoritaire***

Dès lors, on comprend mieux pourquoi l'organisation transfrontalière se structure tantôt autour d'un équilibre triangulaire, tantôt autour d'un partage linguistique binaire, tantôt autour d'une double parité : la pluralité des déclinaisons du principe d'égalité des partenaires est le résultat d'un compromis. Il s'agit de concilier plusieurs logiques, de traduire plusieurs lignes de démarcations : celle entre deux pays, la France et la Belgique, constitutive de la coopération transfrontalière – on ne parle pas encore de coopération transfrontalière à l'intérieur même d'un pays ; celle entre deux Régions et Communautés, la Wallonie et la Flandre ; celle entre deux langues, le néerlandais et le français. Le flottement, la coexistence de plusieurs manières d'appliquer le principe d'égalité entre les partenaires tient à cette pluralité de logiques et de clivages qui ne se recoupent que partiellement : clivage franco-belge, clivage communautaire et régional belge, clivage linguistique. Si les principes de l'équilibre triangulaire, de la double parité ou encore du bilinguisme qui organisent la coopération transfrontalière intercommunale franco-belge reflètent la réalité belge, et traduisent l'impossibilité de nier cette réalité bipolaire, ces principes doivent aussi s'ajuster à la réalité transfrontalière qui exige une dimension inter-nationale et une participation égale entre deux pays. La double parité est le

[619] B. Delebecque, LMCU, entretien du 31 octobre 2007.

meilleur compromis pour concilier ces deux logiques, internationale et belge, tandis que l'équilibre à trois privilégie la logique belge.

Les seuls qui critiquent et s'opposent véritablement aux principes de traitement égalitaire des partenaires tel qu'il est énoncé et pratiqué par la majorité des membres de la COPIT sont, une fois encore, les représentants de l'IEG, et plus particulièrement, des communes de Mouscron et Comines. De leur point de vue, ces principes d'égalité et de parité n'assurent pas l'équilibre entre tous les partenaires mais uniquement entre trois grandes entités (Tournai, Kortrijk et Lille) dont ils ne font pas partie. Ainsi, ils critiquent ouvertement le choix du nom donné à l'« Eurométropole » car il ne fait pas apparaître le nom de « Mouscron » dans le titre principal. Pour ce motif, M. Detremmerie, alors président de l'IEG et ancien Bourgmestre de Mouscron, refusera dans un premier temps de signer la déclaration d'intention pour la création de l'« Eurométropole »[620]. Au-delà de la question du nom, l'IEG et ses communes se sentent exclues du partenariat transfrontalier alors qu'elles se situent au cœur du territoire de la COPIT : elles se sentent dépossédées d'un sujet qui devrait au contraire leur octroyer une place centrale. Pour les représentants de l'IEG, la coopération transfrontalière se serait déplacée d'une recherche d'équilibre fonctionnel entre trois régions frontalières à une recherche d'équilibre politique entre trois zones urbaines dirigées par des élus influents qui voient dans la question transfrontalière un moyen d'augmenter leur légitimité politique. Gilbert Deleu, Bourgmestre de Comines-Belgique, se sent *« laissé pour compte* » face à « *Courtrai, Tournai et les Français qui décident seuls* »[621], tandis que Michel Franceus, échevin à Mouscron, a l'impression que les petites communes wallonnes sont lésées pendant que « *les Flamands font la cour à Lille*[622]».

La question de la localisation des bureaux de l'« Eurométropole » est emblématique de ce sentiment de mise à l'écart. En effet, dans un premier temps, le siège de la COPIT est installé à Lille dans les bureaux de l'ADU et les réunions plénières ont lieu dans les territoires des différentes intercommunales à tour de rôle. Puis en 2001, il est décidé d'ouvrir des locaux indépendants pour héberger le directeur et la secrétaire de l'association nouvellement créée. Le site du « Risquons-tout » à Mouscron est choisi après d'âpres discussions : c'est en effet un lieu central, symbolique – c'est un ancien bureau de douanes – et disponible rapidement. Mais lorsque la perspective de l'« Eurométropole » émerge, le débat sur la localisation des différents organes de la nouvelle organisation transfrontalière est relancé. Le site du « Risquons-tout » est abandonné : la logique qui s'impose alors vise à répartir les différents organes entre les trois régions du partenariat transfrontalier.

---

[620] « M. Detremmerie a boosté le transfrontalier au sein de l'IEG mais quand il a fallu signer la déclaration d'intention pour créer l'Eurodistrict, il a dit « oui sauf au nom » car il n'y avait pas Mouscron dedans, et pourtant, on est au milieu du triangle Lille-Kortrijk-Tournai. Il a une profonde identification à sa région et ce nom « Lille-Kortrijk-Tournai », ça le fait enrager. Ce n'est pas la meilleure appellation qu'on aurait pu trouver. Lille, oui, parce qu'on la situe sur la carte, mais Lille en soi, ça suffisait. On doit être humble dans cette affaire mais les Flamands ne voulaient pas Lille Eurométropole. » P. Bintein, IEG, entretien du 15 novembre 2007.

[621] G. Deleu, Bourgmestre de Comines, entretien du 18 mars 2008.

[622] M. Franceus, échevin à la Ville de Mouscron, entretien du 13 novembre 2007.

Après de nombreuses discussions, il est décidé d'organiser les réunions publiques, assemblée générale et bureau, à Lille, lieu du siège social du GECT, tandis que l'Agence opérationnelle sera installée à Kortrijk dans des locaux mis à disposition par la Ville, et que le Forum (assemblée réunissant la société civile) se réunira à Tournai. Une telle répartition est bien conforme au principe d'égalité entre les partenaires, quoiqu'on y distingue bien une certaine hiérarchisation qui correspond au rapport de force entre les acteurs en présence. Mais pour les représantants de l'IEG, qui souhaitaient que l'Agence opérationnelle soit localisée sur son territoire, sur le site du « Risquons-tout », il s'agit d'un équilibre entre « puissants » qui les tient à l'écart.

Alors que l'IDETA cherche à rattraper son retard par rapport à la Flandre en matière de dynamisme transfrontalier et ainsi à rétablir un équilibre tripartite au sein du partenariat, l'IEG continue à dénoncer une coopération structurée autour du couple franco-flamand face auquel ils se sentent abandonnés.

> « Les Français sont incontestablement les plus intéressés dans l'affaire de la coopération (…). Ils sont notamment intéressés par les investissements flamands qui sont susceptibles de venir côté français, et aussi par les échanges culturels, car avec les Wallons, les différences culturelles sont trop faibles pour pouvoir vraiment parler de découverte d'une nouvelle culture. La Flandre travaille souvent avec la France. Les projets bipartites sont d'ailleurs nombreux, desquels nous sommes exclus. Par exemple, dans le projet sur les moulins, seul le moulin de Mouscron n'a pas été retenu. Nous voudrions des projets tripartites, mais pour les Français et les Flamands surtout, ce sont les projets bipartites qui les intéressent le plus. Comines, par son emplacement géographique [enclave wallonne en territoire flamand] emmerde la Flandre. »
> G. Deleu, Bourgmestre de Comines, 18 mars 2008.

Les communes membres de l'IEG sont aussi les seules à exprimer leur doute quant à la bonne entente entre Wallons et Flamands au sein du partenariat transfrontalier. Eux qui vivent la proximité avec la Flandre se disent conscients des difficultés de travailler avec leur voisin flamand. « *Dans le GECT, le problème belge risque de ressortir de nouveau*[623].» Ils font part de leur désillusion quant aux possibilités de coopération avec la Flandre compte tenu des problèmes de coexistence qu'ils rencontrent quotidiennement et des crises communautaires successives qui ébranlent le pays.

> « Les Flamands ont montré plus d'intérêt que nous là-dedans et c'est étonnant de voir le forcing qu'ils font pour rentrer dans le transfrontalier quand on regarde le forcing qu'ils font au niveau fédéral pour faire éclater la Belgique. C'est un peu bizarre. Les Français vont en revenir. Le problème de la langue par exemple dans le cadre de l'Eurodistrict est un problème qui va émerger. On le voit déjà dans les mails qui circulent, dans le recrutement. »
> S. Normand, IEG, 15 novembre 2007.

Comines, qui est une commune « à facilités » enclavée dans le territoire flamand, est particulièrement sensible à cette question et particulièrement pessimiste sur l'éventualité d'une coopération égalitaire avec les Flamands. Pour le Bourgmestre de Comines, Gilbert Deleu, la coopération avec la France, et notamment avec la ville-jumelle de Comines France, est un recours contre l'isolement que sa

[623] Gilbert Deleu, Bourgemestre de Comine, entretien du 18 mars 2008.

commune subit face à ces voisins Flamands et le manque de soutien qu'elle reçoit de la part de la Région wallonne.

> « Le mauvais état des relations avec les Flamands n'arrange rien : les Flamands ne feront jamais rien pour le développement de la région de Mouscron. Ils essaient d'ignorer cette région. D'ailleurs, la COPIT était située à Mouscron, et pendant la période de latence, en attendant la formation de l'Eurodistrict, les Flamands ont proposé de stocker le matériel à Bruges, gratuitement, pour l'éloigner de Mouscron. »
> G. Deleu, Bourgmestre de Comines, 18 mars 2008.

En s'appuyant sur leur propre expérience au sein de leur commune ainsi qu'au niveau fédéral, les élus de Mouscron et Comines mettent en garde les Français contre la difficile gestion de la question du bilinguisme, qui n'est pas aussi facile à régler qu'elle en a l'air dans un premier temps.

Cependant, dans le cas de l'IEG, il est intéressant de mettre en parallèle le discours des élus et celui des techniciens. Alors que les premiers se plaignent de ne pas être pris en considération, les seconds reconnaissent qu'ils n'ont pas toujours tout fait pour gagner la reconnaissance de leurs partenaires, et ils se contentent de souligner la place privilégiée qu'ils occupent dans le partenariat, relativement à leur poids financier et démographique :

> « On n'était pas très moteur. Et on ne représentait au sein de la COPIT que 4% financièrement. Mais on peut dire que, dans un sens, ça nous a renforcé parce qu'à un moment donné, on parle d'égal à égal avec la Communauté urbaine de Lille. (…) On [les techniciens] est plus raisonnables. Les politiques veulent toujours tirer le maximum. Nous, on est plus conscient de notre taille par rapport à l'ensemble de cette métropole. Moi, je trouve déjà que ce qu'on fait est très bien, avec les moyens et le territoire qu'on a. »
> P. Bintein, IEG, 15 novembre 2007[624].

Cependant, les critiques énoncées par les responsables politiques des communes de Mouscron et Comines ne viennent pas remettre en cause les principes d'équilibre entre les partenaires et de bilinguisme. Mais elles soulignent que cet équilibre qui structure de plus en plus le fonctionnement de l'organisation transfrontalière s'établit entre les membres les plus influents du partenariat transfrontalier. Par ailleurs, l'arrivée de nouveaux partenaires depuis janvier 2008 avec la création de l'« Eurométropole » pourrait déstabiliser les règles d'équilibre qui se sont affirmées au cours des quinze dernières années[625]. En attendant, elles restent constitutives de la coopération transfrontalière franco-belge.

Enfin, un dernier élément vient caractériser de manière récurrente la coopération transfrontalière intercommunale : son rapport contradictoire au politique. Celui-ci se décline sous deux angles différents : d'un côté, on remarque une équipe dirigeante partagée entre techniciens et représentants

[624] Ce discours rejoint celui du Bourgmestre de la commune d'Estaimpuis qui se distingue par son optimisme et son enthousiasme : « *L'autonomie communale est garantie ici en Belgique. La fusion des communes a déjà eu lieu, il n'y a donc pas de risque de perdre encore du pouvoir. La COPIT est une façon de mieux répartir nos richesses communes, nos équipements. (…) Le but, c'est vraiment de se considérer comme une entité commune, un investissement à un bout du territoire doit être considéré comme positif à l'autre bout.* » D. Senesaels, Bourgmestre d'Estaimpuis, entretien du 21 février 2008.
[625] Ce point sera développé dans le chapitre suivant.

politiques au sein de laquelle la place des élus peine à s'imposer (1) ; d'un autre côté, on note une volonté assumée de dépolitisation, au sens partisan et idéologique du terme, qui va de pair avec une pratique répétée du consensus, ce qui n'occulte pas pour autant les rapports de domination et les enjeux politiques sous-jacents (2).

2. Un rapport contradictoire au politique : « *politicians without politics* » ?

Deux ensembles de pratiques révèlent les modalités particulières de politisation de l'organisation transfrontalière. D'un côté, l'organisation intercommunale franco-belge se caractérise par une direction politico-administrative qui se veut de plus en plus politique. D'un autre côté, les dirigeants de cette même organisation revendiquent un fonctionnement apolitique et un mode de décision consensuel, et se comportent conformément à ces principes. Au final, l'organisation est de plus en plus investie par les hommes politiques tout en échappant en partie aux règles du jeu de la compétition politique. Elle se trouve prise dans une dialectique de politisation/dépolitisation que nous allons maintenant étudié.

- *Agence technique ou organisation politique ? Une oscillation en faveur des politiques*

Comme toutes les organisations politiques, la COPIT est confrontée à la question du rapport entre technocratie et démocratie. Alors que le groupe de départ associe des techniciens généralistes et certains représentants politiques, on assiste ensuite à une tentative de clarification des rôles dans lequel le politique souhaite rétablir son ascendant sur une équipe technique plus orientée vers l'opérationnel. Si l'emprise des élus se fait en effet plus importante au fil du temps, le travail de direction continue à se partager entre des technocrates de plus en plus professionnalisés en matière de coopération transfrontalière et une élite politique encore peu nombreuse. En cela, nous rejoignons les travaux qui mettent en évidence la dilution du clivage technocrate/élu ou du moins l'interdépendance entre les représentants du « pouvoir technocratique », détenteurs de compétences techniques les rendant indispensables à la fabrique de l'action publique, et les représentants politiques, porteurs d'une légitimité démocratique[626]. Dans l'ouvrage collectif *La question technocratique*, les contributions de Bruno Jobert et de Jacques Lagroye[627] montrent que les rapprochements sont de plus en plus nombreux entre technocrates et élus et que les oppositions entre administrations et représentants

[626] Ce phénomène a notamment été identifié en France concernant les grandes politiques de modernisation lancées par l'Etat lors des « Trente glorieuses ». Cf. Thoenig J-C., *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987.
[627] Jobert B., « La technicisation de l'action publique : lieux, modalités et enjeux », J. Lagroye, « Les figures du technocrate : inventions et usages scientifiques et sociaux », in *La question technocratique*, Dubois V., Dulong D. (dir.), Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999.

politiques sont plus rares que celles qui existent entre organisations ou entre territoires. Cela tient en partie au caractère de plus en plus transversal des politiques publiques : les techniciens/administrateurs doivent alors faire bloc avec leurs élus pour l'emporter dans la compétition inter-territoriale et inter-gouvernementale – on assiste alors à des conflits entre coalitions politico-techniciennes issus de territoires institutionnels partiellement concurrents. En ce sens, on peut dire que les administrations prennent en compte les évolutions de la structure politique – en l'occurrence le passage d'une compétition partisane à une compétition territoriale et institutionnelle –, ce que recouvre assez bien la notion de « politisation fonctionnelle »[628]. Dans le même temps, les élus restent soumis aux contraintes de la compétition politique classique (partisane et électorale) ce qui les pousse à mettre en évidence leur responsabilité dans la conduite des politiques publiques afin de s'attribuer les résultats positifs et d'en retirer des effets de légitimité. Les règles de fonctionnement qui organisent les relations entre les élus et les techniciens au sein de la COPIT s'inscrivent bien dans cette perspective qui se caractérise à la fois par un rapprochement des sphères administratives et politiques et par une volonté de démontrer la capacité d'action des acteurs politiques.

Une des caractéristiques de la COPIT est qu'elle est dirigée dès sa création par un groupe associant élus et techniciens/administrateurs.

Pour comprendre la présence de ce couple politico-administratif ou politico-technique à la tête de la COPIT, il faut revenir à la composition du groupe de pionniers que nous avons évoquée dans la première partie. Celui-ci rassemble en effet des techniciens et des élus. Cette mixité sera reprise dans la composition des organes du « projet Grootstad » puisque le Comité de pilotage est composé d'élus locaux et des directeurs des intercommunales et de l'ADU. De plus, le Comité de pilotage travaillera en interaction permanente avec l'Atelier transfrontalier, composé entièrement de techniciens[629]. L'importance des directeurs et des techniciens est à rapporter à deux éléments : d'une part, elle est due à la spécificité des intercommunales belges qui sont des agences techniques au service des communes et non des autorités politiques, même si, par ailleurs, le conseil d'administration des intercommunales est composé de représentants politiques ; d'autre part, côté français, la réflexion sur la coopération transfrontalière a été développée initialement au sein de l'Agence de développement et d'urbanisme, organe à caractère également technique, même s'il est lié à LMCU. À côté de cette forte présence originelle des techniciens, seuls quelques élus s'impliquent fortement dans les activités de la COPIT : Jans Christiaens, Marie-Claire Van Der Stichele, Bernard Delebecque, Pierre Mauroy.

[628] Selon Patrick Hassenteufel, la politisation fonctionnelle « conduit (les fonctionnaires) à intégrer l'ensemble des enjeux, y compris politiques (et pas seulement juridiques, techniques ou financiers) d'une politique publique, et ainsi permet une prise en compte par le pouvoir politique de leurs propositions. (…) La politisation fonctionnelle contribue indéniablement au brouillage des frontières entre administration et politique et traduit le fait que les hauts fonctionnaires jouent un rôle de gouvernant en interaction avec des élus », Sociologie politique : l'action publique, Paris, Armand Colin, 2008, p.149.

[629] Le comité de pilotage ne se réunira qu'en présence de l'Atelier transfrontalier. De plus, techniciens et élus entretiennent des relations de proximité.

> « Au début, les politiques, sauf Jan Christiaens, étaient plutôt réticents. Ils avaient déjà tenté quelques trucs auparavant et ça n'avait rien donné. Ils avaient de mauvaises expériences. Les gens qui ont fait bouger les choses, ce sont Jan Christiaens, Marie-Claire Van Der Stichele et Karel Debaere qui est maintenant directeur de Leiedal. C'est vraiment une histoire de personnes. Eux et Pierre Mauroy. »
> K. De Fruyt, WVI, 11 février 2009.

> « Il faut dire que Pierre Mauroy a été, pendant longtemps, le seul politique impliqué dans la coopération transfrontalière. C'était surtout des techniciens qui se réunissaient. »
> P. Vanderwattyne, IDETA, 1er décembre 2009.

> « Les conseillers communautaires n'ont jamais repoussé la construction transfrontalière mais ils n'ont pas toujours été très actifs. Ils ont facilement délégué le travail concret d'élaboration des décisions, des dossiers aux quelques personnes qui portaient ça de l'intérieur. Mais je dirais que c'est aussi inévitable étant donné que le temps est limité et que l'ampleur des questions à traiter est énorme. Chacun est submergé par ses responsabilités, donc, quand quelqu'un fait bien le travail, hé bien, on lui laisse le champ libre. Les élus à la Communauté, notamment les présidents, ont déjà des domaines assez lourds, souvent, ce sont aussi des élus municipaux, et ils ont en plus, pour certains, des activités professionnelles. Donc, il y a eu, non pas un accaparement, mais une confiance explicite accordée à quelques personnes qui s'étaient en quelque sorte appropriées ces questions [de coopération transfrontalière]. »
> B. Delebecque, LMCU, 30 octobre 2007.

Ce sont souvent au sein des organismes où les techniciens sont le moins mobilisés que les élus le sont le plus. Cette situation est flagrante côté belge : pour la Province de Flandre occidentale et l'intercommunale WVI, ce sont des élus qui prennent en charge la coopération transfrontalière et participent activement au « projet Grootstad » ; à l'inverse, pour les intercommunales Leiedal et IDETA, les plus impliqués sont des techniciens (Pierre Got et Karel Debaere) alors que les élus se situent plus en retrait[630]. Une collaboration entre ces différentes intercommunales exige donc que les techniciens les plus investis de certaines organisations coopèrent avec les élus motivés d'autres organisations. Au cours du « projet Grootstad », chaque structure intercommunale va finalement réussir à impliquer des élus et des techniciens mais le pli a été pris : le couple politico-administratif, présent dès le départ, restera une des caractéristiques spécifiques de la COPIT par la suite. En effet, dans la COPIT transformée en association (2001), on retrouve une direction partagée entre techniciens et élus : le bureau, constitué d'élus, est complété par un collège des directeurs. Dans la pratique, ces deux organes finiront par fusionner. « *Le partenariat de la COPIT était essentiellement un partenariat intermédiaire entre le politique et l'opérationnel, un entre-deux*[631]. »
Le désintérêt de la majorité des élus locaux et l'investissement important d'organismes techniques telles que l'ADU et les intercommunales belges dans la coopération transfrontalière ont conduit à une COPIT dirigée par un groupe d'acteurs restreint mêlant représentants politiques et techniciens.

Cependant, le poids des représentants politiques se fait plus important au fil des années : à l'assemblée générale de la COPIT, réunissant trente élus, vient s'ajouter un conseil d'administration de douze élus dont plusieurs d'entre eux s'intéresseront de plus en plus près aux activités de l'association. Peu à peu, des personnalités politiques telles que Stefaan De Clerck, Bourgmestre de Kortrijk, Rudy Demotte,

[630] Pour l'IEG et LMCU, le rapport technicien/élu est plus équilibré.
[631] S. Jodogne, LMCU, entretien du 4 décembre 2007.

président de l'IDETA, Gilbert Detremmerie, président de l'IEG ou Frans Destoop, président de Leiedal s'affirment au cours des réunions et des groupes de travail.

> « Il n'y a jamais eu de personnalité belges de même niveau que Mauroy, et cela pour plusieurs raisons : d'abord, parce que les intercommunalités belges qui étaient les acteurs principaux de la coopération, n'ont pas le même statut qu'en France et sont beaucoup plus faibles ; ensuite à cause de l'éparpillement territorial belge. (…) Ce n'est qu'à la fin de son mandat à LMCU que Pierre Mauroy a trouvé des interlocuteurs politiques intéressants côté belge : en 1er lieu (si j'ose dire, parce qu'il est maintenant Ministre-Président de la Région wallonne), Rudy Demotte, et Stefaan de Clerck, qui n'est pas à la Région mais qui a des réseaux très efficaces ».
> J. Van Staeyen, COPIT, 3 octobre 2008.

A partir du milieu des années 2000, Pierre Mauroy, Rudy Demotte et Stefaan De Clerck s'imposent comme le trio politique de la coopération franco-belge. Ce sont eux qui incarnent l'organisation transfrontalière. Ainsi, en 2006, ils se déplacent tous les trois pour représenter l'« Eurométropole » à la conférence « Global City » qui a lieu à Lyon.

La fin de l'intervention de l'Agence de développement et d'urbanisme dans le partenariat révèle aussi le relatif retrait des techniciens au profit des politiques[632]. Au travail d'expertise de la COPIT qui avait vu l'implication de nombreux techniciens des intercommunales et de l'ADU succède la phase de réflexion sur l'évolution de la gouvernance transfrontalière qui mobilise et intéresse davantage les élus.

De plus, plusieurs études menées dans le cadre du « projet Grootstad » et des missions confiées à Pierre Got sur la « gouvernance » transfrontalière critiquent le manque d'intérêt des élus locaux pour la coopération transfrontalière et proposent des solutions pour y remédier. Certaines sont mises à exécution comme la « Conférence des maires et bourgmestres » qui a lieu à Tournai le 27 avril 2006 pour présenter aux élus des communes présentes sur le territoire de la COPIT le projet d'Eurodistrict qui se prépare alors[633]. Cette instance de consultation sera par ailleurs reprise dans l'organisation de l'« Eurométropole » qui voit le jour début 2008.

Néanmoins, si les représentants politiques sont plus présents dans les instances officielles, les techniciens gardent une place importante du fait de leur progressive spécialisation. En effet, une des conséquences du « projet Grootstad » est la professionnalisation des membres de l'Atelier transfrontalier. Si certains d'entre eux (les pionniers : Karel Debaere, Pierre Got, Jef Van Staeyen, Bernard Haesebroeck) réfléchissaient déjà depuis quelques années à la question de la coopération transfrontalière et ont acquis une certaine connaissance de la thématique avant même le lancement du

---

[632] A plusieurs reprises, les représentants de l'ADU impliqués dans la COPIT vont se confronter à des représentants politiques des intercommunales : une première fois s'agissant du recrutement de la première secrétaire de l'association, une seconde fois concernant le contenu du « projet Grootstad ». A l'issue de ces accrochages, l'ADU adoptera une position moins hégémonique faisant une place plus grande aux acteurs politiques.

[633] « Notre démarche citoyenne s'appuie donc sur le rassemblement des 85 communes de Lille Métropole communauté urbaine et des 40 communes belges. Sans leur soutien, sans votre appui, sans votre confiance, notre politique transfrontalière me paraît vide de sens. Dans notre marche vers l'Eurodistrict, les maires et bourgmestres sont désormais les chevilles ouvrières de la coopération transfrontalière. Notre succès repose sur le dialogue que nous saurons instaurer avec vous. » extrait du discours introductif de Pierre Mauroy à la 1ère Conférence des maires et bourgmestres de l'Eurométropole franco-belge, le 27 avril 2006.

projet – dont ils sont d'ailleurs les initiateurs –, d'autres ont été nommés par leur institution intercommunale entre 1998 et 2001 pour faire partie du groupe technique alors qu'ils n'avaient pas d'expérience préalable significative dans ce domaine (Sylvain Normand, Simon Jodogne, Katarina De Fruyt). A l'issue de leur expérience au sein de l'Atelier transfrontalier, les institutions intercommunales confieront à ces personnes la responsabilité du « transfrontalier » au sein de leur institution d'origine, souvent dans le cadre de la création d'un service transfrontalier ou d'un poste à part entière dédié à la question, reconnaissant ainsi leur compétence professionnelle. Ces individus se retrouveront logiquement dans la nouvelle équipe technique de l'association COPIT, créée pour prendre la suite de l'Atelier transfrontalier du « projet Grootstad ».

En revanche, l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » qui succède à la COPIT en janvier 2008 tend, dans son organisation formelle, à confirmer la tendance à une réaffirmation de la sphère politique et à une « normalisation » des relations entre élus et techniciens : ces derniers retournant à une fonction exécutive au service des premiers qui assument plus fermement leur pouvoir de décision et d'orientation. Du côté des politiques, la présence des élus se fait plus importante puisque de nouvelles autorités politiques (Région, Province, Département) sont associées au partenariat transfrontalier et prennent place dans les organes décisionnels que sont l'assemblée et le bureau de l'« Eurométropole », diminuant en conséquence le poids relatif des organisations à vocation technique telles que les intercommunales belges. De plus, pour pallier le caractère non-politique de ces organismes intercommunaux, les communes belges sont directement associées au GECT. Par ailleurs, le rôle des élus est défini dans un sens qui doit les rendre plus actifs : ce sont eux désormais qui sont à la tête des groupes de travail thématiques et qui choisissent des techniciens pour les assister s'ils en éprouvent le besoin.

> « Le passage de la COPIT à l'Eurométropole, ça a été la reprise en main par le politique. (…) Les structures politiques de l'Eurométropole sont nées de l'expérience qu'on a tirée de la COPIT où on avait constaté le manque d'implication des politiques. On a donc mis en place une Conférence des maires et bourgmestres et les commissions thématiques sont maintenant présidées par des élus alors qu'avant, c'était plutôt les groupes de travail qui invitaient les élus. Maintenant, c'est l'inverse. »
> P. Vanderwattyne, IDETA, 1er décembre 2009.

> « Alors, vous avez là M. Normand [responsable administratif de la coopération transfrontalière à l'IEG], le performateur, l'héritier spirituel de l'Eurodistrict au sein de l'IEG. Nous [les politiques], on fait le discours, mais lui, fait l'action. Nous, on célèbre la messe mais après, il faut que ça soit suivi, que les dossiers soient introduits. M. Normand suit depuis de nombreuses années tout cela. Il est à toutes les réunions transfrontalières de façon un peu orpheline dans le sens où il était omniprésent mais le politique ne s'est pas plus intéressé de la part de l'IEG. Le politique n'était pas très présent, le directeur administratif n'était pas présent non plus. Mais maintenant, on a décidé de faire pénitence, à partir du premier janvier [2008], d'être omniprésent dans les différents comités. Ce qui est important. C'est qu'à l'époque tout était basé sur la bonne volonté de chacun, l'envie de coopérer mais juridiquement, il n'y avait pas de structure existante. Le comité de pilotage, c'était volontaire, mais aucune base juridique, tandis que l'Eurodistrict, c'est différent, c'est une structure légale. »
> G. Detremmerie, IEG, 15 novembre 2007.

Si certains hésitaient à qualifier la COPIT d'organe politique, tout le monde s'accorde à dire maintenant que l'« Eurométropole » est bien une organisation à caractère politique.

Du côté des techniciens, une « Agence transfrontalière » est créée. Il s'agit cette fois non pas de mettre à disposition des techniciens appartenant aux intercommunales mais de former un groupe technique indépendant des organisations intercommunales qui constitue l'organe opérationnel de l'« Eurométropole ». Aucune des personnes recrutées pour occuper les postes de l'Agence transfrontalière n'a auparavant participé à la COPIT au nom de son intercommunale. C'est donc une toute nouvelle équipe qui est constituée, rompant ainsi les liens qui avaient pu se créer entre élus et techniciens au sein de l'organisation transfrontalière précédente.

Cependant, dans la pratique, le politique a dû mal à reprendre le dessus et à mettre fin à la place privilégiée que les techniciens se sont faite dans la direction de la coopération transfrontalière intercommunale. Cela transparaît clairement dans l'installation d'une direction provisoire pour l'« Eurométropole » qui ressemble fortement à celle qui existait à l'époque de la COPIT. En effet, face à la difficulté à recruter un directeur pour l'Agence transfrontalière, les représentants politiques de l'« Eurométropole » ont choisi de mettre en place une direction provisoire composée de trois personnes dont deux faisaient partie du groupe des pionniers de la COPIT (Karel Debaere et Pierre Got). Et il apparaît que cette direction provisoire partage encore largement le commandement avec les élus (notamment avec les Présidents). En effet, ce sont eux qui trouvent des solutions pour définir le statut des salariés de l'Agence transfrontalière, qui s'occupent du recrutement de ces personnes, qui déterminent les commissions thématiques qui doivent se mettre en place et qui proposent les représentants politiques qui pourraient faire partie de ces commissions… En bref, ce sont encore eux qui pilotent la coopération transfrontalière en lien avec le Président et les vice-présidents[634]. Le reste des élus demeure encore discret malgré les efforts déployés pour les intéresser[635]. La persistance de ce relatif désintérêt des élus permet corrélativement aux techniciens de garder une place importante.

> « A la COPIT, côté français, il y avait un certain nombre de maires dans les douze administrateurs mais quand on est maire d'une commune non frontalière, on ne voit pas forcément l'intérêt, et même quand on est maire d'une commune frontalière, on s'intéresse d'abord à sa commune, le transfrontalier, c'est quand

[634] Françoise Maertens, responsable du transfrontalier à Leiedal, décrit le rôle central des techniciens dans la nouvelle structure même si elle tient également à souligner la collaboration avec les élus : *« Il y a tout un travail préparatoire à l'heure actuelle qui est fait pour nourrir le travail des commissions. Pour l'instant, on est en train de cadrer un peu les problématiques, voir ce qui existe, faire un inventaire de tous les travaux qui ont déjà été faits par le passé, pour, 1/ situer la problématique et déjà proposer des grandes orientations 2/ pour nourrir la réflexion. Tout ça se fait au niveau des techniciens des trois sous-régions mais c'est un travail qu'on a avec les présidents et vice-présidents des commissions, et puis, ça sera soumis à la première réunion plénière début juillet »*, entretien réalisé par Marie Sioen pour son mémoire de master 1 en Science politique mention Action publique européenne et internationale, « L'institutionnalisation de l'assemblée délibérative de l'Eurométropole », Université Lille 2, 2009.

[635] Ainsi lors de la 1ère Conférence des maires et bourgmestres de l'Eurométropole en 2008, on déplore une participation moyenne : *« Il y a quelques semaines avait lieu la Conférence des maires et bourgmestres de l'Eurométropole à Tournai. Hé bien, seulement 60 bourgmestres sur 155 sont venus : il y a encore une certaine réticence, ils ne se sentent pas encore pleinement concernés par la question. (…) Il faut passer aux projets concrets maintenant si on veut que les gens s'y intéressent. »* S. Normand, IEG, entretien du 15 novembre 2007.

on est ennuyé : les dépôts clandestins d'ordures, les routes, l'impasse à faire sauter, l'insécurité… Si tous les maires dans leur programme, leur perspective de développement avaient une identification de l'intérêt transfrontalier… On a donc besoin d'administrateurs et de gens motivés pour rendre lisible, pour démontrer à tous les maires que faire de la coopération transfrontalière, c'est dans leur intérêt, parce que ça signifie « image », « cohérence d'aménagement », « performance »… Voilà. »
B. Haesebroeck, LMCU, 3 décembre 2007.

« La présidence [de l'Eurométropole] constitue elle-même un leadership fort et cohérent, et ils le font ressentir. Chaque président a une dimension nationale et régionale, ça compte. L'implication politique des partenaires est bien sûr différenciée pour l'instant, mais cela ne préjuge en rien de l'implication des techniciens. On a parfois des politiques très investis sans techniciens derrière, mais on a, plus souvent encore, des techniciens très impliqués sans soutien politique particulier. »
B. Cooren, Ville de Lille, 17 mars 2009.

L'ambiguité d'une « Eurométropole » qui se veut plus politique mais qui n'arrive pas à impliquer les élus locaux est exprimé par le Maire d'Halluin, commune frontalière :

« Des techniciens travaillent peut-être, mais les élus ne travaillent toujours pas. Ce sont les techniciens de l'Agence d'urbanisme de Lille, les fonctionnaires de la Communauté urbaine de Lille, les fonctionnaires de Leiedal ou de WVI, je ne sais pas trop, de Tournai aussi sûrement, ce sont eux qui travaillent, oui. Pourtant les élus ont une place plus importante que les techniciens, je le revendique. [636]»
J-L. Deroo, Maire de Halluin, 11 juin 2008.

Le relatif désintérêt des élus pour la question transfrontalière s'explique par la faiblesse des effets de légitimation qu'offre l'action de la COPIT selon eux. Certes, comme nous l'avons déjà signalé, ils peuvent retirer de leur engagement dans l'organisation transfrontalière une reconnaissance symbolique en tant qu'acteur politique européen porteur d'une vision moderne de la ville, la vision d'une métropole internationale. Mais ils ne peuvent espérer des gains de légitimité plus « classiques » tels que les a défini Fritz Sharpf[637] : une légitimité par les « *outputs* », c'est-à-dire les résultats de l'action publique, ou une légitimité par les « *inputs* », c'est-à-dire par la voie électorale. En effet, du côté des « *outputs* », il est difficile de mettre au crédit de la COPIT des réalisations concrètes – la production d'études et l'évolution organisationnelle de la structure ne sont pas des résultats facilement valorisables. Du côté des « *inputs* », comme nous l'exposerons ultérieurement, il n'existe pas de lien démocratique direct entre l'organisme transfrontalier et les électeurs – la COPIT puis l'« Eurométropole » restent des organes de concertation et de coordination sans pouvoir politique direct.

Finalement, le partage du pouvoir entre élus et techniciens issu des premières années de la COPIT et consolidé lors du « projet Grootstad » semble se maintenir dans le temps malgré une volonté de l'infléchir vers un schéma plus classique de relations politico-administratives. L'organisation formelle de l'« Eurométropole » qui tente de redonner toute sa place au politique et les signes d'un

[636] Entretien réalisé par Marie Sioen pour son mémoire de master 1 en Science politique mention Action publique européenne et internationale, « L'institutionnalisation de l'assemblée délibérative de l'Eurométropole », Université Lille 2, 2009.
[637] Scharpf F., *Gouverneur l'Europe*, Paris, Presses de Science Po, 2000.

réinvestissement de la part de certains élus ne parviennent pas à remettre en cause complètement l'habitude d'une direction aux mains de techniciens de plus en plus professionnalisés, même si quelques grands leaders politiques essaient de faire de la coopération transfrontalière une affaire avant tout politique et que les anciens techniciens de la COPIT ont été un peu écartés. L'organisation transfrontalière intercommunale semble osciller, hésiter entre l'héritage plutôt technicien de la COPIT et des velléités constantes de politisation.

- ***Les voies multiples du compromis***

La direction politico-administrative qui caractérise la coopération transfrontalière intercommunale est issue de compromis multiples : un compromis franco-belge mais aussi un compromis interne à chacune des trois régions frontalières en jeu, voire à chacune des intercommunales.

On peut parler tout d'abord d'un compromis franco-belge dans la mesure où le partenariat originel, celui de la COPIT, rassemble une organisation politique française, LMCU, et des organisations techniques belges, les intercommunales IDETA, IEG, WVI et Leiedal. Ainsi, au sein de la COPIT, le poids des directeurs des intercommunales belges est supposé être aussi important que celui du président de LMCU ou d'autres élus locaux appartenant à l'instance exécutive de la COPIT. Jef Van Staeyen, directeur de la COPIT de 2002 à 2008, nous explique la complexité qui caractérise la répartition des rôles entre techniciens et politiques au sein de la COPIT :

> « C'est lié aux différences de statuts des intercommunales entre la France et la Belgique, et à la différence de culture politique. Bien sûr, le projet est dès le départ un projet politique, mais ce sont les intercommunales qui sont impliquées. Or, côté belge, les intercommunales ne sont pas des instances politiques contrairement à LMCU. LMCU a des compétences fiscales, et qui dit compétences fiscales, dit responsabilité des élus devant les contribuables. (…) Côté belge, c'est différent : les intercommunales ont des recettes propres qui proviennent d'une part des contrats passés avec les communes, d'autre part de ses propres activités commerciales comme la vente de terrains, à l'exception de Leiedal qui demande aussi une petite contribution aux communes pour des activités liées à l'animation du territoire. C'est une différence importante entre la France et la Belgique parce que cela fait qu'en Belgique, on parle de chiffre d'affaires pour les finances alors qu'en France, on parle de budget. D'un côté, on évalue les projets selon leur utilité financière, de l'autre, selon le projet politique. (…) Dans la COPIT, côté belge, ce sont surtout les techniciens qui étaient mobilisés et les élus qui suivaient. Côté français, certains grands élus étaient là, et étaient frustrés de ne pas trouver en face d'eux des représentants politiques. »
> J. Van Staeyen, COPIT, entretien du 3 décembre 2008.

La France ne représente pas uniquement une volonté d'affirmation des acteurs politiques au détriment des acteurs administratifs, et inversement pour la Belgique. Selon les personnes qui ont participé à l'évolution organisationnelle de la structure transfrontalière, ce sont deux conceptions de la fonction politique et des rapports entre politique et administration au niveau local qui se confrontent et que la COPIT puis l'« Eurométropole » tentent de concilier : en Belgique, l'exécutif communal fonctionne

selon une logique collégiale[638] tandis qu'en France, il repose sur la personne du maire qui peut déléguer certaines tâches à ses adjoints[639]. Par ailleurs, les intercommunales qui assurent, pour le compte des communes, la gestion de certains services, sont plus éloignées de la tutelle politique communale que ne le sont les groupements intercommunaux français qui sont dirigés par les élus locaux. Ainsi, la COPIT a dû répondre à la fois aux habitudes belges de collégialité et d'autonomie des acteurs techniques et aux attentes françaises quant à l'importance d'un exécutif fort et personnifié.

Même lors de la création de l' « Eurométropole », un équilibre est recherché entre la fonction de direction telle qu'elle est conçue par les Français (pouvoir important donné à l'exécutif incarné par le Président) et celle en vigueur dans les intercommunales belges (pouvoir partagé entre le Président et le Bureau et responsable collectivement devant l'assemblée délibérante) afin de mettre d'accord Français et Belges : « *un président mais avec la fonction d'un directeur*[640] ».

> « On s'est aperçu des différences culturelles. Je me rappelle bien d'une discussion sur le Président : le Président chez vous [en France], et je l'ai compris plus tard, c'est celui qui a tous les pouvoirs et qui délègue ensuite vers les vice-présidents etc… tandis que chez nous, le Président, c'est quelqu'un qui préside, c'est-à-dire qu'un groupe se forme et de ce groupe sort un Président qui est bien sûr le chef des réunions mais pas des décisions. C'est une autre culture, là. Et alors, comment va-t-on fonctionner ? à la manière française ou à la manière belge ? Et entre Flamands et Wallons, il y aussi déjà certaines différences : les Wallons sont entre les Flamands et les Français. Ça a été une très longue discussion pour arriver à un compromis.
> - Et finalement, quel a été ce compromis ?
> Il y a un Président mais aussi trois vice-Présidents, ce qui divise un peu le pouvoir. Ce n'est pas une seule personne qui tient l'organisation. C'est en quelque sorte un compromis. »
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

Le partage de la direction entre techniciens-administrateurs et représentants politiques ainsi que la tentative de reprise en main par le politique n'est pas seulement le résultat d'un compromis entre Français et Belges, cela reflète également la situation interne à chacune des entités impliquées dans le partenariat transfrontalier.

En effet, sur le versant français, la coopération transfrontalière est d'abord un domaine investi par l'Agence de développement et d'urbanisme (organisme technique et d'expertise) aux côtés de quelques élus de LMCU. Puis l'Agence, qui travaille certes au service de LMCU mais de manière assez autonome, est progressivement écartée au profit de techniciens internes à l'organisation communautaire[641] et de conseillers politiques de Pierre Mauroy. Ces nouveaux techniciens bien que

---

[638] En Belgique, le Collège communal (le Bourgmestre, les échevins et le président du Centre de promotion et d'action sociale) issu du Conseil communal, l'instance délibérante de la commune, prend ses décisions collectivement, ce qui signifie qu'il vote des résolutions à la majorité des voix de ses membres. Le Collège est alors responsable collectivement de ses actes devant le Conseil communal.

[639] En France, c'est le maire qui est responsable de l'excécution des décisions du conseil municipal. Il peut subdéléguer les compétences que le Conseil municipal lui a déléguées à ses adjoints, mais ceux-ci ne se réunissent pas en collège, comme en Belgique, pour délibérer collectivement. Les adjoints et le maire ne forment donc pas un corps responsable collectivement devant le Conseil municipal.

[640] B. Cooren, Ville de Lille, entretien du 17 mars 2009.

[641] Simon Jodogne, Paulo Pais, Nicolas Karges, du service « coopération transfrontalière » au sein de la direction « Relations internationales » puis de la direction « Développement métropolitain » de LMCU.

« mieux contrôlés » politiquement gardent un rôle important puisque le pôle politique se réduit principalement à une seule personne, Pierre Mauroy.

Sur le versant belge, au sein des intercommunales, les directeurs sont aussi, sinon plus, investis que les présidents, qui sont eux des élus locaux, dans la COPIT. Ensuite, à partir du début des années 2000, les intercommunales belges expriment leur volonté de redonner un poids politique au partenariat en associant les communes membres des intercommunales, afin d'acquérir une certaine légitimité démocratique, tout en désirant garder un rôle prépondérant. Dans l'autre sens, certains grands élus comme Rudy Demotte ou Stefaan De Clerck commencent à s'intéresser à la question transfrontalière mais n'entendent pas le faire sans s'associer étroitement avec les directeurs et techniciens des intercommunales engagés dans le domaine depuis les débuts de la COPIT. Les relations entre élus et techniciens sont particulièrement étroites dans le Courtraisis entre le Bourgmestre de Kortrijk et les personnes responsables de la coopération transfrontalière à Leiedal[642].

Pour l'IDETA, les relations entre les techniciens de l'intercommunale et les représentants politiques des communes membres sont plus distantes même si Rudy Demotte, ancien président de l'IDETA devenu ministre-président de la Région wallonne, garde des liens avec l'intercommunale via certains techniciens comme Christophe Mazza ou Frédéric Seynaheve qui travaillent ou ont travaillé à la fois pour l'IDETA et pour le cabinet politique de Rudy Demotte à la Région.
Les liens entre les élus locaux et l'administration de WVI concernant la coopération transfrontalière sont encore plus ténus du fait que les villes moyennes concernées par le partenariat transfrontalier sur ce territoire (Yper, Roeselare, Tielt) ne se montrent guère intéressées.
Quant à l'IEG, elle présente un cas un peu particulier puisqu'elle regroupe seulement trois communes (Comines, Estaimpuis et Mouscron) dont une plus imposante que les autres, Mouscron. L'intercommunale est donc très liée à ces communes et à leurs représentants politiques, notamment au Bourgmestre de Mouscron, M. Detremmerie, qui, pendant de nombreuses années, a eu tendance à considérer l'IEG comme faisant partie des services techniques de sa propre ville. Par conséquent, l'autonomie de l'intercommunale et de ses techniciens semble réduite : ces derniers se plaignent d'être à la merci des changements d'humeur et d'affinités politiques : « *Les politiques parfois, à cause d'animosités, cassent des relations tissées entre techniciens. Ils mettent par terre un travail qui a demandé beaucoup de temps, les techniciens se sont investis, et hop, parce que tel élu ne s'entend pas avec tel autre, on doit tout arrêter.*[643] »

---

[642] « *Je pense que c'est une différence avec les autres. Nous sommes très proches de nos élus. J'appelle Stefaan De Clerck sur son GSM. Je peux l'appeler tous les jours si je veux. Il passe souvent à Leiedal, il passe dans mon bureau, on discute, on est vraiment proches.* » V. De Mey, Leiedal, entretien du 27 février 2008.
[643] S. Normand, IEG, entretien du 15 novembre 2007. Cette remarque fait allusion à la coopération transfrontalière précoce qui voit le jour entre Mouscron et Wattrelos à la fin des années 1980 et qui correspond à une entente personnelle entre le Bourgmestre de Mouscron, M. Detremmerie et le Maire de Wattrelos, M. Faugaret. Le départ politique de ce dernier marque la fin des velléités de coopération alors que les techniciens des deux villes avaient commencé à mettre en place des projets en commun.

Comme pour les normes cognitives, on constate une différenciation entre les intercommunales belges quant aux relations entretenues entre techniciens et représentants politiques. Mais contrairement au cadre cognitif de la coopération transfrontalière qui traduisait un rapport de force en faveur de la France, les rapports politico-administratifs indiquent une prise en compte équilibrée des situations françaises et belges car dans ces deux pays, l'histoire de la coopération transfrontalière met en jeu de façon distincte mais finalement convergente des relations complexes entre administration et politique. En effet, que ce soit en France, où le poids des acteurs politiques français n'empêche pas l'influence déterminante de l'administration communautaire, ou en Belgique où l'intéressement des élus à la coopération se fait sous le contrôle des services techniques intercommunaux, le couple politico-technique est un élément qui semble convenir à chacune des parties du partenariat transfrontalier.
Au delà de la question de leurs relations, techniciens et représentants politiques de la COPIT œuvrent ensemble à la reconnaissance extérieure de l'organisation.

Alors que les acteurs principaux de la COPIT aiment à souligner le caractère politique de l'organisation et son renforcement, marqué par la création de l'« Eurométropole », ils n'évoquent jamais de clivages partisans ou idéologiques au sein du partenariat. En cela, les acteurs de la coopération transfrontalière franco-belge inscrivent la COPIT dans un mouvement qui touche l'ensemble de l'action publique territoriale. D'un côté, on assiste à la nécessaire politisation de l'action publique, au sens où il y a appropriation des problèmes par les autorités politiques en vue de les traiter. D'un autre côté, on parle de dépolitisation de l'action publique locale dans la mesure où les responsables politiques et administratifs s'efforcent la plupart du temps de mettre en évidence le caractère technique et neutre des problèmes publics et de leur prise en charge[644] et dénoncent l'inadéquation croissante entre espace politique et espace d'action publique. Plusieurs auteurs montrent que le désajustement entre l'espace des problèmes et celui de la représentation politique, c'est-à-dire entre l'espace de la légitimité démocratique et celui de l'action publique, est un argument utilisé par les acteurs eux-mêmes pour disqualifier la variable politique : les institutions politiques traditionnelles seraient incapables de résoudre les problèmes publics, ce qui justifierait de créer de nouvelles institutions dites fonctionnelles à l'échelle des problèmes[645]. Les références idéologiques et les oppositions partisanes apparaissent alors de moins en moins structurantes pour l'action publique des collectivités territoriales tandis que d'autres clivages, territoriaux ou sectoriels, persistent ou se renforcent.

[644] Ce double mouvement de politisation (appropriation) et dépolitisation (partisane) est bien mis en évidence par Bruno Jobert et Dominique Damamme concernant le cas de la politique de la ville. « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n°1, p.3-30.
[645] Par exemple : Négrier E., « L'échelle métropolitaine pour repenser la politique », in *Action publique et changement d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Faure A et al., *op.cit.*

- ***La coopération transfrontalière : un sujet consensuel et dépolitisé ?***

Le terme « politique » appliqué à l'« Eurométropole » est utilisé par les représentants de la coopération transfrontalière pour signifier qu'on est en présence d'autorités politiques bénéficiant d'une légitimité démocratique, ayant des compétences et un pouvoir de décision légalement reconnus dans un certain nombre de domaines d'action publique. Bien qu'ils reconnaissent que la nouvelle organisation demeure un espace de débats et de concertation sans capacité de décision propre, le fait qu'elle soit composée d'organismes publics et qu'elle regroupe des élus bénéficiant d'un tel pouvoir paraît suffire à qualifier l'« Eurométropole » d' « *organe politique, ce que la COPIT n'était pas*[646]».
Le directeur de la COPIT, M. Van Staeyen, emploie pour sa part le qualificatif « politique » pour désigner le projet de coopération porté par les acteurs intercommunaux de la COPIT, qu'ils soient des autorités politiques au sens juridique du terme (comme LMCU) ou non (comme les intercommunales belges). Pour lui, « *dès le début, c'est un projet politique, au sens noble du terme, c'est-à-dire, un projet qui veut changer la vie des gens, une vision globale, un projet de société*[647]». Son acception du terme « politique » conviendrait alors autant à la COPIT qu'à la nouvelle « Eurométropole ».

Par contre, il n'est pas question de conflits politiques, de confrontations idéologiques, d'appartenance partisane ni même d'enjeux électoraux. La coopération transfrontalière est présentée comme un sujet qui ne fait pas débat, qui ne rencontre pas d'opposition. Le fonctionnement même de l'organisation transfrontalière se base sur la règle du « consensus », règle qui est perçue comme normale et inévitable du fait que la COPIT, comme l'« Eurométropole », n'ont pas de compétences ni de pouvoir de décision autonomes.

> « C'est obligatoirement le principe du consensus. Donc, il ne faudra pas être trop ambitieux au départ pour mettre d'accord tout le monde. Mais c'est comme ça. Il n'est pas question de majorité, d'opposition, ça marche au consensus. Comme tout le monde partage la même foi, on peut espérer que ça fonctionne bien. (…) Je ne vois pas comment on peut faire autrement. Il y a une volonté politique assez forte, il y a des besoins, l'outil et le financement sont là, on n'a pas forcé les gens, ça a vraiment été une maturation totale. À partir de là, je ne vois pas pourquoi on n'avancerait pas, même au consensus. Ça a été dès le départ la règle puisque personne ne veut abandonner une compétence, ça, c'est clair. On ne peut pas imposer ça. La notion de consensus est le fondement de tout. »
> P. Delnatte, Conseil général du Nord, 29 novembre 2007.

> « Il y a une stricte égalité entre les partenaires, on le retrouve dans la règle de l'unanimité entre les quatorze partenaires, comme au Conseil des ministres européen, c'est intéressant de faire le parallèle…. Du coup, n'importe quelle autorité peut faire blocage. Même si la Communauté urbaine continue à peser fort puisqu'elle représente 25% du budget, elle n'a pas plus de voix que les autres. »
> B. Cooren, Ville de Lille, 17 mars 2009.

[646] S. Jodogne, LMCU, entretien du 4 décembre 2007.
[647] J. Van Staeyen, COPIT, entretien du 3 décembre 2008.

Il n'y a pourtant pas d'évidence à lier le consensus et l'absence de compétences propres, comme le souligne notre interlocuteur au SGAR du Nord-Pas-de Calais, qui imagine que la règle de l'unanimité « *saute(ra) peut-être plus tard* » :

> « Ce qu'il faut bien voir aussi, c'est que, ce que souhaitent les politiques, c'est un instrument politique : créer un lieu où l'on soit capable de débattre ensemble, si possible avec sérénité, organisé, et puis qui soit un lieu qui produise du consensus. Une des règles, qui sautera peut-être plus tard, c'est que, dans le Bureau, c'est la règle de l'unanimité. Donc, l'idée, c'est de se mettre tous d'accord sur quelque chose et après, chacun retourne dans sa propre structure et met en œuvre par l'intermédiaire de ses outils de décisions. Le choix a été fait de ne transférer aucune compétence, outre la capacité de discuter et de prendre des décisions. »
> G. Flament, SGAR, 31 octobre 2007.

Le consensus, qui est assimilé à la règle de l'unanimité, est un mode de décision qui est revendiqué par les acteurs de la COPIT depuis son commencement au début des années 1990 et qui se prolonge jusque dans le fonctionnement de l'« Eurométropole » malgré le nombre important de participants engagés (quatorze). Le partenariat transfrontalier étant au départ très informel et sans précédent, il n'est pas question d'opter pour un mode de décision majoritaire qui risquerait de faire fuir les plus réticents et de faire éclater le partenariat au premier désaccord. Pour les partenaires qui ont le moins de poids, comme l'IEG, la pratique du consensus est particulièrement intéressante dans la mesure où elle leur assure une prise en compte égale à celle des autres acteurs. Cependant, cette partique n'empêche pas certains partenaires d'être plus influents que d'autres pour orienter les décisions qui sont ensuite présentées comme le fruit d'un consensus, comme nous l'avons vu précédemment, et ceci d'autant plus facilement que la pratique du consensus est très flexible.

Si la pratique du consensus est une évidence pour chacun des partenaires, c'est parce qu'elle s'inscrit dans des pratiques déjà en vigueur au sein de chacune des organisations engagées dans la coopération transfrontalière. Les acteurs belges rappellent souvent que leur système politique tout entier est basé sur cette pratique compte tenu des coalitions politiques hétéroclites qui gouvernent les différents territoires du pays. La règle de la proportionnalité qui s'applique à la plupart des scrutins favorise en effet des gouvernements de coalition qui doivent en permanence composer en interne pour prendre des décisions. De plus, les deux responsables politiques majeurs de la partie belge sont présentés comme des « fédérateurs ».

Rudy Demotte, le collaborateur pragmatique

Rudy Demotte s'est construit l'image d'un homme ouvert à la discussion et confiant dans la possibilité de trouver des compromis entre les différentes factions de sa région mais aussi entre la Wallonie et la Flandre. On le présente comme un homme de consensus : « *Rudy Demotte n'est pas un homme de conflit. (…) Demotte préfère l'obstination douce. Il écoute les oppositions, il intègre les critiques. Il ne provoque jamais ses détracteurs. (…) Certains l'accusent de manquer de mordant. Trop affable, trop poli, trop gentil, il est tellement conditionné à chercher des solutions qu'il ne tape pas assez sur la table, surtout*

face aux Flamands[648]. » Il mène en effet à l'égard de la Flandre une action visant à redorer l'image de la Wallonie au Nord du pays. Pour cela, il se montre à la fois conciliant et sérieux gestionnaire[649], s'appuyant également sur sa bonne maîtrise du néerlandais.[650]

Stefaan De Clerck, le rassembleur optimiste

Stefaan De Clerck, le Bourgmestre de Kortrijk, ne se construit pas une image de fédérateur dans ses rapports avec la Wallonie. Bien que considéré dans un premier temps comme un flamand modéré et s'étant attiré les sympathies du Sud du pays grâce à son traitement « digne et réservé »[651] de l'affaire Dutroux, il ne s'oppose pas au rapprochement de son parti avec les nationalistes flamands de la NV-A[652] quelques années plus tard. Ses qualités de rassembleur se manifeste dans d'autres arènes : à l'échelle de son parti et dans son action ministérielle au niveau fédéral. En 1999, il prend la présidence de son parti, le CD&V (« Christendemocratisch & Vlaams », le parti chrétien démocrate flamand) au moment de la défaite du parti aux élections régionales, avec la « *presque inhumaine mission de relancer le parti envoyé dans l'opposition* »[653]. Dans cette tâche, il se construit l'image d'un rassembleur : « *Plutôt à droite de par ses origines, il séduisit l'aile gauche par un discours moderniste* »[654]. Cependant, Stefaan De Clerck n'arrive pas faire taire toutes les dissensions internes à son parti malgré le beau score électoral qu'il obtient dans son fief local, à Kortrijk, lors des élections communales d'octobre 2000. Ce demi-échec quant au renouveau de son parti – les élections de juin 2010 sont catastrophiques pour le CD&V – n'efface pas l'image d'un homme toujours optimiste, qui croit en la possibilité de dépasser les conflits. En tant que ministre de la Justice (une première fois de 1995 à 1998, puis de 2008 à 2010), il ambitionne également de mener une grande réforme en associant à la réflexion des représentants de tous les partis, y compris ceux de l'opposition. La presse francophone se moque un peu de cet homme à l'optimisme forcé pour qui « *tout va toujours bien* », qui « *évoque un consensus entre les acteurs* » alors que ceux-ci « *étaient et restent fondamentalement divisés* »[655].

Chez Rudy Demotte comme chez Stefaan De Clerck, il y a une même volonté d'apparaître comme des hommes de consensus, même s'ils n'obtiennent pas toujours les décisions espérées. A cet égard, la coopération transfrontalière serait pour ces hommes politiques en pleine ascension dans leur carrière politique une nouvelle arène où valoriser ces qualités.

Contrairement à la Belgique, la France apparaît comme un pays où un groupe politique dominant a les moyens d'imposer sa volonté aux partis mis en minorité. Ce fonctionnement est issu d'un mode de scrutins favorisant l'émergence d'une majorité. Cependant, le fonctionnement des intercommunalités françaises, mis en évidence dans de nombreux travaux, tranche avec cette image traditionnelle du système politique français : ce n'est pas une situation où une majorité politique impose ses vues aux autres partis mais où s'opère la recherche d'un consensus entre les représentants des divers territoires communaux membres du groupement. Cette logique est devenue la norme de fonctionnement des

648 *Le Soir*, 1er avril 2006.
649 Lorsqu'il est ministre fédéral des Affaires sociales et de la Santé en 2003 , il remet les comptes de la Sécurité sociale dans le positif, ce qui lui fait gagner un grand crédit aux yeux de la population et des dirigeants flamands.
650 « Outre ses capacités de gestionnaire, un atout qu'il est seul à posséder : il parle parfaitement le néerlandais. Mieux, il cause avec le stupéfiant accent de Renaix. Au Nord, où la langue est la valeur cardinale, le charme d'un accent régional fait fondre même les durs à cuire des nationalistes. (…) Patron de la Wallonie, Rudy Demotte devient aussi son ambassadeur en Flandre », Le Soir, 1er avril 2006.
651 *Le Soir*, 12 septembre 1996.
652 « *Comme leur homologue francophone - dont ils se sont singulièrement éloignés sous cette législature -, le CVP a jeté son vieux sigle aux orties en lui préférant CD&V, avec un V comme Vlaams. C'est d'ailleurs ce que l'on retiendra essentiellement de l'opération-rénovation de l'ancien premier parti du pays : sa radicalisation communautaire.* », *Le Soir*, 12 mai 2003.
653 *Le Soir*, 23 septembre 2002.
654 *Le Soir*, 23 septembre 2002.
655 *Le Soir*, 7 juin 2010.

organisations intercommunales en France. C'est tout particulièrement le cas pour LMCU[656]. Pierre Mauroy est souvent décrit comme l'un des plus ardents artisans de cette « culture du consensus » qui imprègne fortement ses mandats, tant à la tête de la Ville de Lille que comme président de la Communauté urbaine.

Pierre Mauroy, le stratège des alliances

Comme Maire de Lille (de 1977 à 1995), il parvient à nouer des alliances avec divers partis afin de conserver une large majorité contre la droite républicaine (alliance avec les communistes et les radicaux de gauche en 1977, puis de nouveau avec les communistes en 1989). Lors du second tour des élections de 1989, le PS de Pierre Mauroy va jusqu'à absorber la liste IDEAL 89, un regroupement d'écologistes et d'anciens militants d'extrême-gauche (même si l'association entre les deux partis aboutira finalement au retrait des membres d'IDEAL du gouvernement municipal). En 1989, Pierre Mauroy est également élu à la présidence de LMCU suite à un accord interpartisan entre les grandes villes de la Communauté urbaine : c'est ce qu'on appellera la « Charte des grands maires » qui vise à contrer la reconduite du candidat Arthur Notebart et officiellement, à « *mettre fin à l'opposition stérile entre le versant Nord-est de la métropole et les émirats socialistes*[657]». A la tête de LMCU, il instaure un mode de gouvernement dit « consensuel » qui repose sur une alliance gauche-droite[658]. Comme nous l'avons déjà indiqué à plusieurs reprises, il s'agit pour Pierre Mauroy d'assurer, sous un discours rassembleur de promotion du territoire métropolitain, la sauvegarde des intérêts communaux. Son rôle au niveau national en tant que Premier ministre du gouvernement d'Union de la gauche (de 1981 à 1984) entretient également l'image d'un homme de rassemblement. Malgré une fin de mandat plus critiquée et les reproches de ses opposants et de certains analystes qui cherchent à désenchanter « l'histoire », pour beaucoup, et notamment pour les partenaires belges, Pierre Mauroy restera l'homme de la synthèse (entre Lille et la Communauté urbaine, entre les socialistes et la démocratie-chrétienne, entre les intérêts locaux et l'intérêt national…) : « *en quelque sorte, il est le précurseur des accords entre le PS et le MoDem* », résume René Vandierendonck. « *Le mot 'ouverture' est sans nul doute celui qui se retrouve le plus fréquemment dans la bouche de ce 'social-démocrate', comme il se définit lui-même*[659]. »

Ainsi, le principe du consensus dont les acteurs de la COPIT se réclament n'a rien d'étonnant à la lumière des personnalités et des pratiques en vigueur dans les organisations membres de la COPIT.

La valorisation du consensus comme mode de gouvernement s'accompagne d'une absence de référence et de pratiques pouvant rappeler la présence de partis politiques d'orientation différente. En effet, la coopération transfrontalière telle qu'elle est conçue par les principaux acteurs de la COPIT, c'est-à-dire comme un instrument de développement pour devenir une métropole de taille internationale, ne semble pas soulever d'enjeux idéologiques ou électoraux susceptibles d'aviver un clivage partisan. À aucun moment, les débats sur l'orientation que doit prendre la COPIT, sur les choix effectués, ne viennent rappeler la coexistence au sein du partenariat de partis politiques diversifiés et la possibilité d'oppositions entre ces partis. Cela signifie, non pas que l'action de la

656 Desage F., Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003), thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2, 2004.
657 René Vandierendonck, Maire de Roubaix, propos rapporté dans le journal *L'Express*, 13 décembre 2007.
658 Pour plus de détails sur la carrière et la stratégie politiques de Pierre Mauroy : Roman B., *Le majorat de Pierre Mauroy (1973-1995) ou la tentation de l'Histoire*, mémoire de maîtrise d'Histoire, Université Lille 3, 1999.
659 R. Vandierendonck, Maire de Roubaix, interviewé pour le journal *L'Express*, 13 décembre 2007.

COPIT est exempte de toute idéologie[660], mais que les acteurs de la COPIT la perçoivent ou souhaitent la présenter comme telle, c'est-à-dire comme un objet politiquement neutre ayant lieu sur un espace fonctionnel[661]. On ne s'inquiète d'ailleurs pas outre mesure des conséquences d'une éventuelle arrivée d'un homme de droite à la présidence de la Communauté urbaine de Lille : que ce soit M. Daubresse (UMP) (« *un nom qui circule*[662]») ou Martine Aubry (PS), « *dans tous les cas, ça continuera*[663]».
De même, l'appartenance de Pierre Mauroy au parti socialiste ne semble pas poser de problème aux partenaires belges issus de la mouvance démocrate-chrétienne, notamment aux représentants flamands du parti CD&V de la région du Courtraisis et aux élus wallons du parti CDH majoritaires à Mouscron et Comines. Tous soulignent leur admiration pour Pierre Mauroy : « *Incontesté Pierre Mauroy, incontesté*[664]». Ou encore : « *C'est lui qui a tiré le processus parce qu'il y croit et parce qu'il est une figure du patriache, du sage respecté par tout le monde, quelque soit ses opinions politiques*[665]. »

Si, en tant qu'analystes de l'action publique, nous pouvons identifier des idéologies derrière les discours de technicité et de neutralité affichés par les élus, ces idéologies ne correspondent pas systématiquement, voire de moins en moins, aux lignes de clivages partisans[666]. Dans cette perspective, les acteurs de la COPIT ont raison quand ils affirment qu'il ne s'agit pas d'une « affaire de droite ou de gauche ». Et c'est dans ce sens que nous pouvons parler d'un mouvement délibéré de « dépolitisation » de la coopération transfrontalière.

- ***L'absence d'espace politique transfrontalier***

Les affaires partisanes semblent être reléguées aux sphères régionales et nationales. L'aspect transnational de la coopération transfrontalière paraît aboutir à une déqualification des clivages partisans comme si l'organisation en partis politiques n'était valable que dans le cadre national ou régional. Ainsi, les représentants présents dans les organes décisionnels de la COPIT puis de l'« Eurométropole » sont choisis au sein de chaque structure membre de l'organisation transfrontalière, indépendamment les unes des autres. Le panel d'élus, et à travers lui, les partis politiques qui participent à la coopération transfrontalière, résulte d'une juxtaposition de choix internes à chaque autorité politique, chacune étant libre de choisir sa propre procédure de nomination

[660] Nous avons ainsi montré dans la partie 1 que la métropolisation s'impose comme le cadre idéologique dominant pour penser la coopération transfrontalière franco-belge.
[661] C'est le cas de toutes les actions publiques se déployant sur des espaces dits fonctionnels, c'est-à-dire qui ne correspondent pas strictement au territoire d'une autorité politique existante. On retrouve donc ces discours sur la dépolitisation dans les autres espaces transfrontaliers comme le montre P. Hall concernant la coopération entre le Danemark et la Suède : « Opportunities for democracy in cross-border regions ? Lessons from the Oresund Region, *Regional Studies*, 2008, vol. 42, n°3, p.423-435.
[662] P. Bintein, IEG, entretien du 15 novembre 2007.
[663] P. Bintein, IEG, entretien du 15 novembre 2007.
[664] B. Haesebroeck, LMCU, entretien du 3 décembre 2007.
[665] G. Flament, SGAR, entretien du 31 octobre 2007.
[666] Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale*, Rennes, PUR, 2007.

de ses représentants à l'Eurométropole/COPIT. La règle qui semble suivie par les différents partenaires de l'organisation transfrontalière est de respecter l'équilibre politique en vigueur au sein de leur organisation, bien que d'autres critères entrent également en jeu, comme la sensibilité de l'élu à la question transfrontalière mais aussi les autres tâches et missions de représentation endossées par les élus.

> « - Tous les organismes ont un nombre fixé de représentants à choisir. À LMCU, ce sont les chefs de groupes politiques qui désignent un nombre établi de représentants en proportionnalité de leur représentation politique au sein du Conseil communautaire. (…) Les groupes ont totale liberté pour désigner, par appel à candidature interne : ils lèvent le bras, disent que ça les intéresse et voilà. »
> - Par contre, pour les groupes thématiques, c'est chaque institution, via l'exécutif – pour nous, la présidente Martine Aubry – qui désigne ses représentants. Là, ça se fait de manière très verticale. Je n'ai pas vu d'institutions où ça s'est fait de manière très ouverte, très collégiale. »
> - Chaque institution a ses règles de désignation mais en général, les instances élues veillent à un équilibre politique. Ça fait partie de la règle. Après, ils ont cherché à faire en sorte de ne pas surajouter de charge à leurs élus, tout en cherchant à faire en sorte que les élus qui étaient déjà présents dans l'une ou l'autre structure puissent y être représentés de nouveau. (…) parce que sinon, après, la cotisation à l'Eurométropole n'est pas votée… »
> S. Jodogne et N. Karges, LMCU, 17 décembre 2009.

L'absence d'une représentation politique propre à la zone transfrontalière, c'est-à-dire d'individus qui seraient élus par des Français et des Belges indistinctement, confine les enjeux électoraux et partisans aux territoires institutionnels existants au sein de chaque pays et région. Il n'y a pas d'espace de représentation politique transfrontalier mais plusieurs espaces juxtaposés. Pour M. Cooren, directeur du service « relations internationales » de la Ville de Lille et membre de la direction provisoire de l'« Eurométropole », les difficultés rencontrées pour recruter le directeur de la nouvelle organisation traduisent l'absence d'élite politique transfrontalière, indice supplémentaire des lacunes d'un espace politique transfrontalier encore largement imaginaire[667].

La volonté de cantonner l'organisation partisane aux arènes nationales et régionales pourrait s'expliquer par le fait que les systèmes et cultures politiques ne sont pas identiques en France et en Belgique, empêchant une correspondance claire entre les partis. En France, les partis politiques se positionnent à partir d'un axe droite-gauche et la plupart des scrutins se structurent selon la règle de la majorité, même si des doses plus ou moins importantes de proportionnelle sont introduites[668]. En revanche, en Belgique, trois grandes familles de partis se partagent la scène politique, les socialistes, les catholiques (sociaux-chrétiens ou chrétiens-démocrates) et les libéraux, auxquels il faut ajouter depuis quelques années les partis écologiques, et la pratique de la proportionnalité domine les

[667] Dans une étude sur le profil des élites politiques régionales de part et d'autre de la frontière espagnole (en Languedoc-Roussillon et en Catalogne), William Genieys conclue également à l'impossibilité de parler d'élite transnationale ou transfrontalière tant les indicateurs de la carrière politique sont différents dans les deux régions (ces différences étant liées aux représentations différenciées des autorités régionales dans les deux pays). Cf. « Elites intermédiaires et frontières institutionnelles : Catalogne et Languedoc-Roussillon », *Revue européenne de migrations internationales*, 1997, vol. 13, n°3, p.3-18.

[668] Si on considère les élections locales, c'est-à-dire municipales, le mode de scrutin est proportionnel mais avec une prime majoritaire. Ainsi, à l'issue du deuxième tour, la liste en tête obtient la moitié des sièges, l'autre moitié étant répartie à la proportionnelle entre toutes les listes ayant rassemblé au moins 5% des suffrages.

scrutins[669], entraînant des logiques d'alliances très variables entre les partis. La division territoriale Wallonie/Flandre dans l'organisation de la représentation belge au sein du partenariat transfrontalier se justifie elle aussi par le fait qu'il n'existe pas de partis nationaux mais bien deux systèmes partisans distincts : l'un flamand, l'autre wallon[670]. Même si on retrouve, à quelques différences près, les mêmes familles politiques – socialistes, chrétien-démocrate, libéraux, écologistes – en Wallonie et en Flandre, ce sont des structures partisanes tout à fait distinctes qui entretiennent très peu de liens entre elles.
Cependant, la non-correspondance des systèmes politiques entre les trois régions de la zone transfrontalière ne peut à elle seule expliquer l'effacement des clivages partisans et idéologiques. En effet, si les partis et les relations entre les partis ne sont pas exactement les mêmes en France et en Belgique, en Wallonie et en Flandre – tant dans leur programme que dans leur stratégie, leurs enjeux électoraux, ou leur idéologie –, il est facile d'établir des rapprochements entre les partis socialistes de ces différents territoires, entre les partis centraux (démocrates-chrétiens en Belgique, CD&V et CDH, et Modem en France), et entre les partis libéraux (VLD et MR en Belgique, UMP en France). Si de tels rapprochements ou au contraire conflits entre tendances politiques n'ont pas lieu, c'est que d'autres clivages ou lignes de démarcation organisent la coopération et les relations entre acteurs, des clivages que le fonctionnement par consensus et la recherche d'équilibre entre les acteurs tentent d'occulter ou de maîtriser.

- ***Les arrangements avec la règle ou comment occulter les rapports de force***

La règle du consensus et de l'apolitisme revêt une fonction particulière dans la construction de l'institution : elle aide à occulter les rapports de force entre acteurs, qui, comme nous l'avons vu, structurent l'institution et traversent chacune de ses règles.

Certains acteurs rencontrés suggèrent d'ailleurs les limites que peut rencontrer la pratique du consensus. Certains rappellent la difficulté de se mettre d'accord sur les dossiers les plus problématiques, difficulté aggravée avec la création de l'« Eurométropole » qui se traduit par une augmentation importante du nombre de partenaires et donc d'intérêts à concilier. Des possibles blocages ou une extrême lenteur dans la prise de décision sont alors redoutés.
D'autres évoquent les pratiques de contournement de la règle du consensus afin de parvenir à prendre des décisions au nom de l'organisation transfrontalière dans son ensemble sans pour autant passer par la contrainte de l'unanimité et du débat collectif : les décisions unilatérales ou bilatérales mais pas

[669] Les élections communales sont organisées selon un scrution proportionnel uninominal à un tour avec vote préférentiel (le vote préférentiel signifie que les électeurs peuvent choisir au sein d'une liste un ou plusieurs candidats et que les élus d'une liste seront choisis en fonction du nombre de voix que chacun d'entre eux a obtenu).
[670] La scission des partis nationaux qui s'inscrit dans le processus de communautarisation et de fédéralisation de la Belgique s'est effectuée dans le courant des années 1970 : scission du CVP (actuel CD&V flamand) / PSC (actuel CDH francophone) en 1972 ; scission du PVV (actuel VLD flamand) / PLP (actuel MR francophone) en 1972 ; scission du Parti Socialiste belge en 1978 d'où sont issus le PS (francophone) et le SP.A (flamand).

unanimes, et une certaine hiérarchisation des avis rendus par les représentants – des élus comptant plus que d'autres – sont des manières de faire qui ont été pratiquées à plusieurs reprises[671]. Si le consensus est un principe de fonctionnement que les acteurs revendiquent et tentent de respecter, la pratique est plus flexible : certaines voix comptent plus que d'autres, et le recours au vote ne touche finalement que les décisions qui font facilement l'objet d'un consensus tandis que d'autres, plus polémiques, échappent à la sanction du vote.

> « Au niveau de l'Eurométropole, les décisions sont prises je vais dire par consensus. (…) Mais la présidence, enfin le président pour l'instant, c'est Stefaan De Clerck qui est président, pèse plus lourd que les autres élus. Et ce sont aussi Martine Aubry, qui est Maire de Lille, et c'est vrai qu'en tant que Maire de la grande ville du côté français, elle pèse lourd aussi, et Rudy Demotte. Rudy Demotte et Stefaan De Clerck sont des élus qui ont plus de poids. Au niveau de la présidence, ils se rencontrent et ils essayent toujours d'évoluer à trois, de trouver un consensus qu'ils soumettent ensuite à l'assemblée. »
> F. Maertens, Leiedal, 2009 [672]

Avant même un premier bilan de l'activité de l'« Eurométropole », Simon Jodogne prévoit déjà des arrangements avec la règle du consensus afin de faciliter la prise de décision au sein de cette structure.

> « C'est ça la difficulté de l'Eurométropole : on sera quatorze, mais ils ne seront pas forcément tous touchés par chaque question, donc seules les questions très générales seront discutées à quatorze. Il faudra un mode de décision, de négociation qui permette de travailler sur des partenariats plus restreints, avec d'autres partenaires extérieurs aussi. Pour qu'autour d'un projet dédié, il y ait un fonctionnement propre. Ce sera à géométrie variable et ce sera tout l'exercice qu'il faudra réussir. »
> S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

En signalant les difficultés de la pratique du consensus, ces acteurs remettent en question la pertinence d'une telle règle et l'idée que la coopération transfrontalière est un sujet qui ne suscite pas d'oppositions et qui peut progresser au fil de décisions prises à l'unanimité. Ainsi, d'une part, ils suggèrent la fragilité et la vulnérabilité de la règle du consensus, d'autre part, ils laissent deviner l'existence de conflits d'intérêts entre différents groupes.

Ces conflits correspondent majoritairement à des clivages territoriaux, ceux-là mêmes que nous avons évoqués tout au long de cette partie, qui accompagnent l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. En effet, quand des clivages ou des distinctions ont été identifiés entre les membres de l'organisation transfrontalière, il s'agit de divisions en fonction de l'appartenance territoriale : en général, la France, la Wallonie et la Flandre ; parfois, la France et la Belgique ; ou encore, entre les cinq intercommunales (LMCU, Leiedal, WVI, IDETA, IEG), et depuis 2008, entre les quatorze partenaires.

De manière significative, lors des réunions générales de la COPIT puis de l'« Eurométropole », les représentants élus se regroupent par région (Wallonie, Flandre, France) et par structure d'origine et

[671] C'est notamment ce qui s'est passé lorsque la France a décidé unilatéralement d'abandonner la solution du GLCT pour adopter celle du GECT.

[672] Entretien réalisé par Marie Sioen pour son mémoire de master 1 en Science politique mention Action publique européenne et internationale, « L'institutionnalisation de l'assemblée délibérative de l'Eurométropole », Université Lille 2, 2009.

non par famille politique. L'arc droite-gauche n'apparaît à aucun moment ni dans les pratiques, ni dans les discours, ni dans les documents de la COPIT.

En même temps que les clivages territoriaux façonnent les règles du partenariat transfrontalier franco-belge, celui-ci tente de les contenir par des pratiques en faveur d'une égalité entre les différents territoires en présence. Cela nous renvoie à la règle de l'égalité entre les partenaires suivant leur appartenance territoriale que nous avons détaillée précédemment : une égalité soit entre les trois parties Wallonie-Flandre-France, soit entre la France et la Belgique et la Wallonie et la Flandre, soit encore entre francophones et néerlandophones. Le seul clivage envisagé serait celui qui sépare des territoires politiques et non des familles politiques rattachés à des partis. La recherche d'équilibre se focalise donc sur cette possible ligne de division et non sur celle des appartenances partisanes.

> « Je pense qu'il y a une recherche d'équilibre entre les différents versants, mais je ne pense pas que c'est l'idéologie politique qui conduit ça. C'est plutôt faire en sorte qu'il y ait un équilibre entre le versant français et le versant belge, entre les trois sous-régions. C'est faire en sorte qu'il y ait un équilibre sur des choses pratiques par exemple au niveau de l'usage des langues, le français et le néerlandais. C'est faire en sorte qu'il y ait un respect des deux langues, une pratique des deux langues. C'est plutôt ce genre de choses. »
> F. Maertens, Leiedal, 2009[673].

Les dissonances, les désaccords, les différends qui gênent parfois le fonctionnement par consensus traduisent aussi d'autres types d'oppositions territoriales, moins formalisées, comme celles entre grandes villes et petites communes frontalières, ou entre autorités d'une même région. Dans ce dernier cas, cela nous renvoie à l'analyse que nous avons exposée plus avant concernant le confinement du jeu politique – au sens électoral et partisan – aux territoires nationaux et régionaux. En effet, si la compétition politique se déploie à l'intérieur de chacun des pays ou régions impliqués dans la coopération transfrontalière de manière autonome, l'enjeu politique attaché à la coopération transfrontalière se révèle également à l'échelle de ces territoires. La coopération transfrontalière, grâce aux ressources dont elle est porteuse, aux usages dont elle peut faire l'objet, devient un enjeu pour chacune des autorités politiques engagées dans le partenariat transfrontalier à l'intérieur de leur espace d'influence propre et non sur l'ensemble du territoire transfrontalier. Celles-ci peuvent s'appuyer sur la coopération transfrontalière pour s'affirmer en tant qu'organisation territoriale face aux autres niveaux de pouvoir agissant sur son territoire, et en tant que groupe politique face aux groupes concurrents qui se battent pour l'accès au même niveau de pouvoir. Par exemple, pour l'intercommunale IDETA, la coopération transfrontalière peut être un moyen de se positionner par rapport à la Région wallonne, à la Province du Hainaut, à la ville de Tournai, ou encore à l'intercommunale IEG. Et pour les représentants des communes au conseil d'administration de l'IDETA, majoritairement socialistes, la coopération transfrontalière peut aussi être utilisée dans la

[673] Entretien réalisé par Marie Sioen pour son mémoire de master 1 en Science politique mention Action publique européenne et internationale, « L'institutionnalisation de l'assemblée délibérative de l'Eurométropole », Université Lille 2, 2009.

compétition qui les oppose, au niveau communal, aux candidats des autres partis ou coalitions politiques.

En conclusion, nous pouvons affirmer que la volonté de dépolitisation de la coopération transfrontalière et le principe du consensus sont bien des règles qui orientent le fonctionnement de l'organisation transfrontalière. Pour autant, cela ne signifie pas que les enjeux et les clivages politiques soient absents du processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. En effet, dire que la dépolitisation et le consensus sont des règles à travers lesquelles se construit l'institution – même si elles ne sont pas toujours respectées –, n'empêche pas d'affirmer que le domaine d'action, la coopération transfrontalière, autour duquel l'institution s'organise, fait l'objet d'une politisation, c'est-à-dire qu'il devient un problème public appelant l'action d'une autorité politique. C'est d'ailleurs ce que nous avons montré dans notre première partie. En devenant un problème public, il met en concurrence diverses autorités et territoires politiques – soit à l'intérieur de chaque région frontalière, soit entre régions frontalières – qui cherchent à s'approprier ce problème en vue de s'imputer les potentiels effets positifs de son traitement. Ainsi, la façon dont les problèmes publics sont traités n'est jamais détachée d'intérêts et de représentations susceptibles de faire l'objet de luttes entre acteurs et véhicule une vision du monde particulière. A cet égard, nombre d'auteurs s'efforcent de mettre en évidence les idéologies et les nouvelles formes de politisation, notamment territoriales, que les acteurs politiques sur le terrain tentent d'occulter[674]. En cela, le principe de dépolitisation dont se réclament les acteurs de la coopération franco-belge ne correspond nullement à un constat de dépolitisation de notre part, à moins de parler uniquement d'une disqualification des clivages partisans. Les rapports de force entre les différents territoires du partenariat transfrontalier rappellent au contraire avec force les enjeux de pouvoir et le caractère éminement politique de la construction institutionnelle transfrontalière.

Ainsi, d'un côté, il y a une volonté de ne pas faire apparaître ou de maîtriser les clivages qui traversent l'organisation ; d'un autre côté, l'instauration progressive des règles qui encadrent les pratiques et les représentations des membres de la COPIT résulte d'une confrontation entre différents groupes d'acteurs pour qui la coopération transfrontalière représente un enjeu politique important.

[674] Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., *op.cit.*

Conclusion intermédiaire

La création de la COPIT en 1991 préfigure un cadre organisationnel au sein duquel la coopération transfrontalière intercommunale est susceptible de s'institutionnaliser, c'est-à-dire de s'organiser selon des normes et des règles reconnues et partagées par un groupe défini d'individus, des règles partiellement autonomes des acteurs qui en font usage et assurant une certaine continuité des pratiques dans le temps. L'analyse des discours et du fonctionnement de l'organisation du début des années 1990 à la création de l'« Eurométropole » en 2008 fait en effet apparaître un certain nombre de principes d'action largement partagés par les différents membres de l'organisation transfrontalière, et qui finissent par se stabiliser, ou du moins, par être suffisamment identifiées dans le temps et diffusées pour être considérées comme des caractéristiques propres à la COPIT puis à l'« Eurométropole ». Nous avons d'abord montré qu'un ensemble de représentations concernant le territoire transfrontalier, les problèmes dominants à la frontière et les solutions pour y remédier se font jour, notamment autour de la thématique de la métropolisation. Parallèlement, des modalités d'interactions entre l'organisation transfrontalière et son environnement socio-politique se sont instaurées : une certaine distance a été prise avec la société civile tandis que les relations avec les autres niveaux de pouvoir se sont faites de plus en plus proches. Enfin, nous avons identifié plusieurs principes qui structurent le fonctionnement interne de la COPIT et se retrouvent dans l'organisation de l'« Eurométropole » : d'une part, des pratiques qui tendent à établir un équilibre entre les différents partenaires de la coopération (bilinguisme, double parité et équilibre triangulaire selon les cas) ; d'autre part, des pratiques et discours enclins à promouvoir un fonctionnement apolitique et consensuel de l'organisation qui, s'ils correspondent effectivement à une quasi-absence de conflits partisans et idéologiques, ne signifient pas pour autant l'absence de clivages et d'enjeux de pouvoir inter-territoriaux. A ce propos, il nous paraît intéressant d'insister, dans le chapitre suivant, sur les clivages et les relations entre les acteurs territoriaux qui ont orienté la définition et l'évolution des règles qui structurent et encadrent la coopération transfrontalière dans la mesure où ils constituent également des entraves à l'approfondissement du processus d'institutionnalisation.

Nous avons déjà évoqué les rapports de force et compromis propres à chacune des règles qui façonnent l'institution transfrontalière, notamment la position dominante de la France concernant les représentations transfrontalières et les modalités d'interactions avec les acteurs extérieurs, et la prise en compte de la dualité belge dans le fonctionnement interne de l'organisation. Il nous semble à présent important de montrer que ces clivages territoriaux prennent leur source dans des structures politico-institutionnelles temporellement et spatialement situées. En d'autres termes, les clivages qui traversent l'institution transfrontalière renvoient avant tout à des divisions et des différences nationales, régionales et locales qui se sont sédimentées souvent bien avant la création de la COPIT et

qui trouvent dans le partenariat transfrontalier un nouveau terrain d'expression. Le poids historique de ces divisions n'a pas empêché les acteurs de la COPIT de trouver des compromis à l'origine de règles institutionnelles communes, celles que nous avons identifiées dans le présent chapitre. Mais il continue d'influer fortement sur la construction institutionnelle transfrontalière et limite son autonomie. A cette difficulté viennent s'ajouter plusieurs événements qui contribuent à l'instabilité de l'institution transfrontalière : le départ de Pierre Mauroy, l'élargissement du partenariat à de nouveaux partenaires, et les évolutions propres aux territoires belges.

Ce quatrième chapitre se propose d'analyser ces différents facteurs qui fragilisent le processus de construction institutionnelle et empêchent la construction de mécanismes de reproduction qui permettraient aux règles précédemment identifiées de se renforcer dans le temps et de s'émanciper de ses créateurs. Autrement dit, nous montrerons que la coopération transfrontalière intercommunale peine à passer du stade de conglomérat de règles plus ou moins partagées à un ensemble objectivé et autonome de règles pérennisées du fait de sa dépendance encore trop grande aux divisions territoriales qui la traversent et la dépassent, et aux changements d'acteurs qui l'habitent.

Chapitre 4 : Clivages et instabilité, ou la fragilité de l'ordre institutionnel

Les rapports de force entre les acteurs de la coopération transfrontalière franco-belge sont à l'origine des compromis qui caractérisent chaque règle institutionnelle mais aussi de la fragilité de ces mêmes compromis et règles. Certes, chacune des règles reflète un certain rapport de domination qui fait lui-même partie de l'institution. En ce sens, nous rejoignons le point de vue du néo-institutionnalisme historique qui ne considère pas les institutions comme des variables indépendantes, des « boîtes » neutres dans lesquelles les combats politiques ont lieu[675]. Nous pensons au contraire, comme nous l'avons montré jusque-là, que les institutions structurent le combat politique et inversement, que les institutions se construisent et évoluent en fonction des conflits entre acteurs.

Cependant, dans le cas de la coopération intercommunale franco-belge, les rapports de domination renvoient le plus souvent à une interaction qui se joue en grande partie en dehors de l'organisation transfrontalière. Autrement dit, la coopération transfrontalière est le théâtre d'oppositions et le reflet de différences construites depuis longtemps au sein et entre les trois espaces de la coopération franco-belge, indépendamment de leur appartenance commune à l'organisation transfrontalière intercommunale. En cela, l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-belge est dépendante de conflits et de configurations structurelles qui la dépassent largement et sur lesquels elle n'a finalement qu'une influence limitée. Ce sont des différences nationales, entre la France et la Belgique, des divergences régionales entre la Wallonie et la Flandre ou encore des clivages sub-régionaux, internes à chaque région, voire à chaque espace intercommunal. En ce sens, la construction institutionnelle de la COPIT n'échappe pas au poids des héritages passés et des différenciations régionales et nationales. En attirant l'attention sur la prise en compte du temps long et la force de pesanteur de l'édifice institutionnel existant, le néo-institutionnalisme historique apporte ici un éclairage intéressant[676].

En effet, les clivages qui sous-tendent les règles de l'organisation transfrontalière correspondent le plus souvent à des situations institutionnelles et des relations inter-institutionnelles pré-existantes qui se sont construites historiquement et qui orientent les pratiques des acteurs. Ainsi, nous verrons que la fragmentation du paysage institutionnel belge et les avancées en termes de cohésion urbaine côté

---

[675] Steinmo S., Thelen K., Longstreth F. (Ed.), *Structuring Politics : Historical Institutionnalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

[676] S'inspirant de la notion de « path dependance » développée par Paul Pierson pour évoquer l'influence des choix effectués dans le passé et des institutions politiques sur les décisions présentes, les tenants du néo-institutionnalisme historique mettent en évidence le poids des structures institutionnelles existantes dans l'élaboration de l'action publique. Or, cela nécessite une analyse sur le temps long pour pouvoir appréhender le (lent) processus de sédimentation institutionnelle et ses effets. Cf. Mahoney J., Rueschemeyers D., *Comparative Historical Analysis in social Sciences*, 2003, Cambridge University Press, Cambridge. De nombreux travaux portant sur les politiques sociales s'appuient sur ce type d'analyse. Cf. Skocpol T. « Formation de l'Etat et politiques sociales aux Etats-Unis », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, vol. 96, n°1, p.21-37. Dans notre cas, ce sont les relations entre les différentes institutions territoriales et les ressources détenues par chaque institution qui conditionnent fortement le rapport de force interne à l'organisation transfrontalière et donc la façon dont celle-ci s'institutionnalise.

français sont des phénomènes structurels qu'on retrouve dans la construction de l'institution transfrontalière franco-belge.

Outre la difficulté de s'extraire de chemins institutionnels déjà tracés, la coopération transfrontalière doit affronter des conjonctures changeantes qui risquent de déstabiliser les rapports de domination existants et par conséquent, les règles du jeu établies. Il s'agit d'une part du départ à la retraite de Pierre Mauroy qui soulève la question du leadership au sein de l'organisation transfrontalière intercommunale, et d'autre part de l'arrivée de nouveaux partenaires avec la création de l'« Eurométropole » qui implique de trouver un nouvel équilibre interne à l'organisation. Ces deux événements étant très récents, il nous sera difficile de conclure quant à leurs effets sur le processus de construction institutionnelle transfrontalier. Toutefois, ces nouvelles contingences mettent en évidence l'instabilité qui pèse sur une institution qui se présente pourtant comme le cadre le plus solide et le plus visible pour organiser la coopération à la frontière franco-belge[677].

L'emprise de clivages structurels extérieurs au seul jeu transfrontalier et la perspective de changements conjoncturels importants rendent l'ordre institutionnel vulnérable malgré son apparente solidification que la création de l'« Eurométropole » en janvier 2008 entend incarner. Ainsi, nous rejoindrons les analyses qui montrent que les institutions sont toujours des constructions mouvantes, fluctuant entre des moments de stabilisation et des moments de réajustement, de remaniement partiel. Ce mouvement de va-et-vient qui fait partie de la dynamique d'institutionnalisation peut s'avérer dangeureux à chaque turbulence si l'institution en train de se faire n'a pas acquis des bases solides et dépend encore en trop grande partie de logiques externes qu'elle ne maîtrise pas. Dans la lignée de Jacques Lagroye[678] et des néo-institutionnalistes comme Kathleen Thelen[679], de nombreux auteurs ont insisté sur ce mouvement de perpétuelle « construction-déconstruction » de l'institution, sur la dialectique qui fait alterner changement et continuité dans les processus de construction institutionnelle, et sur les mécanismes de transformation incrémentale. Toutefois, ces auteurs évoquent peu la question de savoir jusqu'où les facteurs d'instabilité ou de changement peuvent mettre en danger les institutions, notamment les plus jeunes, ou inversement, quel degré de solidité institutionnelle est nécessaire à une institution pour qu'elle puisse faire du changement un élément de son renforcement et de sa reconstruction[680]. Si le changement fait partie de la construction des

[677] Dans sa critique des néo-institutionnalismes, Erhard Friedberg insiste sur l'importance des contingences locales, qui, autant que les explications macro-institutionnelles privilégiées par les néo-institutionnalistes, aident à comprendre les ordres institutionnels et leur permanente précarité. « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue française de science politique*, 1998, vol. 48, n°3, p.507-514.

[678] Lacroix B., Lagroye J., *Le président de la République. Usages et genèse d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Science politique, 1992 ; Thelen K., « Historical institutionnalism in comparative politics », *Annual Review of Political Science*, 1999, n°2, p.369-404.

[679] Thelen K., Steinmo S. and Longstreth F. (Ed.), Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, 1992, Cambridge University Press, New-York ; Mahoney J., Thelen K. (Ed.), Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power, New-York, Cambridge University Press, 2010.

[680] Appartenant à un courant scientifique qui privilégie les analyses en termes de stabilité plutôt que de changement, les néo-institutionnalistes cherchent à nuancer ce type d'analyse en montrant que le changement est possible même pour des

institutions, il peut aussi leur être fatal – notamment lorsque les mécanismes de reproduction des règles ne sont pas encore bien établis –, ce qui est certainement moins envisagé par les travaux de science sociales : en effet, les institutions qui ont « échoué » (qui ont disparu) sont très peu étudiées[681]. Ainsi, lorsque nous affirmons que l'institution transfrontalière intercommunale, malgré l'émergence et l'affirmation de règles propres, peine à se stabiliser, il ne s'agit pas d'une banalité : certes, quand on fait l'étude a posteriori d'une institution déjà bien établie, il est aisé et banal de montrer qu'elle est passée, comme toutes les constructions institutionnelles, par des moments d'incertitude et contient des éléments de fragilité, mais lorsqu'on étudie une institution récente dont l'avenir est encore très incertain, le constat de fragilité et la recherche de ses causes est loin d'être superflu, même s'il nous faudra par la suite, dans notre troisième partie, aller au-delà de cette première démonstration.
Ainsi, il nous semble intéressant de mettre en lumière les clivages structurels qui limitent l'autonomie de l'organisation transfrontalière (section A), et les éléments conjoncturels qui rendent le partenariat franco-belge potentiellement instable (section B).

Section A – Le poids des clivages historiquement construits : un frein à l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière intercommunale

1. Le clivage franco-belge : LMCU face à des acteurs belges divisés

- *Avec le référentiel de métropolisation, la France domine le partenariat*

Comme dans de nombreux cas de coopération transfrontalière, un des pays domine le processus de construction institutionnelle qui accompagne les pratiques de coopération[682]. Dans le cas franco-belge étudié, c'est le versant français qui impose sa marque en tenant une place centrale dans la production de savoirs transfrontaliers et l'évolution de la « gouvernance » transfrontalière. Ainsi, LMCU réussit à orienter les normes cognitives relatives aux représentations du territoire transfrontalier et à l'action

institutions très stabilisées. Notre logique et nos interrogations sont inverses : comment une institution qui n'est pas encore solidifiée (qui n'a pas de mécanismes de reproduction bien établis) peut-elle absorber/intégrer des évolutions et des interdépendances sur lesquelles elle a encore peu de prise ? Les néo-institutionnalistes qui répondent le mieux à cette question sont ceux qui mettent en avant l'incrémentalisme des transformations car ils montrent l'importance du temps et de l'adaptabilité dans la production du changement. Le rapport entre stabilité et changement est peut-être mieux appréhendé par la sociologie des organisations. Erhard Frideberg met ainsi en évidence quatre critères pour évaluer le degré de formalisation des règles, et explique qu'un degré élevé de formalisation ne suffit pas à la stabilisation de l'institution mais qu'elle lui permet de stabiliser une zone de négociation à travers laquelle se structurent les rapports de force contre les risques trop importants de changement. Cf. Friedberg E., « Les quatres dimensions de l'action organisée », *op.cit.*

[681] Renaud Payre note le faible nombre des travaux de sciences sociales concernant les échecs d'institutionnalisation qui nécessite, selon lui, une méthodologie particulière : la sociologie historique prospective (reconstituer les possibles existants à l'époque, et notamment les possibles non-advenus). « Les institutionnalisations improbables. Une sociologie historique des sciences de gouvernement », in *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Buton F., Mariot N. (dir.), Paris, PUF, 2009.

[682] Par exemple, le cas de coopération franco-genevoise dans lequel la ville de Genève domine la coopération avec les petites communes des départements français frontaliers, et notamment sa relation avec la ville d'Annemasse. Cf. Jouve B., *Urbanisme et frontières. Le cas franco-genevois*, Paris, L'Harmattan, 1994.

publique transfrontalière en imposant le référentiel de métropolisation. Les acteurs français sont également très directifs concernant les relations que l'organisation transfrontalière intercommunale doit avoir avec son environnement extérieur. Sur d'autres aspects, comme le fonctionnement interne de l'organisation transfrontalière, la France compose avec les exigences de ses partenaires belges.

Bien que les règles structurant la coopération transfrontalière soient toujours l'objet de compromis et répondent, dans une certaine mesure, aux intérêts des différents partenaires, tous nos interlocuteurs s'accordent pour reconnaître la position dominante de la France, avec plus ou moins d'empathie :

> « Personne n'a jamais fait de difficulté à ce que la Communauté urbaine prenne cette dimension transfrontalière. Au sein de cette réalité franco-belge, la Communauté urbaine joue un rôle majeur en raison de son poids (1 million d'habitants), de son appareil technique et politique, tandis que côté wallon ou flamand, la population est plus légère et que les intercommunales n'ont pas non plus les mêmes compétences. Dans la constitution de ce district européen, la Communauté urbaine n'a jamais forcé la main à personne. On n'a pas envoyé nos troupes de majorettes pour convaincre les Courtraisiens et les Tournaisiens. Il y a même eu un certain engouement pour réaliser cette œuvre collective. »
> B. Delebecque, LMCU, 31 octobre 2007.

> « La COPIT est depuis le début à l'avantage de LMCU : LMCU tire toute la couverture à soi. (…) La France se comporte comme un grand pays qui fait la loi, et importe des problèmes qu'elle ne prend pas en compte. »
> M. Franceus, Ville de Mouscron, 13 novembre 2007

La domination française tient à plusieurs facteurs, tant nationaux que locaux, que nous avons évoqués en ordre dispersé : une capacité d'expertise en matière de réflexion stratégique, de développement territorial et d'aménagement du territoire bien développée (avec des structures comme l'ADU, l'APIM…), des moyens techniques, humains et financiers importants, l'expérience de sa propre institutionnalisation et l'avancée du processus d'intégration communautaire de LMCU, un leadership politique fort autour de la figure de Pierre Mauroy, des relations organisées avec la société civile formalisées par le Conseil de développement, un rapport favorable à l'Etat grâce à la multipositionalité de certains élus communautaires et notamment de Pierre Mauroy, un début de professionnalisation des métiers de la coopération transfrontalière, et une expérience des dispositifs contractuels et des partenariats multi-niveaux.

Face à ces atouts, le versant belge est moins bien doté. Chaque intercommunale belge en fait le constat, même si celui-ci est plus évident encore pour les petites intercommunales comme l'IEG :

> « On était quand même politiquement présent même si on n'était pas aussi présents qu'on aurait dû l'être, parfois aussi parce qu'on était écrasé par la toute puissance de LMCU. Tant du point de vue technique que politique, on est vraiment des petits poucets à côté d'eux. »
> P. Bintein, IEG, 15 novembre 2007.

La faiblesse belge serait liée au manque de moyens en termes d'expertise, de ressources financières et humaines, à l'arrivée tardive de « grands élus » sur la scène transfrontalière, ainsi qu'au statut des intercommunales qui les cantonne à un rôle d'agences techniques spécialisées sur un nombre de compétences limité, mais aussi, et surtout, à la fragmentation du territoire frontalier belge en quatre

organisations intercommunales distinctes et en deux Régions fortement différenciées et prises dans un mouvement centrifuge : la Wallonie et la Flandre. Face à un partenaire français qui se montre uni et puissant, la fragmentation belge et la mauvaise articulation entre les niveaux et les territoires apparaît comme un inconvénient.

> « La Belgique est plus difficile à être représentée. Quand vous avez un partenaire côté français, vous en avez deux voire quatre côté belge. Donc, il faut toujours que le dosage soit respecté, notamment concernant le financement. Côté français, ça coule de source, mais chez nous, c'est toujours plus délicat. Ça a été plus difficile à élaborer. »
> G. Detremmerie, IEG, 15 novembre 2007.

C'est pourtant sur la question du respect de la pluralité des partenaires que la Belgique va défendre et obtenir certains principes relatifs à l'égalité des partenaires. La Belgique fait émerger des règles qui reproduisent sa division interne et par conséquent entravent ses possibilités d'atténuer la domination française.

À cela s'ajoute un « sentiment d'infériorité » toujours présent côté belge, et en particulier chez les Wallons, quand il s'agit de relations avec la France.

> « On doit toujours faire un peu nos preuves face aux Français, on est les « petits Belges », même si des personnalités comme Jacques Delors respecte énormément la Belgique. On doit quand même s'affirmer tout en restant modeste au vu de nos moyens. »
> Y. De Greef, Ville de Tournai, 13 février 2008.

Côté français, les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière, comprenant que la division belgo-belge peut rapidement tourner à leur avantage, intègrent la différenciation belge, allant jusqu'à caricaturer les positions des Wallons et des Flamands.

> « Au niveau des Flamands, la présence politique a toujours été là, exigeants comme d'habitude. C'est toujours « ce qui est à moi est à moi, ce qui est à toi est négociable ». Parfois, il faut être assez dur pour sortir quelque chose des Flamands. Les Wallons, il y a deux époques. L'époque du ministre Elio Di Rupo : l'Eurométropole est loin de Jambes et de Namur. Et puis maintenant, le ministre-président Rudy Demotte, qui est de Frasnes, ce qui a donné à la participation wallonne un nouveau dynamisme. »
> G. Flament, SGAR Nord-Pas-de-calais, 31 octobre 2007.

Il est intéressant ici de s'attarder sur le constat d'une Communauté urbaine de Lille unie parlant d'une seule voix au sein du partenariat transfrontalier. En effet, ce résultat peut paraître étonnant au égard des différents travaux scientifiques réalisés sur cette organisation et sur d'autres groupements intercommunaux en France qui tendent à montrer que ces organismes agissent davantage en fonction d'intérêts communaux qu'en fonction d'un intérêt communautaire propre. De plus, nous avons recueilli peu d'informations directes de la part des différentes communes de l'agglomération lilloise (seulement deux entretiens), ce qui pourrait être considéré comme un biais méthodologique occultant les fractions internes sous une cohésion d'affichage. Tout en reconnaissant les limites propres à notre démarches de recherche, plusieurs éléments nous ont pourtant amenée à la conclusion d'une représentation française unifiée au sein de la COPIT puis de l'« Eurométropole ». Tout d'abord, les

interlocuteurs que nous avons rencontrés au sein de l'administration communautaire nous ont avoué que les communes étaient peu intéressées par le thème de la coopération transfrontalière, sans pour autant manifester d'opposition, à l'exception de quelques communes frontalières telles que Comines et Halluin. Une revue de presse sur les élections municipales françaises de mars 2008 vient confirmer cette affirmation : les articles qui résument les enjeux de la campagne électorale et les programmes des candidats ne font quasimement aucune mention des questions transfrontalières[683]. Ensuite, lorsque nous avons cherché à joindre des représentants des communes sur le territoire de LMCU potentiellement intéressées par la coopération transfrontalière[684], nous avons reçu trois réponses écrites nous invitant à prendre contact avec des responsables de la Communauté urbaine de Lille « *qui ont en charge les questions transfrontalières et qui seraient plus à même de vous aider dans votre recherche*[685]». Trois autres communes n'ont pas donné suite à nos sollicitations et une autre, Comines-France, a écarté notre demande d'entretien en nous faisant parvenir en échange un livre écrit par son Maire, Henri Ségard, dans lequel nous devions *« trouver les réponses à nos questions*[686]», ce qui n'a pas été le cas. En revanche, le Maire d'Halluin, M. Deroo, a accepté de nous rencontrer, ainsi que le directeur général du service « Ville renouvelée et éducation » de la ville de Roubaix, M. David. Si ces deux interlocuteurs ont émis certaines critiques sur la lenteur « bureaucratique » du processus mené par la Communauté urbaine concernant la coopération transfrontalière, ils n'ont pas remis en cause le leadership de l'organisation intercommunale dans ce domaine et déclarent lui faire toute confiance pour mettre en place la nouvelle structure transfrontalière dont ils espèrent beaucoup. Nous verrons ultérieurement que ces communes s'investissent dans des actions transfrontalières indépendamment de l'organisation transfrontalière intercommunale, mais quand il s'agit de la COPIT et de l'« Eurométropole », elles laissent la main à LMCU et ne s'interposent pas. Enfin, les débats rapportés dans les procès-verbaux des conseils d'administration et des assemblées générales de la COPIT ne font pas cas de conflits ouverts entre représentants français. Ainsi, au sein de l'organisation transfrontalière, LMCU apparaît comme un acteur unifié.

> « Pierre Mauroy avait réussi à rendre le transfrontalier évident, avec son volontarisme. C'était devenu une évidence. Il n'y avait pas d'opposition, c'était fait dans l'unanimité ou presque, il y avait un consensus général au conseil communautaire sur ces questions. Et Martine Aubry tout naturellement l'a repris dans son programme politique (…). Et il n'y a pas de débat, c'est une évidence. Du coup, c'est quelque chose qui est partagé. Il reste l'implication concrète, c'est autre chose, mais en terme de reconnaissance de l'Eurométropole, il n'y a pas de débat. Il n'y a pas d'élu qui vient dire « le transfrontalier, c'est une bêtise, ce n'est pas vrai, pourquoi on fait l'Eurométropole ? ». On entend pas ça… »
> S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

[683] Par exemple, le dossier du journal *Le Soir* du 4 mars 2008 consacré aux enjeux du scrutin dans 19 communes de l'agglomération lilloise ne fait allusion à la coopération transfrontalière qu'une seule fois concernant la commune de Tourcoing et sa volonté de *« mettre le turbo en matière de collaboration transfrontalière dans le domaine de la vidéosurveillance et du commerce »*. Même les articles dédiés aux communes frontalières de Wattrelos, Halluin, Armentières et Comines n'y font pas référence.
[684] Neuf lettres et courriels ont été envoyés à des communes françaises potentiellement intéressées par la coopération avec la Belgique pour solliciter un entretien.
[685] Lettre de réponse de la part de la Ville de Wattrelos à notre demande d'entretien, 28 mai 2008.
[686] Lettre de réponse de la part de M. Ségard, alors Maire de Comines-France, à notre demande d'entretien, 17 février 2008.

La cohérence qui caractérise le versant français par rapport au versant belge serait due en partie à une monopolisation de la thématique transfrontalière autour de la seule personne de Pierre Mauroy, un « *domaine tellement présidentiel*[687]» que personne n'aurait osé y toucher.

> « Il y avait effectivement une personnification un peu de ce transfrontalier avec Pierre Mauroy qui l'incarnait complètement et qui le portait, et les autres étaient peu acteurs. Certains autres comme les maires de Comines et d'Halluin étaient acteurs mais ils étaient très fortement en distance. »
> S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

Même lorsque les plus proches conseillers du Président sont en désaccord avec les orientations prises par Pierre Mauroy, notamment quant à la forme organisationnelle choisie[688], leurs critiques sont exprimées dans un cercle restreint et ne transparaissent pas dans les arènes de la COPIT. Elles ne sont d'ailleurs pas prises en considération par le président de LMCU qui maintient ses choix.
Ainsi, si notre recherche n'a certainement pas pu éclairer toutes les nuances qui caractérisent le positionnement de LMCU, celle-ci maintient face aux interlocuteurs belges une apparence de cohésion.

La différenciation qui caractérise le territoire frontalier belge apparaît clairement comme un des facteurs qui a facilité la prise de pouvoir de LMCU sur l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière intercommunale. Cette segmentation est d'autant plus pénalisante pour la Belgique qu'elle ne recouvre pas seulement le clivage communautaire, entre Flandre et Wallonie, fruit d'une histoire politique nationale de longue durée que les territoires frontaliers ne maîtrisent pas – ou pour une part infime –, mais aussi des clivages internes aux territoires frontaliers flamand et wallon. Ce dernier point sera développé ultérieurement dans cette section.

Nous avons montré dans le chapitre précédent que l'influence des acteurs français est particulièrement forte concernant les normes cognitives qui entourent la coopération transfrontalière et qui font du référentiel de métropolisation le cadre de pensée dominant. Celui-ci s'impose à l'ensemble des partenaires dans la mesure où les acteurs intercommunaux belges qui prennent part à la COPIT peuvent faire usage des représentations métropolitaines d'origine lilloise dans leur intérêt. Cependant, l'appropriation du modèle métropolitain s'effectue côté belge de manière partielle et différenciée selon les intercommunales concernées. Autrement dit, le sens donné à la coopération transfrontalière est loin d'être univoque et n'efface pas complètement la distinction entre la France et la Belgique : face aux acteurs français largement acquis à la rhétorique métropolitaine, les partenaires belges de l'organisation transfrontalière en font des interprétations diverses. De plus, sans s'y opposer directement ni complètement (et sans pour autant proposer une conception commune capable de

[687] N. Karges, LMCU, entretien du 17 décembre 2009.
[688] Comme nous m'avons déjà évoqué, T. Baert de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et B. Haesebroeck, conseiller de Pierre Mauroy à LMCU, se montrent critiques vis-à-vis de l'option retenue pour la nouvelle organisation transfrontalière, à savoir l'intégration de tous les niveaux de gouvernement dans une même entité juridique.

concurrencer le référentiel métropolitain), les représentants belges adressent une critique récurrente à la logique de métropolisation importée par LMCU, prônant une vision plus « pragmatique » de l'action transfrontalière.

Finalement, si les représentations de l'action publique transfrontalière font l'objet d'un accord entre les partenaires de la COPIT autour de la thématique métropolitaine, elles continuent d'être marquées par des différences nationales qui font coexister des acteurs français empreints d'« idéologie » métropolitaine et des acteurs belges aux approches beaucoup plus variées. En ce sens, la base cognitive sur laquelle repose l'action de l'organisation transfrontalière reste dépendante du clivage franco-belge.

- ***En Belgique, une appropriation partielle et différenciée du référentiel métropolitain***

L'appropriation du terme « métropole » et « métropolisation » se fait côté belge de façon différenciée selon les autorités et les espaces.

L'intercommunale Leiedal suivie par la ville de Kortrijk vont se montrer particulièrement intéressés par l'argumentaire sur la métropolisation, même si le terme de « réseau de villes » semble dans les premières années lui être préféré. La présence d'une ville de taille importante, Kortrijk, et de sa zone périurbaine et la proximité avec l'agglomération lilloise peut expliquer cet attrait ainsi que l'intérêt personnel de M. Debaere (responsable de l'urbanisme à Leiedal) et de M. De Clerck (Bourgmestre de Kortrijk) pour les questions d'aménagement du territoire et de développement urbain. M. Debaere, qui fait partie de l'équipe technique du « projet Grootstad », fait preuve d'une parfaite connaissance de l'histoire officielle de la métropolisation lilloise. Dans plusieurs articles, notamment celui paru dans la revue *Les Pays-Bas français* en 2009, ainsi que lors de notre entretien, M. Debaere a tenu a rappeler dans les détails l'action de Pierre Mauroy, en tant que Maire de Lille puis président de la Communauté urbaine, en faveur de Lille. Il évoque ainsi le débat sur la localisation de la gare TGV et la victoire de Pierre Mauroy pour construire la gare dans le centre de Lille. Puis il raconte la construction d'« Euralille » avec, comme personnages principaux, « *le politicien Pierre Mauroy, l'homme d'affaires Jean-Paul Baïetto et l'urbaniste Rem Koolhaas* », et ses effets sur le développement économique de la ville. Enfin, il parle de la rénovation urbaine du vieux Lille. Il décrit une véritable « *success story* » lilloise et met en avant le rôle de Charles Gachelin « *pour ce qui est du soutien scientifique* », de Francis Ampe, directeur de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille, « *qui a participé à la transformation des idées de Mauroy en projets concrets* », et de Bruno Bonduelle, « *un industriel important dans le Nord de la France* [qui] *a rassemblé la société civile au sein du Comité Grand Lille* ». Lors d'un entretien avec Karel Debaere, celui-ci explicite les raisons qui ont poussé Lille à se tourner vers ses voisins belges, et surtout flamands :

« Il [Pierre Mauroy] a ressenti d'une manière ou d'une autre que ce n'était pas une histoire qui pouvait être une histoire française, mais qu'il fallait sortir de ces frontières, qu'il avait besoin d'un territoire plus grand pour pouvoir devenir une vraie métropole parce que l'ambition, c'était vraiment de dire qu'à partir de cette chance-là, le TGV, on va esssayer de changer notre région. Et là, je pense que c'est Charles Gachelin qui est intervenu. Charles Gachelin le professeur de Lille 2 ou Lille 3, je ne sais plus exactement, qui a défini, en envoyant ses étudiants un peu partout dans le monde pour étudier ce que c'est qu'une métropole et quelles en sont les caractéristiques. Il en a déduit, ce qu'on appelle, les dix commandements de Charles Gachelin. (…) Il y avait aussi d'autres personnes influentes, Francis Ampe, directeur de l'agence d'urbanisme à ce moment (…) et Bruno Bonduelle qui a rassemblé vraiment toute la société civile. Alors, ce sont eux qui ont commencé. (…) Ils ont commencé à nous demander de collaborer avec eux. Je pense qu'il y avait plusieurs raisons. D'après ce que j'ai entendu, il y avait la question de la superficie du territoire, le nombre d'habitants (il faut atteindre 2 millions). Et puis la Flandre, c'était aussi la porte vers le Nord de l'Europe, le premier pays tout proche qui est germanique, qui parle une autre langue, et qui pourrait être le lieu d'où partir vers le Nord. Et aussi il y avait cet aspect culturel qui a toujours été très présent chez lui [Pierre Mauroy]. Lorsqu'il parlait de la métropole, il parlait de culture, du Grand Orchestre de Lille qu'il a formé à ce moment-là. »
K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

Ces propos révèlent une connaissance approfondie de la réalité lilloise et une forte adhésion au discours métropolitain lillois.

L'intercommunale IDETA va adhérer à la stratégie de métropolisation plus tardivement. Toute une partie de son territoire étant une zone rurale avec des villes de taille moyenne assez éloignées de la frontière et de l'agglomération lilloise, il lui est difficile d'émettre un discours uniquement basé sur l'idée de métropole transfrontalière d'autant que seule une partie de son territoire appartient au territoire de la COPIT. Ce n'est qu'avec le développement du projet de « Wallonie picarde » que la perspective d'une métropolisation va prendre davantage de sens.

Le projet de « Wallonie picarde »

Le projet de « Wallonie picarde » part de la volonté de quelques élus locaux, en particulier Rudy Demotte, alors président de l'IDETA, de fédérer les différents acteurs du développement à l'échelle du Hainaut occidental, c'est-à-dire sur les territoires couverts par l'IEG et l'IDETA. Les responsables politiques veulent profiter d'une dynamique enclenchée quelques années plus tôt, au milieu des années 1990, par les acteurs socio-économiques de la région du Tournaisis et de Mouscron qui se sont réunis au sein d'une association appelée CHOQ[689] en vue de « *rassembler celles et ceux qui, au travers de leur organisation ou à titre personnel, souhaitent contribuer efficacement par le vecteur qualité, au renforcement de l'image de la Wallonie picarde et au développement de celle-ci* »[690]. En 2000, Rudy Demotte, alors président de l'IDETA, lance les « Etats généraux du Hainaut occidental » et met en place le COPITAM (Comité de pilotage Tournai-Ath-Mouscron) qui « *rassemble les forces vives de la région* » (élus locaux, chefs d'entreprises, syndicats, associations, fonctionnaires territoriaux…) et dont est issu le livre blanc du Hainaut occidental énonçant les grands axes du projet de développement territorial. « *Le livre a été peu exploité au début car il contenait de grandes ambitions mais pas d'objectifs précis, d'où la nécessité d'une structure qui puisse porter et mettre en oeuvre les projets. On vivotait, et il y avait une volonté de passer à la vitesse supérieure*[691]». Pour ces élus locaux, l'idée est alors de constituer une nouvelle entité publique de type « communauté urbaine » à la française qui entraînerait une fusion des

[689] CHOQ : Contribuons à un Hainaut occidental de qualité, rebaptisé « Contribuons à une Wallonie picarde de qualité » depuis que la dénomination est passée de « Hainaut occidental » à « Wallonie picarde » en 2008.
[690] http://www.choq.be/missions-et-objectifs, consulté le 10 avril 2010.
[691] F. Seynhaeve, IDETA, entretien du 20 mai 2005.

intercommunales IDETA et IEG. Mais cette formule est dans un premier temps abandonnée à cause de l'absence de cadre juridique adéquat au niveau de la Région wallonne[692] et de l'opposition de certains élus, en particulier du Bourgmestre de Mouscron, Jean-Pierre Detremmerie. Finalement, est créé en 2006 le Conseil de développement de la Wallonie picarde qui « *réunit à peu près les mêmes personnes que le COPITAM mais de manière plus systématique*[693]», et dont le premier chantier est de définir un « projet de territoire » pour le nouvel espace, aidé en cela par l'Institut Jules Destrée. Une ASBL Wallonie picarde sera finalement créée en 2008 pour mettre en œuvre le projet de territoire élaboré.

Le projet de « Wallonie picarde » est apparu aux membres de l'IDETA comme étant plus adapté à la problématique de métropolisation portée par leur voisin lillois pour plusieurs raisons. D'une part, l'espace concerné englobe le territoire de l'IDETA et celui de l'IEG. Or, ce dernier, essentiellement urbain et accolé à la frontière, apporte au territoire frontalier wallon une connotation plus urbaine et accentue la proximité avec Lille. D'autre part, comme nous l'avons mentionné, ce projet de coopération entre les communes de l'IDETA et de l'IEG cherche à définir un « projet de territoire », c'est-à-dire à donner une direction, un sens général pour ce nouvel espace d'action. Dans ce contexte, la métropolisation lilloise apparaît comme un des cadres de pensée disponibles dans lequel il peut s'inscrire. Ainsi, un des objectifs identifiés par le « projet de territoire » est de positionner la « Wallonie picarde » dans la métropolisation et dans l'Eurodistrict. Les avantages qui peuvent en être retirés sont explicités : « *L'Eurométropole assurera sa promotion économique et touristique à l'international, en ce compris les atouts de la Wallonie picarde. (...) Enfin, l'Eurométropole constituera un vecteur privilégié pour valoriser les richesses culturelles de la Wallonie picarde et les faire rayonner dans l'ensemble du territoire transfrontalier*[694]. »

Cependant, même dans ce cadre-là, l'adhésion à l'idée de métropolisation transfrontalière est ambiguë dans la mesure où le projet de « Wallonie picarde » décrit l'aire métropolitaine de Lille comme quelque chose d'extérieur et de potentiellement menaçant face auquel il faut se protéger en jouant le jeu de la collaboration territoriale :

> « Alors que, pour la Wallonie picarde, comme du reste, pour la Wallonie toute entière, le processus de métropolisation structure le territoire à partir de pôles urbains qui lui sont extérieurs, une identité et un développement territoriaux doivent se construire à la fois de manière autonome et en interaction avec ces zones d'influence. La Wallonie picarde est dès lors confrontée à la fois à la croissance des aires métropolitaines de Lille et de Bruxelles et aux positionnements de Kortrijk, de Mons et de Charleroi. La création effective du district européen « Eurodistrict », piloté par une structure politique adéquate, constitue un enjeu majeur pour la Wallonie picarde qui pourrait y jouer un rôle moteur[695]. »

---

[692] Et ce malgré les efforts de Rudy Demotte dès son arrivée à la tête de la Région wallonne pour faire progresser les possibilités d'intégration intercommunale.

[693] F. Seynhaeve, IDETA, entretien du 20 mai 2005.

[694] Conseil de développement de la « Wallonie picarde » et Institut Jules Destrée « Wallonie picarde 2025 – Projet de territoire », 29 février 2008.

[695] Conseil de développement de la « Wallonie picarde » et Institut Jules Destrée, « Wallonie picarde 2025 – projet de territoire », 29 février 2008. A plusieurs reprises, ce document fait état des hésitations et des questionnements concernant la compatibilité entre leur projet et celui de métropolisation portée par Lille et l'« Eurométropole ». Page 30, on peut lire : « *Est-on utile à un autre territoire ? La métropolisation, c'est aussi la vie quotidienne des habitants. La métropole française puis franco-belge, c'est d'abord ce que vivent les gens. Qu'ont la Wallonie picarde et l'"Eurométropole" en commun ? L'eurodistrict, c'est la volonté de se donner les moyens d'agir de façon plus importante. (…) Le territoire doit-il parler d'une seule voix ? Le territoire doit choisir les axes sur lesquels on parle ensemble. Il ne faut pas uniformiser la parole. La Wallonie picarde doit pouvoir participer à l'agenda de l'Eurodistrict, y apporter ses points stratégiques et les négocier pour les retrouver dans cette « parole commune » (…) La Wallonie picarde n'a pas choisi Lille, mais c'est Lille qui l'a choisie.*

La métropolisation transfrontalière n'est, pour les membres de la « Wallonie picarde », qu'une entrée parmi d'autres pour organiser son développement : les liens avec Bruxelles et avec la Flandre ou le positionnement à l'intérieur de l'espace régional wallon constituent des cadres de références tout aussi importants, bien que moins structurés. La stratégie générale proposée semble être plutôt de « *tirer parti de la situation géographique privilégiée entre Lille et Bruxelles*[696]» que de participer à la métropolisation lilloise[697]. De même, le projet de « Wallonie picarde », à l'instar de celui de l'IDETA, véhicule l'image d'un territoire équilibré entre villes de taille moyenne, villages et zones rurales, d'un territoire « vert » avec de fortes potentialités en matière de culture, de patrimoine et de tourisme. Ces représentations du territoire ne semblent guère compatibles avec l'idée de métropolisation qui comprend une forte dimension urbaine, à moins de les considérer dans un sens bien particulier : que la « Wallonie picarde » devienne la banlieue verte de l'agglomération lilloise, ce que les acteurs principaux du projet rejettent catégoriquement.

Ainsi, l'IDETA, chef de file du projet de « Wallonie picarde », ne reprend pas à on compte le cadre de pensée dominant fondé sur l'idée de métropolisation, mais elle l'intègre via son projet de développement, en complément d'autres représentations du territoire qui peuvent s'avérer contradictoires ou concurrentes. Dans le cadre du partenariat transfrontalier intercommunal, les responsables de l'IDETA se rattachent à la représentation d'une métropole transfrontalière pour ne pas la subir et passer à côté de potentiels bénéfices mais il n'est pas question pour autant d'y adhérer pleinement. Cette attitude se traduit notamment par le retrait progressif des Wallons des instances métropolitaines françaises dans lesquelles ils ont été intégrés sur proposition de LMCU : ainsi, leur présence au sein du Conseil de développement de LMCU et de la COMET (Contribution citoyenne au projet d'Aire métropolitaine, instance de concertation mise en place dans le cadre de l'« Aire de coopération métropolitaine de Lille ») est remise en cause à partir du début des années 2000.

> « Les belges étaient invités dans le réunions de la COMET mais on a fini par ne plus y aller parce qu'on avait l'impression de ne pas être à notre place, d'être seulement un faire-valoir pour Lille Métropole qui voulait atteindre le seuil des deux millions d'habitants. Et puis l'articulation entre la COMET et le projet d'Eurométropole n'est pas évidente, on ne peut pas s'investir dans les deux, dans trop de coopération en même temps. On a choisi l'Eurométropole, c'est déjà pas mal. (…) Si on prend le cas du Conseil de développement de Lille Métropole dont les Belges font partie, on a constaté un désinvestissement des Belges parce qu'ils ne se sentaient pas au cœur du territoire concerné. »
> F. Seynhaeve, IDETA, 20 mai 2009.

Quant à la ville de Tournai, principal pôle urbain du versant wallon appartenant au partenariat transfrontalier intercommunal, ses représentants ne semblent pas s'être appropriés la logique de métropolisation. Ville moyenne (68 000 habitants) contenant des espaces ruraux et dont le noyau urbain n'est pas contigu à la frontière, la ville de Tournai ne se conçoit pas comme une métropole. La

(…) Conséquences pour la Wallonie picarde, il y a des mouvements d'échanges, mais aussi des problèmes : décision de faire passer les camions par l'A 17, aéroport de Chièvres etc… Beaucoup de dossiers posent problème. Comment faire face à cette situation d'être choisi par Lille ? Comme en judo, il faut utiliser la force de l'adversaire, lorsque des opportunités se présentent. »

[696] P. Deleersnyder, président de l'association CHOQ de 2006 à 2009, entretien du 20 octobre 2009.

[697] La presse locale relaie la stratégie de la « Wallonie picarde » qui consisterait à favoriser les échanges avec les eurométropoles voisines, Lille et Bruxelles, sans qu'il ne soit question d'une intégration à un de ces deux ensembles. Cf. *Le Soir*, 12 avril 2008.

simple perspective du transfrontalier apparaît assez tardivement dans les représentations développées par les élus locaux et l'administration communale sur leur propre ville. Là aussi, la proximité et la coopération avec une ville de la taille de Lille est envisagée à la fois avec méfiance et espoir. D'un côté, elle est perçue comme une opportunité pour enrayer le déclin démographique de la ville, soutenir son développement économique, touristique et culturel et repenser l'organisation des transports publics. La référence à la nécessité d'atteindre une « masse critique » pour améliorer l'attractivité du territoire marque un certain usage du concept de métropolisation. D'un autre côté, ce phénomène est aussi vu comme une source de dangers, notamment celui de devenir la banlieue de Lille du fait d'un foncier encore disponible et bon marché comparativement au versant français, et de la qualité du cadre de vie et des services à la population (établissements de soins, maisons de retraite, écoles privées…). Erika Lepers, chercheuse au CREAT qui a supervisé l'élaboration du Schéma de structure communal de Tournai, nous confirme que le leitmotiv concernant la coopération transfrontalière est de refuser de devenir la banlieue verte de Lille alors que dans les faits, on assiste effectivement à « *l'arrivée de Lillois relativement fortunés venant à Tournai pour profiter de la tranquillité, de la verdure et du prix des maisons. (…) À Tournai, il n'y a pas de discours clair et cohérent sur la coopération transfrontalière, contrairement à l'IDETA*[698]».

Si des réticences apparaissent au sein des organisations intercommunales Leiedal et IDETA et de leurs principales villes concernant le récit lillois sur la métropolisation, suffisamment d'intérêts convergent en faveur de son acceptation, même si celle-ci est parfois ambivalente.

Pour l'intercommunale flamande WVI et pour l'intercommunale wallonne IEG, l'appropriation des représentations liées à la métropolisation apparaît beaucoup plus superficielle et partielle. Dans le cas de WVI, l'argument principal de mise à distance d'une telle vision des choses repose sur le fait que la zone comprise dans le partenariat transfrontalier est principalement rurale. Par conséquent, le référentiel urbain relatif à l'idée de métropole ne conviendrait pas aux intérêts des élus locaux et de l'intercommunale qui tentent au contraire de construire l'image d'une zone semi-rurale/semi-urbaine, dynamique et partiellement autonome par rapport aux grands pôles urbains environnants (Lille, Kortrijk et la bande côtière). La réticence émise par WVI quant au référentiel métropolitain s'inscrit aussi dans l'histoire conflictuelle des relations entre les deux intercommunales flamandes, WVI et Leiedal, ce que nous développerons ultérieurement dans cette section.
Pour autant, les responsables de WVI ne rejettent pas complètement le cadre cognitif proposé par Lille car ils sont conscients de l'intérêt de participer à ce partenariat pour cette partie de leur territoire qui ne veut pas risquer l'isolement et qui n'a pas beaucoup d'autres choix de coopération inter-territoriale – les tentatives pour collaborer avec les groupements de communes français du côté rural de la frontière n'ont rien donné.

[698] E. Lepers, CREAT/UCL, entretien du 16 novembre 2009.

Il est utile ici de s'arrêter un moment sur le discours développé par la Province de Flandre occidentale, repris par la Région flamande, qui est intermédiaire entre celui de WVI et de Leiedal et en même temps se confond avec chacun des deux.

Quelques représentants de l'organisation provinciale se sont rapidement intéressés au partenariat de la COPIT, à l'instar des intercommunales. La députée permanente Marie-Claire Van Der Stichele est la figure principale de l'engagement transfrontalier de la Province. Après avoir pris part aux travaux du « projet Grootstad », l'autorité provinciale, sous l'impulsion de son gouverneur, M. Paul Breyne, entreprend de son côté de constituer une vision flamande de la coopération, dont on peut retrouver l'essentiel dans les discours de Paul Breyne, notamment celui du 5 décembre 2006 devant le Conseil provincial, ainsi que dans un document intitulé « Le Nord de la France et la Flandre occidentale : partenaires pour l'avenir. Plan stratégique de coopération transfrontalière avec le Nord de la France » publié en 2003. Ce dernier document est issu d'un travail effectué par le « groupe de réflexion pour le Nord de la France » formé en 2000 sous la présidence du gouverneur, constitué de diverses personnalités locales dont des représentants des intercommunales WVI et Leiedal. Ces textes sont particulièrement intéressants puisqu'ils donnent, du point de vue flamand, une vision du territoire transfrontalier, des problèmes liés à la frontière et des opportunités de la coopération transfrontalière, même s'il s'agit d'une vision qui dépasse celle de la COPIT puisqu'elle intègre l'entièreté de la frontière franco-flamande, de Kortrijk jusqu'à la côte. Il nous semble que les représentations évoquées dans ces documents donnent une bonne image du cadre cognitif flamand dans la mesure où elles tiennent à la fois de la vision de WVI et de celle de Leiedal : il s'agit en quelque sorte d'une synthèse des points de vue des deux intercommunales flamandes impliquées dans le partenariat transfrontalier avec la France.

Tant le discours de Paul Breyne que le plan stratégique nous indiquent bien dans quelle mesure la vision métropolitaine française a été retenue et adaptée. Comme du côté wallon, le processus de métropolisation est attribué aux acteurs français et vu comme un phénomène inéluctable face auquel la Flandre doit se montrer vigilante et active si elle ne veut pas en subir les conséquences négatives : « *La réalisation de l'ambition de Lille de devenir une métropole transfrontalière dépend en partie des choix effectués de ce côté-ci de la frontière. Pour Kortrijk et pour le reste du Sud-Ouest de la Flandre, la formation de cette métropole n'est pas un processus que l'on subit mais une évolution à laquelle on participe*[699]. »

Les liens notamment historiques qui unissent le Nord de la France à la Flandre occidentale sont exposés, justifiant en partie l'engagement de la Flandre occidentale dans le mouvement de métropolisation transfrontalière[700]. L'analyse des problèmes (trans)frontaliers recoupe largement celle

[699] Province de Flandre occidentale, « Le Nord de la France et la Flandre occidentale : partenaires pour l'avenir. Plan stratégique de coopération transfrontalière », 2003.

[700] Cinq pages du discours de Paul Breyne sur « La coopération transfrontalière avec le Nord de la France » (du 5 décembre 2006 devant le Conseil provincial) sont consacrées à l'histoire la Flandre (française et belge).

développée par les Français et les acteurs belges de la COPIT mais tend à mettre davantage en évidence les lourdeurs du système politico-administratif français ainsi que des différences d'ordre culturel. Ensuite, les attraits de la dynamique métropolitaine sont détaillés mais aussi les risques et problèmes qu'elle soulève.

Extrait du plan stratégique de coopération transfrontalière de la Province de Flandre occidentale : « Le Nord de la France et la Flandre occidentale : partenaires pour l'avenir », 2003.

« Tout comme la Belgique, la France a vu, au cours de ces dernières années, sa structure étatique se modifier suite à la décentralisation, laquelle a mis un terme à des siècles de centralisation. Cependant, Paris garde la mainmise sur le pays, notamment par le biais du budget. (…) Par ailleurs, la politique est omniprésente en France, plus qu'elle ne l'est en Flandre. (…) Cette validation politique, couplée à une répartition difficile des compétences, est responsable dans bien des cas, d'un processus qui prend du temps. Un changement de majorité politique à Paris peut avoir de lourdes conséquences pour les divers services publics locaux, de sorte que les interlocuteurs avec lesquels on a l'habitude de travailler peuvent soudain changer. (…) Un autre facteur que les Flamands ne peuvent que considérer avec étonnement, est une certaine « suffisance » de la part des Français. Forts de leur grande puissance dans le passé, de leur pouvoir économique et du rayonnement de leur culture, les Français voient leur pays comme la norme de toute chose. Et l'intérêt indéniable que le Nord de la France porte à la coopération transfrontalière n'y change rien. »
« Après trois siècles de cloisonnement administratif, les frontières nationales disparaissent et deux zones situées en périphérie à l'intérieur des anciennes frontières nationales occupent désormais une place centrale dans le carré Londres-Paris-Randstad-Ruhr, l'une des régions les plus développées et les plus dynamiques sur le plan économique au sein de l'Europe. (…) Cette évolution offre des opportunités (développement économique, avantages d'échelle, rayonnement culturel, accès aux infrastructures) mais peut également comporter des menaces (concurrence renforcée, criminalité, crainte d'être marginalisé). »[701]

L'adhésion à l'objectif de métropolisation lillois est conditionnée à ses retombées positives pour le territoire flamand, et seulement dans un second temps pour le territoire transfrontalier dans son ensemble. Ainsi, les effets escomptés sont d'abord d'« *améliorer la prospérité et le bien-être en Flandre occidentale* », d'« *améliorer la qualité du cadre de vie en Flandre occidentale* », de « *renforcer la position de la Flandre occidentale en Europe* », et seulement, en quatrième position, de « *défendre autant que possible les intérêts communs de la zone frontalière* »[702].

L'intercommunale wallonne IEG a également un positionnement ambivalent. Alors que son territoire recouvre des communes urbaines directement frontalières situées dans le prolongement de l'agglomération lilloise, donc correspondant à l'image idéale d'une métropole transfrontalière avec une continuité urbaine par-delà la frontière, les responsables de l'intercommunale et surtout des villes

[701] On retrouve dans ce document de nombreuses indications relatives aux menaces qui seraient engendrées par l'ouverture des frontières et l'intégration métropolitaine transfrontalière voulue par les Français notamment en matière de transports, d'environnement et de sécurité : « *Le Nord de la France a beaucoup investi dans les nouvelles infrastructures de transport. (…) Cette nouvelle infrastructure est en même temps synonyme d'opportunités et de menaces pour la Flandre occidentale. (…) Des menaces, car la Flandre occidentale ne peut se permettre d'être (relativement) moins accessible. (…) La population de la Flandre occidentale s'inquiète au sujet d'une éventuelle pollution de l'air qui pourrait venir du Nord de la France. (…) Des voleurs venant du Nord de la France commettent des cambriolages et s'enfuient quelques minutes après leur forfait de l'autre côté de la frontière. Si le phénomène semblait avoir été endigué ces dernières années, il a repris de plus belle ces derniers mois.* »
[702] Province de Flandre occidentale, « Le Nord de la France et la Flandre occidentale : partenaire pour l'avenir. Plan stratégique de coopération transfrontalière », 2003.

de Mouscron et Comines se montrent méfiants vis-à-vis des représentations métropolitaines. Pour eux, il s'agit d'une vision qui profite en premier lieu à Lille, en second lieu aux deux autres grandes villes comprises dans la zone transfrontalière de la COPIT, Tournai et Kortrijk.

> « Au niveau de l'internationalisation, Lille a besoin de nous pour se placer comme une grande métropole française, ça, c'est clair. Pour obtenir la fameuse masse critique. Lille est coincé au Nord. Ils ont besoin de nous pour s'étendre et avoir une reconnaissance au niveau européen. »
> S. Normand, IEG, 15 novembre 2007.

Les responsables politiques de Comines et de Mouscron, notamment M. Deleu, Bourgmestre de Comines et M. Franceus, échevin à la culture puis Bourgmestre de Mouscron depuis 2009, ainsi que le Président de l'intercommunale IEG jusqu'en 2009, M. Detremmerie, n'hésitent pas à critiquer une conception de la situation transfrontalière dominée par les grandes villes qui fait la part belle aux prétendus liens historiques entre Lille et la Flandre et à l'ambition lilloise[703].

> « Ceux qui font l'Eurodistrict ont d'autres visées que celle de résoudre les problèmes transfrontaliers quotidiens. Pierre Mauroy voulait s'imposer face à Paris, il voulait faire de Lille une capitale régionale européenne, ce qu'il a d'ailleurs assez bien réussi, il me semble. Courtrai, c'est pareil, Stefaan De Clerck a vu qu'il était de l'intérêt de sa ville de s'investir dans ce projet même si c'est déjà une région très riche. Et pour Tournai, à son échelle, c'est la même chose. »
> M. Franceus, Ville de Mouscron, 13 novembre 2007.

Si le projet de « Wallonie picarde » auquel l'IEG est censé avoir participé tente de s'accommoder de la thématique métropolitaine, les élus de Mouscron ne semblent pas aller dans le même sens. Le projet de « Wallonie picarde » serait davantage le reflet des conceptions de l'IDETA que de celles de l'IEG. Seule la commune d'Estaimpuis, troisième entité territoriale de l'intercommunale IEG, à travers la voix de son Bourgmestre, M. Senesael, semble adhérer au projet de métropolisation transfrontalière[704].

> « C'est une façon de mieux répartir nos richesses, nos équipements. On ne peut pas tous tout avoir, mais à tous, on a tout, et même plus qu'à Bruxelles : on ne le dit pas assez souvent, on a un aéroport, une gare TGV, des universités… Et à tous, on peut mobiliser des financements. Le but, c'est vraiment de se considérer comme une entité commune. Un investissement à un bout du territoire doit être considéré comme positif à l'autre bout. Tout le monde doit profiter des externalités. C'est ce que Lille a déjà compris lors de Lille 2004, quand elle a investi en dehors de son territoire institutionnel, à Mons, Roubaix, ou Valenciennes. »
> D. Senesaels, Bourgmestre d'Estaimpuis, 21 février 2008.

Plus encore que l'intercommunale WVI, l'intercommunale IEG et les communes de Mouscron et Comines expriment leur rejet du cadre cognitif exporté par les partenaires français et leur sentiment d'être sacrifié au profit des grandes villes. Si les responsables de ces autorités peuvent se permettre d'émettre un jugement aussi négatif, c'est qu'ils sont conscients de l'importance de leur présence au

[703] Nous évoquerons les rivalités entre l'IEG et l'IDETA et entre Mouscron et Tournai dans le chapitre suivant.
[704] Il faut mentionner que M. Senesaels est du même bord politique (PS) que la direction d'IDETA et que la Région wallonne, contrairement aux deux autres communes de l'IEG, Comines et Mouscron dominées par les démocrates-chrétiens (CDH). Cela explique en partie le soutien apporté par M. Senesaels au projet de « Wallonie picarde » portée par l'IDETA, tandis que Comines et Mouscron s'y opposent. Les relations entre les intercommunales et entre les communes du Hainaut occidental seront analysées plus précisément dans le chapitre suivant.

sein du partenariat transfrontalier. Ils possèdent des ressources liées au positionnement géographique de leurs communes dans la zone transfrontalière qui les rendent indispensables à la cohérence du cadre cognitif développé par LMCU et les autres intercommunales belges. En effet, Comines, Mouscron et Estaimpuis se situent au centre du territoire et constituent les seules communes directement accolées à la frontière côté wallon. Elles permettent donc la continuité urbaine avec les villes françaises de Wattrelos, Comines-France et Tourcoing. Tout le discours sur la géographie et l'histoire transfrontalières (imbrication des tissus urbains, usages sociaux de la frontière, échanges de populations, histoire industrielle commune) que les acteurs engagés dans la COPIT ont développé pour soutenir la perspective actuelle d'une métropolisation « naturelle » repose en partie sur l'existence de ces petites communes frontalières. Celles-ci sont les emblèmes visibles, les preuves tangibles de la métropole transfrontalière en cours de formation, de l'interdépendance des territoires urbains de part et d'autre de la frontière. Leur histoire et leur géographie sont en effet directement liées à celle de la frontière[705]. De plus, ces territoires ayant eu à régler depuis longtemps des problèmes de gestion quotidienne de la frontière[706], ils ont une connaissance et une certaine expérience des questions transfrontalières. Comme nous l'avons déjà signalé dans notre première partie, les premiers rapprochements officiels entre ces communes et leurs voisines françaises se font dans le cadre de l'« Eurozone » à la fin des années 1980, c'est-à-dire avant la création de la COPIT, ce qui donne un certain crédit à ces municipalités en matière de gestion transfrontalière des problèmes.

Ainsi, le caractère directement frontalier de ces communes, d'où sont issues une histoire, une géographie et une expérience des usages et problèmes liés à la frontière, leur confère une légitimité particulière dans le partenariat transfrontalier intercommunal qui les autorise à émettre des critiques vis-à-vis du discours dominant porté par LMCU et relayé par les autres intercommunales belges sans pour autant leur permettre de le remettre en cause.

Se sentant peu concernés par une stratégie métropolitaine qui favorise les grands pôles urbains, les représentants des intercommunales WVI et IEG portent un regard critique sur la vision métropolitaine proposée par le partenaire lillois. Cependant, ils n'empêchent pas la COPIT, à laquelle ils appartiennent, d'adhérer fortement au référentiel métropolitain lillois[707].

Ainsi, le récit métropolitain lillois fait l'objet d'une appropriation différenciée et partielle de la part des partenaires belges, ce qui témoigne de la persistance d'un décalage entre la France et la Belgique dans le partenariat transfrontalier, décalage qui se manifeste également par le soutien exprimé par une

[705] A titre d'exemples : Comines est séparée en deux lors de la détermination de la frontière ; Mouscron se développe dès la fin du XIXème siècle comme banlieue résidentielle pour les ouvriers belges travaillant dans les usines de Tourcoing et Roubaix puis accueille des capitaux français ; Estaimpuis-Herseaux, plus retiré et en partie rurale, sera pendant longtemps une zone de contrebande entre la France et la Belgique.

[706] Après les activités douanières, la régulation des flux d'ouvriers frontaliers, la lutte contre la fraude, ce sont maintenant les flux de consommateurs et d'usagers de services (écoles, services socio-sanitaires, maisons de retraite) et la coordination des infrastructures (routes, canalisations…) que ces communes doivent gérer quotidiennement.

[707] Les rapports de force entre les différentes intercommunales de la COPIT que nous détailleront ultérieurement expliquent l'incapacité de WVI et IEG à remettre en cause le référentiel métropolitain au sein de la COPIT.

partie des partenaires belges à une vision alternative de la coopération transfrontalière intercommunale.

- ***La gestion sectorielle des problèmes de la frontière contre la métropolisation transfrontalière : un référentiel belge alternatif ?***

Si les acteurs belges se sont appropriés les représentations relatives à la métropolisation, bien que de manière différenciée selon les intercommunales, ils n'ont pas pour autant renoncé à faire valoir une autre conception de la situation transfrontalière, celle qui repose sur une analyse sectorielle des problèmes et des solutions. C'est là où les acteurs belges de la COPIT se démarquent le plus nettement des représentations françaises.

À de nombreuses reprises, les représentants belges présents au sein de la COPIT interpellent leurs partenaires français, sans les viser directement, sur la nécessité de s'attaquer à des problèmes « concrets », c'est-à-dire des dysfonctionnements précis liés au marquage historique de la frontière. Lors de l'assemblée générale de la COPIT du 29 novembre 2002, M. Destoop, président de l'intercommunale WVI, exprime sa volonté de mener des actions plus rapidement, quitte à ne pas attendre tous les partenaires et à établir des coopérations restreintes. Pendant le conseil d'administration du même jour, c'est M. Debaere de l'intercommunale Leiedal qui prend la parole dans le même sens. M. Van Staeyen répond que le programme opérationnel est en train d'être défini et qu'il constitue déjà un résultat en soi tandis que M. Mauroy tempère l'impatience flamande en invoquant la nécessité d'attendre les avancées juridiques. Lors du conseil d'administration du 19 mai 2003 puis de l'assemblée générale du 16 juin 2003, des déclarations de la part de M. Destoop et de M. Demeulemeester, directeur d'IDETA, viennent réaffirmer le souci des partenaires belges de voir la coopération transfrontalière se concrétiser dans des secteurs et sur des projets bien précis et de ne pas se limiter à des actions de communication générale.
Les représentants de l'intercommunale IEG et de ses communes membres sont particulièrement attachés à une conception de la coopération transfrontalière qui touche avant tout les « problèmes quotidiens » directement liés à la frontière.

> « Il faut reconnaître aussi que la COPIT, pendant des années, a beaucoup travaillé mais sans qu'il y ait de résultats très parlants sur le terrain. (…) Donc, je crois que nos politiques étaient un peu lassés de voir des études qui allaient dans le même sens : il faut faire des choses en commun, il faut que… mais ils avaient envie de concret. »
> S. Normand, IEG, 15 novembre 2007.

Pour M. Franceus, échevin à la ville de Mouscron, les « vrais » problèmes transfrontaliers se trouvent chez eux, dans les communes frontalières qui vivent « au jour le jour » et depuis longtemps les dysfonctionnements dus à la frontière.

> « Mouscron ne peut pas se faire entendre. Et pourtant, on a beaucoup de problèmes transfrontaliers ici, liés à la présence des Français sur notre commune notamment. Les Français sont très nombreux ici mais ils échappent à toutes les taxes : ils paient leurs impôts en France – une loi est passée qui leur permet de payer encore leur impôt en France pendant 25 ans ; ils ne paient pas non plus la taxe de circulation car ils conservent leur plaque d'immatriculation française. C'est un manque à gagner énorme pour nous. »
> M. Franceus, Ville de Mouscron, 13 novembre 2007.

Il évoque également les problèmes de stationnement illégal occasionné par l'arrivée massive de Français pendant les fins de semaines pour l'achat de certains produits moins chers en Belgique, les problèmes de déchets jetés illégalement sur le territoire belge, de traitement des eaux ou de poursuite policière : il signale ainsi que « *la police française peut finir ses poursuites sur le territoire belge alors qu'inversement, la police belge n'est pas admise sur le sol français. Toutes ces questions ne sont pas traitées dans le cadre de l'Eurodistrict*[708]».

Le malaise vis-à-vis du référentiel métropolitain se manifeste également chez les administrateurs des zones les plus rurales du partenariat transfrontalier, notamment dans le Westhoek, la partie Nord de la Province de Flandre occidentale. Les représentants locaux de l'autorité provinciale[709] revendiquent une approche beaucoup plus pragmatique de la coopération transfrontalière qui prenne en considération par exemple le problème de la périurbanisation des zones rurales ou les problèmes de cohabitation entre les résidents français venus s'installer de l'autre côté de la frontière et les habitants flamands installés de longue date dans ces communes frontalières.

Le Westhoek, zone rurale en voie de périurbanisation, ou le malaise métropolitain

> « On voit bien que la construction européenne se construit avant tout dans les villes : ce sont les lieux où ça se passe, les lieux privilégiés du développement économique européen. Et cela pose donc pour nous la question de l'avenir de zones rurales comme la nôtre, qui a une identité particulière et reconnue : comment peut-on se développer, être pris en compte face aux deux zones urbaines qui nous entourent ? Nos communes sont des petites communes qui ont peu d'expertise, de moyens pour réfléchir à l'avenir de leur développement territorial. Et ce que je vois, c'est que le Sud de notre territoire va peu à peu s'organiser vers Lille-Kortrijk, et le Nord va s'organiser vers la côte. Dans l'avenir, ça va être dur de faire tenir notre territoire. Et du coup, les deux portions de notre territoire intégrées aux deux ensembles urbains seront les oubliés du développement : les deux pôles urbains et les deux structures transfrontalières ne prendront pas en compte le petit secteur rural du Westoeck. Surtout le GECT du Lille-Kortrijk-Tournai, qui centre tous ses débats sur l'urbain et la métropolisation. Et avec la Commission Balladur qui prévoit une disparition à terme du Département (notre équivalent français) et une affirmation des groupements de communes, ça ne risque pas de s'améliorer. Les zones rurales devront se ranger du côté d'une grande ville pour subsister. En Belgique, même évolution, si les Provinces disparaissent, les zones rurales seront à le merci des élites urbaines. Car actuellement, les Provinces, comme les Départements en France, distribuent quand même une partie de leur financement aux zones rurales sans avoir à passer par d'autres autorités. »
> « Nos élus ne voient pas que, côté français, la zone qui est notre équivalent est en train de devenir une périurbanisation de Lille (surtout) et Dunkerque (depuis peu) : on a des constructions de maisons sur des zones inondables… et que ce phénomène est en train de déborder de notre côté de la frontière : à Werviq ou Heuvelland, le nombre de Français qui viennent s'installer est en forte hausse. Et cela fait monter le

[708] M. Franceus, Ville de Mouscron, entretien du 13 novembre 2007.

[709] La Province de Flandre occidentale a des antennes délocalisées sur son territoire. Ainsi, à Dixmunde, une équipe administrative est chargée, pour le secteur géographique du Westhoek, de l'exécution des politiques décidées au niveau provincial ainsi que de la mise en œuvre de politiques plus spécifiquement locales. Dans chaque secteur géographique, un responsable du développement territorial (pour le Westhoek, F. Boury) veille à la cohérence entre les politiques provinciales et les politiques locales ainsi qu'à la coordination entre les différentes actions menées au niveau du secteur.

prix des maisons bien entendu. Les Français viennent car l'immobilier est moins cher chez nous. On voit même des panneaux « A vendre » au lieu de « Te Koop ». Et il n'y a pas de politique commune sur ce problème de périurbanisation. Chaque commune gère l'arrivée et l'intégration des Français à sa manière, mais les tensions entre Français et Flamands sont de plus en plus fortes dans ces communes frontalières, d'autant que beaucoup de Français viennent aussi travailler chez nous. On a l'impression que le transfrontalier est devenu une affaire politique de quelques élus et hauts fonctionnaires, mais que presque rien est fait pour les problèmes quotidiens, les problèmes de cohabitation à la frontière qui sont de plus en plus nombreux. »
R. Vanhooren, Province de Flandre occidentale (secteur Westhoek), 19 juin 2009.

Ce clivage franco-belge apparaît à propos de la définition de l'action publique transfrontalière. Côté français, on prône une action intersectorielle tournée essentiellement vers la « promotion du territoire transfrontalier » qui s'inscrit dans un contexte à la fois local et européen. Nous avons montré que cette conception de l'action publique transfrontalière est prépondérante au sein de la COPIT. Côté belge, l'importance de l'ancrage local et de l'Europe est aussi, sinon plus valorisé. L'intersectorialité est également recherchée. En revanche, si la « promotion du territoire » est reconnue comme un des axes de développement de la coopération transfrontalière, cela ne peut se faire au détriment d'un objectif de gestion sectorielle des problèmes liés à la frontière. Il ne s'agit pas tant de remettre en question le principe de métropolisation et les actions de promotion du territoire qui l'accompagnent mais de mettre l'accent sur la nécessité de résoudre des problèmes (trans)frontaliers « concrets » en complément d'une action de marketing territorial plus générale. Cette représentation belge de l'action publique transfrontalière, partagée par certains acteurs français, demeure largement soumise à celle d'une coopération basée sur la métropolisation, traduisant la force de l'influence française et l'adhésion partielle des acteurs belges à une telle perspective. Preuve de cette influence dominante : alors que les actions de promotion du territoire initiées par les Français sont suivies, les quelques projets sectoriels pilotés par les Belges tel que le réaménagement du poste-frontière de Rekkem-Ferrain ne voient pas le jour.

Cependant, comme nous l'avons montré précédemment, un certain infléchissement s'amorce depuis 2003, en particulier depuis la création de l'« Eurométropole » en 2008, qui vise à revaloriser la gestion sectorielle des problèmes, marquant un léger rééquilibre du rapport de force en faveur des partenaires belges. Mme De Mey, responsable de la coopération transfrontalière à Leiedal, témoigne de cette évolution :

« On a eu la première réunion du bureau du conseil d'administration de l'Eurométropole où on a vu déjà cette dynamique. C'était très très clair que les gens voulaient voir des résultats concrets, on veut aller plus vite, ne plus traîner, aller vite vers un programme concret avec des résultats concrets pour la population, et discuter de dossiers durs. Par exemple, on a parlé des travailleurs transfrontaliers (…). On a parlé aussi d'urbanisme, de planification : se consulter quand on fait des plans dans le cadre de nos schémas d'aménagement. Ensuite, la mobilité : par rapport aux citoyens, leur offrir des cartes et billets transfrontaliers et de l'information transfrontalière – par exemple, que les citoyens sachent dès Courtrai quel bus ils peuvent prendre à Roubaix. On a parlé de la problématique des personnes handicapées qui viennent dans les instances belges parce qu'il n'y a plus assez de places en France, et en Wallonie, ça

devient un problème parce qu'il y a énormément de Français qui remplissent les organisations wallonnes. Aussi, quelque chose d'assez concret et un beau projet je trouve : les pistes cyclables. »
V. De Mey, Leiedal, 27 février 2008.

La mise à l'écart de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole à partir de la création de l'« Eurométropole » marque aussi ce relatif retrait des réflexions stratégiques autour de la notion de métropolisation. Depuis 2008, « *la priorité est moins dans un schéma d'aménagement métropolitain mais plutôt dans une capacité à traduire cela concrètement pour le citoyen avec des choses visibles, concrètes*[710]».

L'analyse sectorielle de la situation transfrontalière est à rapporter à plusieurs spécificités des autorités belges impliquées dans le partenariat transfrontalier. Laissons d'abord de côté les explications culturalistes qui consistent à mettre en avant le « pragmatisme » et la « modestie » des Belges face à des Français « idéalistes » ou « idéologues » plus soucieux de l'image que de l'action. Il est difficile de venir confirmer ou infirmer de tels stéréotypes. Peut-être faudrait-il pour cela analyser toute l'histoire de la Belgique et de la France, ainsi que leurs relations, dans les domaines aussi bien politique, que social, économique, culturel ou scientifique. Nous préférons souligner la vocation technique et sectorielle des organisations intercommunales belges. En effet, celles-ci ne sont pas des autorités politiques et ne sont en charge que d'un nombre limité de secteurs que les communes leur délèguent volontairement. Elles agissent au nom de communes, donc sur un territoire défini, mais celui-ci n'est pour elles qu'un territoire d'action et non un territoire politique unifié. Leur espace d'intervention peut même varier : elles peuvent assurer un service (par exemple, l'épuration des eaux) pour un certain nombre de communes et un autre service (par exemple, la promotion touristique) pour un nombre différent de communes. Tout dépend de la volonté de chaque commune de déléguer la gestion d'un service ou non à l'intercommunale. De plus, sur un même territoire, plusieurs intercommunales coexistent qui interviennent sur des secteurs différents : ainsi l'IPALLE, intercommunale chargée de la gestion de l'environnement (dans le domaine de l'eau et des déchets principalement), agit pour le compte de communes qui par ailleurs sont membres soit de l'IDETA, soit de l'IEG, pour ce qui est du développement économique et touristique. Certaines intercommunales, notamment celles responsables du développement économique, c'est-à-dire celles qui font partie de la COPIT, tentent de développer une approche plus « territoriale », se rapprochant en cela de l'approche française de promotion du territoire métropolitain. Néanmoins, étant donné le nombre limité de secteurs dont elles ont la charge et l'absence de lien politique direct avec leur territoire, elles restent attachées à une vision sectorielle de leur action, y compris de la coopération transfrontalière.
M. Mazza, responsable de la coopération transfrontalière au sein de l'IDETA, reconnaît que pour IDETA, le but principal est de « *mettre en valeur nos métiers, c'est-à-dire, principalement, le*

[710] S. Jodogne, LMCU, entretien du 17 février 2009.

développement économique et le développement touristique[711]». Erika Lepers, chercheuse au CREAT, confirme que la stratégie d'IDETA au sein du partenariat transfrontalier est strictement encadrée par les secteurs dont ils ont la charge : « *elle est orientée vers la logistique et le développement économique, c'est-à-dire le développement des parcs d'activités*[712]».

A première vue, nous pourrions conclure sur la stabilisation d'un cadre cognitif organisé autour du concept de métropole transfrontalière et justifié par l'existence d'un territoire « naturellement » transfrontalier, révélant l'emprise de LMCU sur les intercommunales belges. En effet, l'image d'une action transfrontalière intersectorielle, tournée vers la promotion du territoire métropolitain transfrontalier, portée par des acteurs locaux, et contribuant à l'intégration européenne est partagée, avec plus ou moins de conviction, par tous les représentants de la COPIT. Toutefois, l'appropriation de ce cadre cognitif sur le versant belge se réalise de façon à la fois partielle et différenciée. En effet, dans toutes les organisations intercommunales belges membres du partenariat transfrontalier, l'appropriation est partielle dans la mesure où le référentiel de « métropolisation » suscite également de la méfiance et entre en concurrence avec d'autres représentations de la coopération transfrontalière, comme celle d'une action publique transfrontalière au service de la gestion sectorielle des problèmes de la frontière. De plus, le degré d'appropriation et la force des représentations concurrentes sont plus ou moins développés selon les intercommunales belges : pour Leiedal ou IDETA, l'incorporation des représentations métropolitaines ne pose pas de problème majeur tandis que pour WVI et surtout IEG, elle semble s'effectuer à marche forcée. Le caractère hétérogène et partiel de l'appropriation des représentations françaises par les acteurs belges fait planer une certaine incertitude sur le degré de solidité de ce référentiel métropolitain que la résurgence du référentiel sectoriel vient démontrer, et conséquemment, sur la solidité de la construction institutionnelle à laquelle il participe. Néanmoins, la différenciation au sein de la Belgique affaiblit la capacité des organisations belges à faire valoir une représentation de la situation transfrontalière différente de celle en apparence unique proposée par la France.

Mais la situation est susceptible d'évoluer. Côté français, LMCU arrive le plus souvent à véhiculer un ensemble de représentations cohérent, les communes membres lui laissant faire ce travail sans interférer. Toutefois, quelques voix discordantes, bien que rares, laissent entrevoir une possible fragmentation des points de vue sous l'apparence du discours unifié. Côté belge, des efforts sont accomplis en Flandre comme en Wallonie pour définir une vision commune du problème transfrontalier : en Flandre, le travail fait par le « groupe de réflexion sur le Nord de la France » sous l'égide du gouverneur de Flandre occidentale en est un exemple ; en Wallonie, le projet de « Wallonie picarde » constitue une tentative d'unification des points de vue d'IDETA et IEG.

[711] C. Mazza, IDETA, entretien du 12 décembre 2007.
[712] E. Lepers, CREAT, entretien du 16 novembre 2009.

Par ailleurs, l'analyse de l'instauration de normes cognitives communes aux différents membres de la COPIT met en évidence non seulement la position dominante de la France mais aussi un clivage entre grandes villes et petites communes frontalières ou rurales. En effet, les intercommunales couvrant une des trois grandes villes de la zone transfrontalière (Leiedal, IDETA et LMCU) adoptent plus facilement la perspective métropolitaine que les deux autres intercommunales (WVI et IEG). Le clivage franco-belge recoupe donc en partie un autre clivage, plus virulent peut-être et plus menaçant à terme pour l'institutionnalisation de la coopération franco-belge. Autrement dit, au delà des relations France-Belgique, le clivage entre des petites et moyennes communes frontalières et des pôles urbains bien représentés politiquement constitue une source de fragilité importante dans le processus d'intégration institutionnelle de la coopération transfrontalière intercommunale.

- ***Le dépassement du clivage franco-belge : communes frontalières « contre » grands pôles urbains***

Dans le portrait que nous avons dressé de la coopération transfrontalière franco-belge et de la place que chacune des intercommunales y occupe, il apparaît clairement que LMCU, l'IDETA et Leiedal sont les organisations les plus impliquées dans la construction d'une institution transfrontalière alors que l'IEG et WVI se situent, pour des raisons différentes, dans une position plus marginale.

> « Le pilote en France, c'est LMCU. En Flandre, quoiqu'en disent les gens de Bruges, c'est Leiedal, c'est Courtrai. Et en Wallonie, c'est la 'Wallonie picarde' et quelques hommes politiques comme Demotte. »
> P. Vanderwattyne, IDETA, 1er décembre 2009.

Comme nous l'avons montré précédemment, ce clivage correspond au degré d'appropriation par les intercommunales de la stratégie de métropolisation : alors que l'IDETA et Leiedal adhérent, au moins en partie, à l'idée de la métropolisation soutenue par LMCU, pensant ainsi renforcer leur propre positionnement au sein de leur espace sous-régional, l'IEG et WVI se montrent plus circonspectes. Pour cela, l'IDETA et Leiedal peuvent chacune s'appuyer sur la présence au sein de leur territoire d'une grande ville, ou du moins, de la plus grande ville des versants wallon et flamand : Tournai et Kortrijk. L'IEG et WVI, quant à elles, présentent des profils bien différents : le premier est un territoire de petite taille majoritairement urbain situé dans le prolongement de l'agglomération lilloise, le second – si on considère uniquement la partie sud, celle qui fait partie de l'organisation transfrontalière – couvre un territoire beaucoup plus vaste, majoritairement rural avec quelques villes moyennes (Ieper, Roeselare, Tielt) relativement éloignées de la conurbation lilloise. Malgré ces différences, les deux intercommunales partagent l'impression que la métropolisation transfrontalière se fera au profit des trois autres intercommunales et de leurs villes (Tournai, Kortrijk et Lille-Roubaix-Tourcoing) sans tenir compte de leur situation.

Ce clivage entre Tournai/Kortrijk/Lille d'un côté, que l'on retrouve dans le nom de la nouvelle organisation transfrontalière, et IEG/WVI de l'autre, est reconnu par les différents acteurs, notamment par les représentants politiques de l'IEG issus des communes de Mouscron et de Comines mais aussi par les représentants locaux de la Province de Flandre occidentale qui craignent la domination d'un cartel des « puissants » au détriment de la résolution des « vrais problèmes frontaliers » auxquels, eux, « véritables » communes frontalières, sont confrontés. Les représentants de l'IEG et de WVI ainsi que de l'antenne locale de la Province de Flandre occidentale défendent une conception de la coopération transfrontalière basée sur la gestion quotidienne des problèmes de la frontière tandis qu'ils se montrent beaucoup plus critiques à l'égard de l'objectif de promotion internationale du territoire transfrontalier largement soutenu par les autres intercommunales.

> « Le vrai problème avec le transfrontalier, c'est que tout le long de la frontière, il y a des petits problèmes, de bruit, d'insécurité, de déchets, d'eau… qui ne sont pas pris en compte car ils sont trop petits. Les maires n'arrivent pas à les résoudre, et les autorités supérieures ne s'y intéressent pas, et les renvoient au niveau local. Et en attendant, les habitants s'énervent et commencent à vraiment mal voir leurs voisins français. (…). Plus on s'approche de la frontière, et plus les préjugés négatifs sur les Français sont forts. (…) Nous, ce qu'on demande, ce serait un guichet unique pour le transfrontalier, où soient étudiés les problèmes et conçues et mises en œuvre les solutions, mais à notre niveau, pas au niveau des villes, pour lancer des micro-projets. »
> R. Vanhooren, Province de Flandre occidentale (secteur Westhoek), 19 juin 2009.

Ce clivage apparaît problématique pour l'organisation intercommunale transfrontalière dans la mesure où il remet en question le sens dominant de la coopération qui repose sur le concept de métropolisation.

Par ailleurs, il ne s'agit pas seulement d'un clivage rural/urbain, puisque la zone de Mouscron est aussi essentiellement urbaine tandis que l'IDETA est aussi rurale que WVI est urbaine, ni uniquement d'un clivage petites/grandes villes, puisque Mouscron n'est que très légèrement moins importante que Tournai sur le plan démographique. De plus, ce n'est pas vraiment Tournai qui est engagé mais l'IDETA, qui ne se définit pas comme une zone urbaine. La ligne de démarcation qui semble se dessiner entre d'un coté l'IDETA, LMCU et Leiedal et d'un autre WVI et IEG résulte d'un croisement de ces deux clivages (rural/urbain, petites/grandes villes), mais aussi et surtout de rapport de force politiques internes à chacune des Régions et des espaces intercommunaux, notamment côté belge où les divisions sont particulièrement marquées.

2. Côté belge, un engagement fragmenté qui fragilise l'ordre institutionnel

Le clivage franco-belge, qui se caractérise par la domination exercée par les représentants de LMCU au sein de la COPIT sur la définition des principes organisationnels et du cadre cognitif, repose en

partie sur la fragmentation des acteurs côté belge. Entre les Régions (Wallonie et Flandre) mais également au sein de chacun des espaces régionaux, les divisions sont nombreuses et rendent l'organisation transfrontalière dépendante de conflits que ses représentants ne maîtrisent pas, et qui freinent et fragilisent la construction institutionnelle en cours.

- ***Wallonie/Flandre : le clivage communautaire***

Il serait à la fois trop long, difficile et inutile de retracer ici les raisons et la manière dont le clivage communautaire belge est devenu une donnée inévitable et persistante de la réalité politique et sociale belge. Nous avons déjà rappelé dans les grandes lignes l'histoire de ce mouvement centrifuge de séparation entre la partie francophone et la partie néerlandophone du pays. Bien que le conflit communautaire ne ressorte pas ostensiblement au sein du partenariat[713], il est clair pour tous les participants, y compris français, qu'il ne peut y avoir de représentation unique de la Belgique : la coopération transfrontalière n'est pas en mesure de remettre en question la division communautaire et régionale qui caractérise le pays même si elle permet de réunir Wallons et Flamands au sein d'une même instance, ce qui est déjà assez rare. Pourtant, certains acteurs flamands, notamment Mme Van Der Stichele de la Province de Flandre occidentale, perçoivent l'intérêt qu'il y aurait d'avoir des contacts plus structurés avec leurs homologues wallons pour peser dans le partenariat transfrontalier. Mais ces tentatives sont restées largement sans suite et les rapprochements entre organisations intercommunales wallonnes et flamandes demeurent limités.

> « J'ai souvent, souvent essayé de trouver mes collègues du Hainaut. Au début, c'était vraiment un dialogue de sourds. (…) Maintenant le député Hustache est très positif. Mais entre temps, les cartes se sont distribuées, ils ont loupé leur entrée, faute d'intérêt… C'est dommage, en premier lieu pour eux, mais aussi pour nous, ça aurait été bien de pouvoir travailler les deux Provinces ensemble. »
> M-C. Van Der Stichele, Province de Flandre occidentale, 21 février 2008.

Des responsables de l'IDETA disent avoir développé quelques partenariats avec leurs partenaires flamands au cours des dernières années allant à contresens du mouvement général d'éloignement des communautés linguistiques qui marque le reste du pays. Cette vision optimiste est toutefois à nuancer compte tenu du caractère très limité de ces nouvelles coopérations entre Flamands et Wallons. De plus, du côté de l'IEG et des représentants provinciaux du Westhoek, les communes qui ont une frontière commune avec la Flandre émettent un jugement beaucoup plus dur à l'égard de leurs partenaires flamands et des possibilités de coopération avec la Flandre.

---

[713] Seul M. Deroo, Maire de la commune d'Halluin, perçoit dans les échanges entre représentants belges au sein du partenariat transfrontalier une véritable guerre autour de la question linguistique : « *Les problèmes linguistiques, alors là, c'est évident. Si par exemple, il y a un Wallon qui parle, il doit y avoir une prise de parole d'un Flamand derrière. S'il y a un Flamand qui parle, il doit y avoir une prise de parole d'un Wallon. (…) Ils sont d'accord ou ils ne sont pas d'accord, mais il faut qu'ils se montrent, ils ne vont pas dire qu'une idée vient de la Wallonie, il faut dire que si l'idée vient de la Wallonie, elle soit exprimée dans de bons termes, ils vont dire qu'ils ont eu la même idée et qu'ils s'expriment dans les mêmes termes. (…) Ils sont dans la confrontation permanente. Oui, il n'y a plus d'Etat en Belgique. Mais en Belgique, il y a une guerre linguistique !* », entretien réalisé par Marie Sioen, *op.cit.*, 2009.

Si le clivage communautaire est un élément structurel de dimension nationale que les acteurs belges de la coopération transfrontalière n'imaginent pas dépasser, les clivages internes à chacune des sous-régions wallonne et flamande dépendent en revanche plus directement des acteurs qui peuplent les organisations intercommunales impliquées dans le partenariat transfrontalier franco-belge. Cependant, là encore, la logique de ces conflits dépasse largement et contraint l'organisation transfrontalière.

- ***Divisions entre intercommunales wallonnes : IEG/IDETA, du divorce à la réconciliation ?***

L'Ouest de la Wallonie, que nous appellerons Hainaut occidental afin de nous démarquer de la dénomination « Wallonie picarde » récemment choisie par les élus locaux pour désigner cette région, est particulièrement concernée par le phénomène de fragmentation. La division la plus visible est celle qui sépare les territoires de l'IEG (arrondissements de Comines-Mouscron) et de l'IDETA (arrondissements de Tournai-Ath-Lessines).

Ce découpage provient de la scission de l'intercommunale SIDEHO à la fin des années 1980. Cette dernière est créée en 1964 comme outil de développement économique pour toute la région du Hainaut occidental de Comines à Enghien, c'est-à-dire les actuels territoires de l'IEG et de l'IDETA confondus. Mais les querelles politiques internes se multiplient et la situation financière de l'intercommunale se dégrade fortement : « *En 1986, la SIDEHO, minée par la politisation des nominations, menacée de cessation de paiement, est exsangue*[714]». « *Les querelles sous-régionales du Hainaut occidental privèrent la vieille intercommunale de sa raison d'être dès la fin des années 1980 quand Mouscron, Comines et Estaimpuis retirèrent leurs billes pour fonder l'IEG* [715]. » En effet, estimant que, sur le plan économique, la SIDEHO favorise les autres entités et notamment Tournai[716], les Mouscronnois et leur député-Bourgmestre Jean-Pierre Detremmerie décident, en 1986, de créer, alliés à Comines et Estaimpuis (communes à majorité sociale-chrétienne), leur propre intercommunale sous le nom d'IEG. Dans une Wallonie largement dominée par le Parti Socialiste, c'est une manière pour ces trois communes à majorité CDH (Centre démocrate humaniste) de se constituer un espace d'action échappant en partie à la maîtrise de la fédération socialiste du Hainaut occidental. Face à cette sécession, et malgré le redressement de la SIDEHO (« *qui présente en 1990 un boni de 25 millions » après un « plan de sauvetage draconien*[717]»), les élus des arrondissements restants (Tournai-Ath et Lessines), sous l'influence du Bourgmestre de Tournai, M. Raoul Van Spitaels, décident également de créer leur propre intercommunale, l'IDETA. La SIDEHO continue pourtant d'exister alors qu'elle est peu à peu dépossédée de ses compétences et de ses capitaux au profit des deux autres intercommunales, l'IEG et l'IDETA, qui signent un accord pour le partage des biens de la SIDEHO fin 1993 mettant officiellement un terme à l'existence de l'organisation.

---

[714] *Le Soir*, 9 mars 1991.
[715] *Le Soir*, 20 décembre 1993.
[716] *La Voix du Nord*, 28 juillet 2005.
[717] *Le Soir*, 9 mars 1991.

Depuis ce temps-là, l'IEG et l'IDETA, l'une dominée par le CDH et en particulier par M. Detremmerie (Bourgmestre de Mouscron de 1980 à 2006 et président de l'IEG de 2006 à 2009), l'autre par le PS de Raoul Van Spitaels puis de Rudy Demotte, vivent très séparément. Les collaborations entre les deux organismes sont rares. Et M. Detremmerie s'efforce tout au long de ses mandats de donner à sa ville et à son intercommunale tous les moyens de leur autonomie et de mettre en évidence les différences fondamentales qui les séparent du territoire de Tournai-Ath. Les proches collaborateurs de l'ancien Bourgmestre de Mouscron, parmi lesquels M. Franceus, longtemps échevin à la culture avant de prendre la suite de M. Detremmerie comme Président de l'IEG en 2009, et M. Yzerbyt, également échevin à la ville de Mouscron, soutiennent la position de M. Detremmerie. Ils se plaisent à décrire les spécificités de la région couverte par l'IEG, tout en ne citant jamais l'aspect politique de cette distinction, comme autant de justifications de leur autonomie :

> « Il est illusoire de vouloir gommer des passés distincts. (…) Et un plus un ne fait pas un, selon moi, a fortiori avec les caractéristiques d'un sous-bassin comme le nôtre : son tissu économique, ses flux frontaliers, l'emploi qui y est fait des langues. De plus, depuis la création de l'IEG et la dissolution de la SIDEHO, l'on a prédit que Mouscron ne réussirait pas son développement seul. Mais à force de dynamisme et grâce aux atouts particuliers de notre territoire, nous sommes parvenus à une expansion industrielle que d'aucuns nous envient[718]. »

La rivalité entre l'IEG et l'IDETA, qui se résume souvent à une opposition entre Mouscron et Tournai, les grands pôles urbains de ces deux territoires, renvoie à une rivalité politique entre le PS et le CDH[719], mais elle ne peut être réduite à cette seule variable. Ainsi, au sein de chaque parti politique, il existe aussi une certaine concurrence entre représentants mouscronnois et tournaisiens. La constitution des listes pour les élections régionales de juin 2009 en est un bon exemple.

> « La campagne électorale viendra en son temps. Pour l'heure, c'est au sein des partis que se jouent les élections régionales de juin 2009. Et avant d'afficher la cohésion et la solidarité de circonstance, les élus doivent se battre au sein de leurs instances pour obtenir une place de choix sur les listes. La traditionnelle rivalité entre Tournai et Mouscron est à son comble. Et à ce petit jeu, c'est la cité de Hurlus qui mène au score. Ainsi, sur les quatre partis démocratiques, aucun n'a placé un Tournaisien en tête de liste. Mieux, les Mouscronnois Damien Yzerbyt et Luc Tigerghien emmèneront respectivement les troupes du CDH et des Ecolos au scrutin de juin. Non sans heurts. On se souvient des propos amers d'Yves De Greef[720] (*Le Soir* du 24 janvier) quant au manque de considération de son parti à l'égard du travail des échevins tournaisiens. (…) Au MR, si la tête de liste est dévolue au Frasnois, Jean-Luc Crucke, c'est la Cominoise Chantal Bertouille qui héritera de la confortable seconde place. (…) Quant au PS, si le choix du Flobecquois Rudy Demotte comme tête de liste est une évidence, c'est la Mouscronnoise Annick Saudoyer qui s'accrochera à la seconde place[721]. »

Le projet de « Wallonie picarde » qui envisage au départ de re-fusionner, au moins en partie, l'IDETA et l'IEG (sans que cela ne soit dit aussi clairement[722]) vise à mettre fin à cette rivalité « historique »

---

[718] M. Yzerbyt, interviewé pour le journal *Le Soir*, 29 octobre 2004.
[719] Dans le Tournaisis, le PS préfère s'allier au MR (parti libéral) à partir de 1999 en réaction au départ des communes CDH (chrétiens-démocrates) de la SIDEHO.
[720] Echevin socialiste à la ville de Tournai.
[721] *Le Soir*, 3 février 2009.
[722] « Lorsque l'IDETA aura fusionné (avec les deux parcs naturels des Collines et des Plaines de l'Escaut et avec l'IFHO), elle entrera en négociation avec IEG : le principe serait de travailler sous une coupole, une structure de coopération et de

entre les deux intercommunales et à instaurer de nouveau une seule entité responsable du développement de tout le Hainaut occidental[723]. Au point de vue transfrontalier, l'idée est aussi de présenter un visage uni du versant wallon afin de peser davantage face aux partenaires français et flamands, d'être plus crédibles.

Le projet de « Wallonie picarde » est interprété par beaucoup, et notamment par les membres de l'IEG, comme une tentative de la part du PS hénnuyer et de Rudy Demotte, qui soutient fortement la fusion des organisations intercommunales, pour reprendre la maîtrise politique de l'ensemble du Hainaut occidental. L'idée vient effectivement des représentants politiques d'IDETA, et notamment de son président Rudy Demotte, qui espèrent à long terme créer une sorte de communauté de communes « à la française » englobant les territoires d'IEG et d'IDETA[724]. La campagne électorale pour les régionales de mars 2005 révèle également le lien étroit qui existe entre le PS et le projet de « Wallonie picarde », ce que les représentants socialistes, comme le président de la fédération PS du Hainaut occidental Serge Hustache, tentent de relativiser : « *Il ne s'agit pas d'une offensive arrogante du PS. Mais bien d'une prise de responsabilité du parti dominant dans cette région vis-à-vis de l'avenir de nos communes*[725]». Ainsi, lors de débats citoyens organisés par le PS pendant la campagne, le concept de « Wallonie picarde » est fermement défendu tandis qu'il est accueilli avec frilosité voire hostilité par les autres formations politiques, et personne, dans la fédération hennuyère occidentale, ne dément l'objectif électoral de cette vaste campagne. Certains y voient aussi un moyen pour Rudy Demotte et l'IDETA, d'échapper à la menace d'absorption par l'IDEA d'Elio Di Rupo qui se déploie sur le territoire de Mons-Borinage, au sud du territoire d'IDETA[726].

Dans tous les cas, M. Detremmerie, qui fut le principal artisan de la scission de la SIDEHO, s'oppose à ce projet de fusion qui serait en contradiction avec son action passée. De plus, l'IEG fait preuve d'une bonne santé financière qui n'encourage en rien la mise en commun de son patrimoine et de ses activités avec l'IDETA. Ainsi, dans un premier temps, M. Detremmerie, en tant que Bourgmestre de Mouscron, et M. Deleu, Bourgmestre de Comines, ne voient « *guère d'utilité de marier ces deux intercommunales qui fonctionnent très bien chacune de leur côté. Le Bourgmestre de Mouscron va même plus loin quand il déclare « Je crains dans ce rapprochement que Mouscron perde son identité ». (…) Enfin, du côté du président de l'intercommunale mouscronnoise, Jean-Pierre Perdieu : « Si le contenu du projet est acceptable, je pourrais y être favorable à condition qu'il s'agisse*

---

coordination mettant au point des stratégies de développement économique », Rudy Demotte, interviewé pour le journal Nord Eclair, 5 décembre 2003.

723 Plus précisément, le projet de Wallonie picarde n'était au début (fin des années 1990) qu'une tentative de regroupement les différents acteurs politiques, économiques et sociaux dans le but de réfléchir à l'avenir et au développement du Hainaut occidental dans son ensemble. L'idée d'un rapprochement entre les deux intercommunales a alors ressurgi.

724 « A terme, vouloir conserver une intercommunale de développement économique pour trois entités est intenable. (…) A nous de devancer les scénarios de fusion par absorption que la Région wallonne a prévus pour notre bassin de vie en privilégiant une intégration volontaire » Rudy Demotte, interviewé pour le journal Le Soir, 20 mai 2005.

725 *Le Soir*, 18 mars 2005.

726 Elio Di Rupo est Bourgmestre de Mons et président du Parti socialiste depuis 1999, anciennement Ministre-président du gouvernement wallon (en 1999 et 2000).

seulement d'un regroupement et non d'une fusion »[727]». La position de M. Seneseals, troisième commune de l'IEG, est plus délicate puisqu'au moment de la création de l'IEG avec Comines et Mouscron, la ville est dirigée par une majorité CDH, mais en 1995, elle passe aux mains du PS, se retrouvant ainsi du même bord politique que la présidence de l'IDETA, tout en souhaitant conserver une solidarité territoriale avec ces voisines chrétiennes-démocrates dans le cadre de l'IEG[728]. Ainsi, M. Senesaels partage officiellement les craintes de Mouscron et Comines « *tout en reconnaissant que le projet serait une bonne chose grâce à l'union des forces au sein de cette Picardie wallonne*[729]».

Outre le refus des responsables de l'IEG, en particulier celui de M. Detremmerie, d'accepter la fusion, la majorité des députés de la Région wallonne ne souhaitent pas légiférer en vue de favoriser la constitution de communautés des communes, et donc la fusion d'intercommunales[730]. La plupart des députés wallons, dont beaucoup sont également des élus locaux, sont attachés à l'autonomie communale d'autant qu'ils ne veulent pas subir de nouveau le traumatisme de la fusion des communes, qui s'est effectuée de manière autoritaire quelques années plus tôt. Ils craignent que ces potentielles communautés urbaines ne viennent enlever aux communes une partie de leurs compétences et de leur influence. Ils s'appuient également sur l'argument qui consiste à limiter le nombre de « couches » institutionnelles. D'autre part, la création d'intercommunalités trop fortes mettrait en péril l'avenir des Provinces ; un débat que le parlement wallon tente jusqu'à présent de retarder bien que le sort des Provinces semble déjà compromis.
Ainsi, le projet de « Wallonie picarde » visant la constitution d'une communauté de communes englobant l'IEG et l'IDETA rencontre une double opposition : au niveau régional et au niveau local.

Pourtant, entre 2005 et 2008, les opérations de séduction de l'IDETA en direction de l'IEG se multiplient : conscients de la réticence des élus mouscronnois, les défenseurs du projet de « Wallonie picarde » ne proposent dans un premier temps que la création d'une « coupole commune » uniquement dédiée au développement économique, puis acceptent une motion déposée par les représentants d'IEG qui conditionnent leur entrée dans une structure commune à des exigences de représentativité[731].

---

[727] *La Voix du Nord*, 28 juillet 2005.
[728] En fait, la commune d'Estaimpuis ne peut pas se désolidariser de ses partenaires de l'IEG tant que l'intercommunale existe encore, car elle risquerait alors d'être mise à l'écart. Mais en même temps, elle fait preuve de beaucoup de zèle pour faciliter la fusion entre l'IEG et l'IDETA : le Bourgmestre, M. Senesaels, a ainsi déposé en 2007 avec deux autres députés socialistes du Hainaut occidental une proposition de résolution au Parlement wallon concernant la création de communautés de communes afin de faciliter ce genre de fusion.
[729] *La Voix du Nord*, 28 juillet 2005.
[730] « S'il est favorable au concept, Philippe Courard (ministre de la fonction publique à la Région wallonne) n'est pas chaud à l'idée de légiférer sur le sujet : « Je ne veux pas imposer les choses par décret. Je préfère le dialogue » explique-t-il. « Il faut trouver la structure la plus adaptée possible au territoire et elle n'est pas forcément la même d'une région à l'autre car les thématiques sont différentes. (…) Et puis, je suis frileux à l'idée d'ajouter une couche institutionnelle supplémentaire à l'ensemble des niveaux de pouvoir déjà existants et qui paraissent déjà trop nombreux aux yeux de la population ». Un point de vue catégoriquement différent de celui de Rudy Demotte : « Je voudrais que le prochain gouvernement issu des élections régionales de 2009 soit celui de la reconnaissance par décret de ce nouveau concept territorial. (…) Entre les communes et la Région, il n'y a pas un pouvoir intermédiaire qui correspond aux besoins réels des citoyens. » » Le Soir, 9 mai 2008.
[731] La motion adoptée par le Conseil municipal de Mouscron stipule : « Suite à la décision du gouvernement d'organiser la fusion des intercommunales IEG et IDETA, le conseil communal de Mouscron exige, si elle doit se concrétiser, qu'elle se réalise équitablement dans le respect des droits légitimes de chacun, tant sous ses aspects financiers qu'en matière de représentativité

Enfin, ils laissent entendre que le rapprochement des deux intercommunales pourraient servir à sauver le club de football mouscronnois « L'Excelsior » dont le président n'est autre que M. Detremmerie. De plus, l'arrivée de Rudy Demotte à la tête de la Région en juillet 2007, fervent partisan d'une législation en faveur des fusions d'intercommunales, accentue la pression de la Région sur l'IEG, même si cela ne change pas fondamentalement la donne : certes, la Région wallonne émet des recommandations dans le sens d'une rationalisation de l'organisation territoriale incitant les intercommunales à se regrouper – appuyée en cela par les conclusions des études de la CPDT[732] et d'autres organismes d'expertise –, mais aucune mesure contraignante, ni même incitative, n'est décidée.

Malgré toutes ces avances, M. Detremmerie ressasse ses arguments[733] contre le projet de Rudy Demotte, considère les incitations de la Région wallonne comme des menaces et campe sur ses positions, quitte à se retrouver seul contre tous, y compris ceux de son propre camp[734]. Il va jusqu'à s'opposer au nom de « Wallonie picarde » qui, pour lui, ne correspond pas à l'identité de son territoire et serait surtout trop assimilé aux socialistes. Certains administrateurs de l'IDETA lui reprochent de vouloir « *cacher son trésor de guerre* » ou les comptes suspects de « l'Excelsior », le club de football mouscronnois.

L'obstination de M. Detremmerie (d'autant plus marquée qu'il arrive à la tête de l'IEG en 2006 après son départ de Mouscron) paralyse le projet jusqu'en 2009[735], date à laquelle il est écarté de la scène politique locale suite à des mises en accusation touchant sa gestion des biens communaux.

---

dans les organes respectifs, étant entendu que le nombre d'habitants ne peut constituer le critère unique de représentativité » Il convient de préciser que le nombre d'habitants est plus élevé dans la région de Tournai-Ath que dans celle de Mouscron, La Voix du Nord, 3 février 2006.

[732] La CPDT (Conférence permanente du développement territorial) est une agence d'études, de recherche et de formation fondée par la Région wallonne afin de constituer un pôle d'expertise et d'aide à la décision publique au niveau régional en matière d'aménagement et de développement territorial.

[733] « Nous ne voulons plus que Mouscron-Comines soit dévalorisé dans un ensemble plus vaste. L'expérience d'IEG, une réussite, le prouve : nous pouvons survivre hors de cet espace. Je ne crois pas d'ailleurs qu'il soit nécessaire de représenter des centaines de milliers d'habitants pour peser face aux voisins. (…) Le principe de l'autonomie communale se fonde d'abord sur la résistance. » J-P Detremmerie, interviewé pour le journal Le Soir, 20 mai 2005 ; « Le Mouscronnois [M. Detremmerie] veut remettre les choses à leur place en appliquant une logique financière aux tractations en cours. Avec un actif net de 45,5 millions d'euros pour l'IEG, et de 18,9 millions pour l'IDETA, il faudrait selon lui que l'IEG absorbe IDETA. « Mais je doute que les Tournaisiens soient prêts à débourser les 117 milions d'euros nécessaires pour rééquilibrer les actifs des deux entités à fusionner », calcule M. Detremmerie. (…) L'expérience de la SIDEHO – j'en ai été le fossoyeur, j'en suis fier, dira le maïeur hurlu -, celle de l'octroi des zones d'activités prioritaires (..), les divergences dans le fonctionnement des deux intercommunales, dans le personnel employé par les deux intercommunales : « trop d'incompatibilités et d'inconnues », résume Michel Franceus. (…) Les CDH de Mouscron et Comines entrevoient le projet de communauté de communes comme une nouvelle forme de baronnie. Chez les humanistes de l'extrême ouest, on ne semble pas prêt à s'y soumettre, mais on resterait prêt à négocier. » Le Soir, 18 octobre 2005.

[734] La motion visant à assurer une représentativité « équitable » de Mouscron dans la future organisation commune est votée à l'unanimité du Conseil moins une voix, celle du Bourgmestre M. Detremmerie. « *Jusqu'au boutisme aveugle, défense ferme des intérêts mouscronnois, ou utlime pied de nez à un parti dont il n'a jamais accepté de subir la loi ? Il y a un peu de ces trois éléments dans le vote négatif du CDH Jean-Pierre Detremmerie, lundi soir, sur la motion fixant les limites de rapprochement des intercommunales IDETA et IEG. A l'inverse de plusieurs camarades humanistes, (…) « Detrem » n'apprécie guère de devoir tourner casaque. Alors, il a voté en âme et conscience, notamment parce que le fossoyeur de la SIDEHO croit dur comme fer aux mérites de l'autonomie communale, et craint comme la peste les visées du Hainaut occidental de Demotte sur « sa » région…* », *Le Soir*, 1er février 2006.

[735] « « La fusion IEG-IDETA ? Dans 50 ans, tout sera possible » ironise Jean-Pierre Detremmere. Pour le convaincre, il faudra que Rudy Demotte et consorts apportent de gros moyens financiers : « S'ils arrivent à mettre entre 1,2 et 1,6 milliards d'euros sur la table, on peut en discuter mais il est hors de question que l'IEG mette son coffre-fort dans un intercommunale voisine ». (…) L'accouchement de la Walpic (Wallonie picarde) ne se présente pas trop bien », Le Soir, 9 septembre 2009.

Mais entre temps, face à la résistance de Mouscron et au soutien modéré du parlement wallon, le projet de « Wallonie picarde » a été revu à la baisse pour contourner les obstacles et ménager les intérêts et susceptibilités de chacun[736].

En attendant qu'une solution juridique et politique voie le jour, un groupe de réflexion informel, le Conseil de développement de la Wallonie picarde, composé d'élus issus des deux territoires et d'acteurs socio-économiques de la région, est mis en place en 2006 pour élaborer le « projet de territoire ». Au sein de ce groupe de travail, l'IDETA se montre particulièrement active et prend en charge la définition d'un « plan marketing » pour assurer la promotion de la « Wallonie picarde ». En novembre 2008 est créée l'ASBL « Wallonie picarde », organisme à vocation technique, qui doit seconder l'action du Conseil de développement. Le projet de « Wallonie picarde » consiste donc à élaborer une stratégie de développement et une communication communes à l'ensemble des communes du Hainaut occidental, mais ne se substitue pas aux intercommunales en place.

Le départ de Jean-Pierre Detremmerie début 2009 relance les espoirs de certains élus pour qui l'éviction du président de l'IEG modifie fortement la donne politique sur l'ensemble de la « Wallonie picarde ». L'homme fort de Mouscron avait en effet fait de l'intercommunale IEG un instrument politique, s'opposant dès lors à un rapprochement avec sa voisine IDETA. Après son départ, la création d'une intercommunale unique pour les actuels territoires d'IDETA et d'IEG est de nouveau envisagée, au moins pour le secteur économique[737]. Mais cette perspective reste encore très hypothétique. Prudents, les responsables de l'IDETA, qui ont tiré les leçons des années précédentes, considèrent maintenant que le rapprochement entre les deux intercommunales demandera encore beaucoup de temps. En effet, le projet de « Wallonie picarde » étant porté depuis son commencement par l'IDETA, les responsables de l'IEG, même après le départ de Detremmerie, restent sur la défensive craignant de subir le processus et d'en sortir perdants. Finalement, l'IDETA et l'IEG préfèrent ne plus parler de l'échec ou de l'avenir de la fusion[738] et justifient le maintien des deux intercommunales par les différences « fondamentales » qui séparent l'IEG et l'IDETA, reprenant à leur compte les arguments donnés par les membres de l'IEG depuis le début de l'affaire.

---

[736] « J'évoquerais ce dossier avec les Mouscronnois, mais aussi avec Philippe Courard. Au gouvernement wallon, l'heure est davantage à la conciliation qu'aux sanctions brandies les premiers jours. D'ailleurs, quand on connaît les personnalités de ce dossier, ce serait peine perdue. Il faut une association différente, séduisante, convaincue et patiente », Rudy Demotte interviewé pour le journal Le Soir, 9 décembre 2006 ; « Le PS opte aujourd'hui pour un discours susceptible d'être mieux perçu en pays hurlu : « Nous ne sommes plus dans une logique de fusion-absorption » confie Christiane Vienne. « Notre volonté est de créer, en Wallonie picarde, des outils de gouvernance efficaces pour qu'aucun des partenaires ne se sente lésé » », Le Soir, 9 mars 2007.

[737] « Dans les années qui viennent, tout ce qui touche au développement économique me semble devoir se concentrer en une seule intercommunale active de Comines à Enghien. (…) L'idée émise par Rudy Demotte voici quatre ans, était de créer une intercommunale de services notamment les bassins de natation. Peut-être est-ce que le moment de ressortir cette idée pour donner une plus grande cohésion à la Wallonie picarde et soulager les communes en mutualisant ainsi les coûts de gestion et de fonctionnement. (…) Depuis quatre ans, des rapprochements avaient tenté de réaliser une structure unique pour toute la Wallonie picarde. Mais réunir les intercommunales, compte tenu des différences, n'était pas simple. Et Jean-Pierre Detremmerie s'y était opposé, son amour pour l'Excelsior l'amenant à vouloir garder la main sur Mouscron. L'actualité politique remet à présent en évidence l'importance d'idées déjà évoquées » Michel Flament, président d'IDETA, interviewé pour le journal Le Soir, 29 février 2009.

[738] A la question d'un journaliste du journal Le Soir : « L'éviction de Detremmerie à la tête de l'IEG est-elle une opportunité pour la fusion ? », Rudy Demotte répond : « Comme pour d'autres dossiers, je ne me prononcerai pas sur le sujet. Quant à la fusion, nous en sommes toujours au même stade, et ma volonté est de trouver un langage commun qui permet d'être plus forts ensemble et surtout de peser plus par rapport aux autres intercommunales hennuyères. », Le Soir, 7 février 2009.

> « Ce qui nous réunit [IEG et IDETA], c'est le projet de territoire de la « Wallonie picarde ». Mais, vous n'êtes pas journaliste, vous ne cherchez pas un scoop, et d'ailleurs, ce n'est pas un scoop de dire qu'il n'y aura pas pour l'instant de fusion entre IDETA et IEG car ce sont deux structures très différentes, ce qui n'empêche pas que nous mettions des choses en commun. Nous avons des métiers communs et nous collaborons là-dessus. On avait fait un projet d'une nouvelle structure intercommunale qui intégrerait IDETA et IEG, mais, après l'avoir accepté, IEG a finalement refusé le projet. (…) On a dépassé la question de la fusion en faisant du Conseil de développement de la « Wallonie picarde » l'instance de gouvernance centrale pour piloter le projet de territoire de la « Wallonie picarde ». Le Conseil est assez représentatif pour être capable de ça. »
> P. Vandewattyne, IDETA, 1er décembre 2009.

> « Ce n'est pas si simple que ne le pense Namur car IEG et IDETA ont quand même des visions du développement très différentes, des métiers différents. Nous, on agit principalement sur le tourisme et l'économie, eux, agissent sur l'économie mais aussi sur l'eau et très peu sur le tourisme ou l'environnement. Actuellement, on fait beaucoup de coopération de terrain avec IEG sur nos métiers communs. C'est là que la coopération est la plus réaliste, la plus réelle. »
> C. Mazza, IDETA, 10 décembre 2009.

Plutôt que d'évoquer une éventuelle fusion, les responsables de l'IDETA mettent en avant la réussite du projet de la « Wallonie picarde » qui se concrétise par la création du Conseil de développement de Wallonie picarde et l'ASBL « Wallonie picarde ». Ce cadre institutionnel bien qu'assez souple leur permettrait de s'affirmer dans le paysage, notamment face aux autres intercommunales du Hainaut et de Wallonie, donc de compter aux yeux de la Région wallonne et de Bruxelles, mais aussi au sein de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai »[739].

> « La « Wallonie picarde » est un bon moyen de se réaffirmer dans la coopération franco-flamande. Parler d'une seule voix nous permet d'être pris plus au sérieux dans la coopération. (…) La « Wallonie picarde » aura un effet sur la façon dont nous regardent nos voisins. Ils vont nous regarder de manière plus positive. Depuis 5, 10 ans déjà, on a l'impression que les choses ont changé, que les gens sentent qu'il se passe quelque chose chez nous. »
> F. Seynhaeve, IDETA, 3 juin 2009.

Pourtant, les rivalités entre Mouscron et Tournai, entre l'IEG et de l'IDETA ne semblent pas entièrement apaisées et sont susceptibles de rejaillir au sein du partenariat transfrontalier. Le choix du nom à donner à l'« Eurométropole » et de la localisation de ses organes constituent les exemples les plus probants. La dénomination « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » est perçue par M. Detremmerie, encore président de l'IEG à cette époque, comme une discrimination flagrante à l'encontre de Mouscron face aux autres villes du territoire et surtout face à sa concurrente directe, Tournai. Il refuse alors de signer sur ce point la déclaration d'intention pour la création de la nouvelle organisation. En 2007, alors que les différentes intercommunales de la COPIT préparent la création de la future « Eurométropole », la question de la localisation des futurs bureaux de l'organisation ravive la concurrence entre les deux grandes villes du Hainaut occidental, Tournai et Mouscron, pour accueillir un des trois sièges de cet espace économique transfrontalier.

[739] Lors d'une intervention publique de Rudy Demotte aux Facultés universitaires catholiques de Mons (FUCAM) en 2009, le président du Conseil de développement de Wallonie picarde et ministre-président de la région wallonne a tenu à souligner les liens entre le thème de la coopération transfrontalière et celui de la « Wallonie picarde ».

> « Déjà vexés par la dénomination finale de l'Eurométropole – Mouscron n'est pas cité – les Mouscronnois n'ont pas non plus apprécié d'être évincés de la réunion de travail qui s'est tenue [la semaine précédente] à Tournai. « C'est inquiétant pour la suite », estime le Bourgmestre de Mouscron, Alfred Gadenne (CDH). « Je maintiens que Mouscron doit accueillir un siège mais on ne peut pas négocier si on n'est pas invité aux réunions. »[740]»

Finalement, ce sera Tournai qui sera choisi, l'IDETA étant moins critique envers le projet d'« Eurométropole » et donc beaucoup mieux perçue par ses partenaires flamands et français que l'IEG qui fait figure de « village d'irréductibles gaulois »[741]. Les représentants de Mouscron ou Comines font toujours valoir la « nature transfrontalière » de leur territoire et leur expérience en matière de coopération par rapport à la ville de Tournai et au reste du Hainaut occidental, qui demeurent, selon eux, fort éloignés de la « réalité frontalière » et qui, d'ailleurs, n'ont qu'une partie de leur territoire incluse dans l'« Eurométropole ». Pour les responsables de l'IEG, Tournai est privilégiée par ses partenaires flamand et français au détriment au Mouscron[742].

> « Les trois communes [de l'IEG] sont positionnées et sont présentes [dans le transfrontalier]. Plus que l'intercommunale IDETA où il y a des communes que le transfrontalier n'intéresse pas, comme Leuze, Ath, et tout ce coin-là. Une fois que vous avez passé Tournai, ce n'est plus de la coopération transfrontalière en tant que telle. Même Tournai, ils sont actifs sur le transfrontalier mais ils ne vivent pas le transfrontalier au quotidien comme nous. Quand vous allez de Tournai à Lille, vous traversez des terres mortes, alors que de Lille à chez nous, c'est une continuité urbaine. Mais les Tournaisiens ont bien compris que leur développement aussi passera par le développement de la métropole lilloise. »
> S. Normand, IEG, 15 novembre 2007.

Ainsi, après plusieurs années de rivalités et de différenciation, l'IEG et l'IDETA apparaissent aux yeux de leurs partenaires transfrontaliers comme deux entités bien distinctes, image que le projet de « Wallonie picarde » aura du mal à effacer dans un premier temps. Les Français comme les Flamands ont une représentation scindée du versant frontalier wallon, reprenant le discours que les deux intercommunales ont tenu pendant des années.

> « Tournai a toujours eu le regard tourné vers Lille ou Villeneuve d'Ascq qui est entre les deux, et a marqué depuis longtemps la volonté d'une coopération transfrontalière. Mais cette volonté n'a pas toujours abouti à des réalisations très fortes. Il y a quand même 25 km (entre la frontière et Tournai), il y a de la campagne entre les deux. Pour Mouscron, c'est différent, il est vraiment impliqué dans le tissu urbain au point que la voie de métro n°2 va jusqu'à la frontière. (…) Mais Mouscron se plaint d'être trop loin de Namur, et en plus de cela, il y a des raisons plus politiques, de la personnalité même de M. Detremmerie. »
> B. Delebecque, LMCU, 30 octobre 2007.

---

[740] *Le Soir*, 17 octobre 2007 ; *Le Soir*, 10 octobre 2007.

[741] Terme employé à plusieurs reprises dans la presse locale et dans la bouche de certains de nos interlocuteurs pour parler de la commune de Mouscron.

[742] En effet, Tournai est considérée par ses partenaires comme la troisième grande ville de la coopération transfrontalière franco-belge et Mouscron est vue comme une ville moyenne alors qu'en réalité, ces deux entités urbaines sont très proches en termes de nombre d'habitants. De plus, Mouscron a une densité urbaine plus importante que Tournai où les espaces ruraux sont nombreux. Malgré cette réalité « objective » qui pourrait jouer en faveur de Mouscron, Tournai est mieux considérée que Mouscron dans le partenariat transfrontalier parce qu'elle adhère au référentiel métropolitain et ne s'oppose pas directement au monopole de LMCU. C'est cette situation que l'IEG tente de dénoncer.

- ***Au sein des intercommunales wallonnes, encore des divisions***

Au-delà de la rivalité qui caractérise les relations entre l'IEG et l'IDETA durant les deux dernières décennies, des clivages internes aux territoires couverts par une même intercommunale sont également perceptibles. Le débat sur l'intégration institutionnelle propre aux intercommunalités françaises n'est pas directement transférable dans le cas belge dans la mesure où les intercommunales ne sont pas considérées juridiquement comme des autorités politiques capables de se substituer aux pouvoirs décisionnels des communes mais uniquement comme des organismes techniques auxquels les communes peuvent déléguer la gestion de certaines activités tout en gardant leur pouvoir de décision via leur présence au sein du conseil d'administration de l'intercommunale. Néanmoins, les signes d'une montée en puissance et d'une certaine autonomie des organisations intercommunales[743] vis-à-vis de leurs communes-membres suggèrent que le débat sur l'intégration institutionnelle peut également être pertinent, dans une certaine mesure, pour les intercommunales belges. Il est alors également pertinent d'observer les relations que les communes entretiennent avec leur intercommunale de développement ainsi que les relations qu'elles entretiennent entre elles dans le cadre de la coopération intercommunale.

L'IEG recouvre seulement trois communes : Estaimpuis, Comines et Mouscron. Cette dernière étant la commune la plus importante et la plus influente, notamment en raison de la personnalité de son Bourgmestre, M. Detremmerie, elle va s'imposer comme le chef de file de cette intercommunale entraînant une intégration un peu forcée autour d'un acteur dominant. La position dominante de Mouscron commence dès la création de l'intercommunale au milieu des années 1980, puisque c'est Mouscron qui va prendre l'initiative de s'unir à Comines et Estaimpuis, communes voisines également dirigées par des Bourgmestres CDH, pour créer l'IEG, en opposition au reste du Hainaut occidental largement dominé par le PS. Preuve de la domination de Mouscron, la présidence sur l'intercommunale est toujours donnée à un élu mouscronnois. Au sein de l'IEG, on se défend de toute domination mouscronnoise, et on préfère mettre en évidence les particularismes et les intérêts communs de chacune des trois communes et le respect de « l'autonomie communale » :

> « Les trois communes sont différentes au niveau de la densité de population : Mouscron est une ville urbaine ; Comines est semi-urbaine ; Estaimpuis est plutôt rurale. Donc, elles ont des problématiques différentes. Mais les trois bourgmestres sont impliqués [dans le transfrontalier]. Enfin, le Bourgmestre de Mouscron, je ne l'ai pas encore fréquenté sur le transfrontalier, mais M. Deleu à Comines est très actif et M. Senesaels [à Estaimpuis] aussi. »
> P. Bintein, IEG, 15 novembre 2007.

[743] Sébastien Pradella évoque le renforcement des intercommunales de développement économique dans un article sur la capacité d'action des villes wallonnes : « Construire des institutions pour la gouvernance et le développement des villes : les improbables communautés urbains en Wallonie », communication pour les « Vèmes Journées de l'action publique et du développement territorial », Mons, 2007.

Face à l'hégémonie mouscronnoise, les deux autres communes, Comines et Estaimpuis, se montrent la plupart du temps dociles car Mouscron représente pour eux un porte-voix utile. Cependant, elles manifestent parfois des velléités d'émancipation vis-à-vis de leur grande sœur mouscronnoise. À Estaimpuis, surtout depuis que la ville est passée aux mains des socialistes, le Bourgmestre, M. Senesaels, également député wallon, se montre plutôt conciliant et enthousiaste vis-à-vis de l'« Eurométropole », se démarquant de la position mouscronnoise. La ville de Comines, bien que préférant souvent rester dans l'ombre de Mouscron, revendique son droit à être représentée en tant que telle au sein de l'« Eurométropole », indépendamment de Mouscron ou Tournai, ce qu'elle n'obtiendra pas. Son Bourgmestre, M. Deleu, rêve d'une représentativité des communes telle qu'elle existe à LMCU. Ses remarques sur les problèmes de représentativité semblent dénoncer implicitement la situation défavorable de Comines, et plus largement des petites communes, au sein d'intercommunales telle que l'IEG comme au sein de l'« Eurométropole ».

> « Dans le nouveau GECT, il n'y aura pas de représentation de Comines. Je veux bien que Tournai et Mouscron nous représentent mais le problème, c'est qu'ils ne connaissent pas bien notre territoire. Mais on doit suivre, on est bien obligé puisqu'on est exclu côté Flandre. (…) En France, les communes sont bien représentées dans LMCU. Il y a un grand nombre d'élus et beaucoup d'entre eux sont vice-présidents en charge d'un secteur important. C'est bien mieux que chez nous, d'abord parce que les intercommunales [belges] ont moins de compétences. Ça serait bien qu'on atteigne ce niveau de représentativité au sein de l'Eurodistrict avec un intérêt collectif, mais on en est encore loin. En plus, les intercommunales wallonnes veulent des mouscronnois et des tournaisiens, c'est tout. Prenez l'exemple le projet du centre multilingue : chacun veut qu'il soit situé sur son territoire alors que Comines serait l'endroit idéal puisqu'on y parle déjà couramment deux langues. »
> G. Deleu, Bourgmestre de Comines, 18 mars 2008.

Au sein de l'IDETA, on observe une situation inverse. L'intercommunale n'est pas dominée par la commune la plus importante de son espace d'intervention, Tournai. Elle tend au contraire à s'en détacher. Pour les responsables de l'IDETA, il n'est pas question de réduire l'IDETA à la ville de Tournai, notamment en matière de coopération transfrontalière dans laquelle l'IDETA s'affiche comme l'acteur majeur côté wallon. Les responsables de l'IDETA rappellent constamment que leur territoire est vaste et qu'il recouvre des communes aux réalités très variées. Ils insistent sur le fait que les intérêts de la ville de Tournai sont souvent très différents de ceux des autres communes de taille plus restreinte et plus éloignées de la frontière, et que l'intercommunale doit prendre en compte cette pluralité.

> « De notre côté, c'est l'ensemble du territoire qui est investi dans la coopération transfrontalière, et Tournai n'est qu'un acteur parmi d'autres de ce territoire. Ça peut d'ailleurs poser des problèmes parce que nous n'avons pas toujours la même vision des choses. Il faut dire que le rôle de Tournai s'est réduit ses dernières années puisque la ville a délégué beaucoup aux intercommunales, notamment à nous, des compétences importantes, comme le développement économique et la prospective territoriale. Même s'il y a des représentants de poids de la ville de Tournai dans le conseil d'administration de l'IDETA, il n'y a pas de confusion des deux instances. Ce n'est pas comme Leiedal et Courtrai. En « Wallonie picarde », il n'y a pas que Tournai, il y aussi d'autres villes moyennes, et avec d'un côté Lille, de l'autre Bruxelles. Tournai n'a pas vraiment pu se développer comme l'a fait Courtrai. Courtrai a vraiment connu un

développement important et le Courtraisis est organisé autour de Courtrai, alors que la « Wallonie picarde » n'est pas organisée seulement autour de Tournai. »
P. Vanderwattyne, IDETA, 1er décembre 2009.

Mme Lepers, qui a coordonné l'élaboration du schéma de structure communale de Tournai, évoque même la fragmentation qui caractérise la ville même de Tournai, suite à la fusion des communes.

À ce défaut d'intégration au niveau local et intercommunal qui marque le versant wallon du partenariat transfrontalier, s'ajoute un manque de cohérence et de collaboration entre les différents échelons territoriaux.

Comme nous l'avons déjà évoqué, les pouvoirs supérieurs, Région wallonne et Province du Hainaut, se sont montrés plutôt réservés dans leur soutien aux intercommunales au sein du partenariat transfrontalier.

« Il y a eu un déficit de représentation côté wallon. Les présidents et vice-présidents de l'intercommunale [notamment R. Demotte] et certains bourgmestres devaient porter le transfrontalier à bout de bras, et il était très difficile d'obtenir des soutiens côté Région ou Province. Les autorités supérieures étaient peu mobilisées. Mais ça se résorbe peu à peu : l'intérêt de la Province progresse et celle de la Région aussi, surtout depuis l'arrivée de Rudy Demotte. (…) En Flandre, c'est plus clair : il y a Stefaan De Clerck et d'autres comme Paul Breyne et la Province de Flandre occidentale qui ont soutenu très fort la coopération. »
C. Mazza, IDETA, 12 décembre 2007.

Finalement, le versant wallon impliqué dans la COPIT puis dans l'« Eurométropole » apparaît particulièrement fragmenté malgré une tentative encore fragile de rapprochement des organisations intercommunales du Hainaut occidental autour du projet de « Wallonie picarde ». Les élus d'opposition parlent d'une intégration territoriale ratée tandis que les autres préfèrent constater que le mouvement est enclenché et devrait aboutir à moyen terme.

La fragmentation du Hainaut occidental serait à l'origine de la faiblesse de la position wallonne dans le partenariat transfrontalier, contribuant à l'affirmation du couple franco-flamand. Et le projet de « Wallonie picarde » semble pour l'instant trop incertain ou trop tardif pour renverser cette tendance. Certains observateurs font état d'un perpétuel décalage temporel entre la Wallonie et ses voisins français et flamands : la Wallonie serait toujours en train de courir derrière ses partenaires.

« On n'est pas prêt. Le Hainaut occidental ou « Wallonie picarde », comme vous voulez, et la Région wallonne ne sont pas prêts. Il ne sont pas assez structurés. Il reste beaucoup d'efforts à faire. L'Eurométropole, ce sont les Français et les Flamands qui mènent le jeu et en tirent profit, alors que nous, on n'y arrive pas… Les chiffres économiques du Hainaut sont mauvais malgré une hausse des créations d'emplois, qui est une tendance générale en Europe. Le nombre de faillites par jour est effrayant. On se perd dans des divisions structurelles internes au Hainaut qui affaiblissent le territoire par rapport aux côtés français et flamand qui eux, ont des interlocuteurs bien définis. (…) L'Eurométropole pourra, devra améliorer les résultats du Hainaut, mais ça prendra très longtemps. Malgré l'impulsion française, c'est très lent. On discute encore du nombre de sièges… Je pense qu'il n'aurait pas fallu mettre les bourgmestres là-dedans parce qu'évidemment ils défendent les intérêts de leur commune avant tout. Tant qu'on n'aura pas compris qu'un investissement à Tournai ou à Lille est aussi bon pour Mouscron et pour

n'importe où ailleurs sur le territoire transfrontalier, on n'avancera pas. Et ça, en Hainaut, on n'a pas compris du tout. »
J-L. Crucke, Bourgmestre de Frasnes-lez-Anvaing, 5 décembre 2008.

- ***Les clivages internes au territoire frontalier flamand***

Note méthodologique

Nous disposons pour l'analyse des relations inter-institutionnelles propres à l'espace flamand de beaucoup moins d'informations que pour le versant wallon dans la mesure où nous n'avons pas pu accéder aux données contenues dans la presse, faute de connaissance suffisante du néerlandais. D'autre part, nous n'avons pas eu connaissance de travaux scientifiques ayant abordé ces questions, excepté une petite partie de la thèse de Thomas Block[744], concernant les relations entre la ville de Kortrijk et l'intercommunale Leiedal sur les projets urbains, que nous avons réussi à nous faire traduire. Nous nous appuyons donc ici essentiellement sur des sources orales, c'est-à-dire sur les entretiens que nous avons menés auprès des organisations intercommunales et provinciales flamandes. Or, même à travers ces témoignages, nous avons recueilli peu d'éléments sur les relations entre les deux intercommunales et entre les communes et leurs intercommunales. Nous avons néanmoins pu reconstituer les grandes lignes des événements qui ont marqués la vie politico-institutionnelle de la Flandre occidentale durant les deux dernières décennies.

À partir du récit de Mme Van Der Stichele sur la naissance de Leiedal, nous pouvons constater qu'un phénomène relativement semblable à celui du Hainaut occidental s'est produit en Flandre occidentale. En effet, comme lors de la création d'IEG, la fondation de Leiedal autour de Kortrijk en 1960 a été perçue par le reste du territoire ouest-flamand comme un acte de sécession, les poussant à se structurer aussi de leur côté en créant trois intercommunales sectorielles (WITAB, WIER et WIH qui fusionnent en 1999 pour former l'actuelle WVI). Ainsi, Leiedal et les intercommunales mises en place dans le nord de la Province de Flandre occidentale se construisent dans un rapport de concurrence.

« Avec WVI, ça a été une autre paire de manche. Je ne sais pas si vous connaissez la situation au point de vue des intercommunales en Flandre. Leiedal a été créée en 1960. Ça a été la grande panique dans le Nord de la Province : « qu'est-ce que vous allez nous inventer là dans le Sud ? » Entre le Nord et le Sud de la Province de Flandre occidentale, c'est légendaire, c'est historique, il y a toujours eu une certaine émulation, pour le dire de façon gentille. Là, grande panique, ils ont tout de suite réagi : ils ont créé trois intercommunales : une pour l'habitat, une pour le technique, et une pour l'économie. Les trois se sont soudées il y a 5 ou 6 ans. Mais donc, en 1962 ou 63, ils ont donc pris le reste de la province sous les trois intercommunales dirigées de façon presque centrale : c'était un directeur qui chapeautait les trois. Et psychologiquement, ils ont toujours combattu ce que faisait Leiedal. Mais c'est juste psychologique, parce qu'ils ont vraiment eu peur d'être… Je ne sais pas. Ils se sentaient menacés. »
M-C. Van Der Stichele, Province de Flandre occidentale, 21 février 2008.

Cette concurrence se retrouve au niveau du partenariat intercommunal transfrontalier :

« Et donc, l'intérêt pour la France n'a pas été très grand. Et là aussi, c'est une personne qui a essayé de retourner cette mentalité, Jan Christiaens. Il était directeur de l'habitat, il a eu son influence. Et pour la petite histoire, je peux vous raconter que le directeur chargé de l'intercommunale économique et aussi député provincial, en 1991 quand Mauroy est venu frapper à la porte, la première fois qu'ils se sont rencontrés pour signer un accord, le député n'a pas signé… Il ressentait ça plutôt comme une menace

[744] Block T., Van ID naar 3D: besluitvormingsprocessen en beslissingsmacht bij stadsontwikkelingsprojecten, Ph.D in political science, Universiteit Gent, 2009.

supplémentaire. Depuis, ça a beaucoup évolué mais ça n'a pas été facile. Jan a fait du bon travail, il a dû avoir beaucoup de patience et de persuasion. Maintenant, je crois qu'ils sont bien motivés et travaillent bien, notamment avec Dunkerque. Et les contacts entre Leiedal et la WVI sont bons maintenant. Bien sûr, il y a toujours du côté du Nord de la Province, ce point d'interrogation pour ce qui se passe dans le Courtraisis. »
M-C. Van Der Stichele, Province de Flandre occidentale, 21 février 2008.

Cette différenciation entre une intercommunale très investie dans le partenariat avec Lille et une autre plus discrète est à rapprocher du degré d'intégration qui caractérise ces deux intercommunales : à côté d'une Leiedal fortement intégrée autour d'un pôle urbain dominant, WVI paraît beaucoup plus fragmentée.

Leiedal semble avoir acquis une certaine autonomie vis-à-vis de ses communes membres[745] et tente de construire une représentation unifiée de son territoire et d'agir en conséquence. Le territoire couvert par l'intercommunale étant relativement restreint et majoritairement occupé par la ville de Kortrijk, l'intercommunale organise sa vision du territoire et ses actions autour de ce pôle urbain et de son prolongement le long de la Lys. En produisant des documents stratégiques et en contrôlant le développement des parcs d'activités, Leiedal est devenue l'un des principaux acteurs de l'organisation spatiale et du développement territorial de la ville de Kortrijk et de ses alentours, se substituant en partie aux instances communales. Elle peut d'autant mieux s'acquitter de ce rôle qu'en tant qu'organisme de droit privé, elle bénéficie d'une latitude plus grande que l'administration locale dans la mesure où elle n'est soumise ni aux impératifs électoraux, ni aux contraintes de la gestion publique. Leiedal s'est ainsi imposé comme une sorte de grande agence technique surplombant les communes plus qu'au service de celles-ci. L'intercommunale a pu se constituer et s'émanciper de la sorte en partie parce que cette situation répond aux intérêts de certains élus locaux, notamment de Stefaan De Clerck, Bourgmestre de Kortrijk depuis 2001.

En effet, Stefaan De Clerck voit dans l'intercommunale Leiedal un moyen d'affirmer ses ambitions et de contourner certains obstacles au sein de son parti et de son administration. Lorsque Stefaan De Clerck (CD&V – démocrates-chrétiens) accède au mayorat de la ville de Kortrijk en 2001, il est confronté à une double source de vulnérabilité : au sein de la majorité politique et au sein de l'administration communale.
Au niveau politique, alors que Kortrijk est depuis longtemps dirigé par les seuls démocrates-chrétiens, d'autres formations partisanes entrent dans la majorité. En 2001, « *bien qu'ayant obtenu la majorité absolue, le CVP (ex-CD&V) intégra le socialiste Philippe De Croene dans le collège. Une manière selon certains de tenter d'amadouer les socialistes au niveau supra-local où le CVP se trouvait dans*

[745] Thomas Block, dans sa thèse sur les projets urbains à Kortrijk, montre que « les communes impliquées ne dirigent Leiedal que de manière très limitée et l'intercommunale bénéficie d'une autonomie certaine. ». Cf. Block T., *op.cit.*, traduction de Daniel Schoemans.

l'opposition. En 2006, le cartel CD&V-NVA[746] *n'ayant pas obtenu la majorité absolue, a formé une coalition avec l'Open-VLD* [les libéraux], *qui ne revendiquait d'une échevin et demi sur neuf (contre trois au SP.A, le parti socialiste flamand) et qui donnait plus de garantie de lobbying aux niveaux flamand et fédéral*[747] »[748]. Stefaan De Clerck se retrouve donc à la tête d'une coalition politique qu'il ne contrôle que partiellement –même s'il ne s'agit que d'un seul échevin socialiste, cela représente déjà une brèche dans l'unité du collège communal. Au sein même de son propre parti, le CD&V, il ne réussit pas à se positionner en leader. « *Il existe à Kortrijk une lutte classique entre la tendance ACW (Mouvement Ouvrier Chrétien), les classes moyennes (Union des entrepreneurs indépendants) et les agriculteurs (Boerenbond). La plupart des hommes politiques courtraisiens se profileraient d'abord comme partisan de l'ACW ou de l'UNIZO (organisation patronale flamande), puis seulement comme chrétien-démocrate. Le Bourgmestre De Clerck a essayé de se placer au-dessus de ces dissensions internes au parti. Mais, provenant des classes moyennes, il n'a pas toujours été reconnu par l'ACW, tandis que les classes moyennes lui reprochaient sa neutralité. L'ACW considère par ailleurs que les idées du partenaire de coalition l'Open-VLD se rapprochent davantage de celles des classes moyennes. Et l'aile des classes moyennes ne forme quant à elle pas une équipe, et les luttes internes sont fréquentes*[749]. » Si la plupart des échevins apprécient chez M. De Clerck « *son côté créatif et son dynamisme ainsi que ses capacités stratégiques*[750]», ils lui reprochent de ne pas les consulter, c'est-à-dire de s'adresser très peu au collège et de leur préférer son réseau supra-local et les acteurs privés. « *Beaucoup décrivent Stefaan De Clerck comme un bourgmestre avec une capacité limitée de leadership, c'est-à-dire qu'il ne se révélerait pas comme un « coach » d'une équipe soudée ou comme un commandant de bord capable de déléguer*[751]» malgré les décisions récentes du Bourgmestre pour faire fonctionner le collège de manière plus collégiale[752].

Outre la fragilité de son positionnement au sein de la majorité politique, Stefaan De Clerck rencontre des difficultés de collaboration avec l'administration communale et particulièrement avec le secrétaire communal, Geert Hillaert. Les tensions entre le Bourgmestre et les services administratifs tiennent en partie au fait que Stefaan De Clerck a une vision et des priorités de l'action publique communale qui divergent partiellement de celles soutenues habituellement par l'administration communale : le Bourgmestre est en effet particulièrement attaché aux projets d'aménagement urbain, aux questions économiques et s'intéresse à la culture et à l'architecture, tandis que « *les thèmes sociaux le passionneraient beaucoup moins*[753]». Il a tenu un rôle important dans le développement des projets urbains menés à Kortrijk durant la décennie 2000. De plus, Stefaan De Clerck « *ne pense pas dans les*

---

[746] En 2003 (jusqu'en 2009), les démocrates-chrétiens du CD&V se sont alliés aux nationalistes flamands de la NV-A.
[747] Puisque les libéraux étaient alors à la tête du gouvernement régional flamand et du gouvernement fédéral.
[748] Block T., *op.cit.*, traduction Daniel Schoemans.
[749] Ibid.
[750] Ibid.
[751] Ibid.
[752] S. De Clerk met en place la formule des « échevins-tandem » qui consiste à répartir une compétence entre deux échevins pour éviter les attitudes de « cavalier seul » et corriger ainsi le manque de cohésion et de confiance mutuelle au sein du collège.
[753] Block T., *op.cit.*, traduction Daniel Schoemans.

limites administratives de sa ville. L'échelle la plus populaire du Bourgmestre pour traiter les dossiers est celle que l'on nomme la « Stadsgewest », à savoir, Kortrijk et les onze autres communes de la région de la Vallée de la Lys. Il est aussi – entre autres via sa fonction nationale – une des forces motrices du côté flamand de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai[754]». Si la vision à grande échelle du Bourgmestre essentiellement tournée vers la culture, l'urbanisme et le développement économique est appréciée de certains administrateurs, la plupart des fonctionnaires communaux et des échevins se montrent plus réticents. De façon générale, les relations entre le Bourgmestre et son administration communale sont tendues : « *des fonctionnaires se sont plaints d'un manque de communication, voire d'un manque de respect*[755]». Entre le secrétaire communal et le Bourgmestre, « *il y aurait des divergences au niveau de la vision, du style et de l'approche*[756]» même si la tension entre les deux hommes aurait diminué depuis le début de l'année 2008 suite à une clarification de la répartition des tâches.

Face à cette configuration politico-administrative peu favorable, Stefaan De Clerck s'est appuyé sur d'autres groupes d'acteurs pour développer ses projets urbains, économiques et culturels de grande ampleur : il s'est entouré d'un cabinet politique susceptible de doubler l'administration, il a créé en 2007 une cellule stratégique pour planifier les opérations d'aménagement et de développement, et il peut compter sur le soutien de M. Frans Van Den Bossche, directeur des services techniques mais surtout « électron libre » chargé de la coordination des projets urbains. Enfin, ce qui nous intéresse ici, il s'appuie sur l'intercommunale Leiedal avec laquelle il va établir une relation de proximité et de confiance plus facilement qu'avec sa propre administration communale. La responsable de la coopération transfrontalière à Leiedal témoigne de cette proximité avec le Bourgmestre de Kortrijk :

> « Nous sommes très proches de nos élus. J'appelle Stefaan De Clerck sur son GSM, je peux l'appeler tous les jours si je veux, il passe souvent à Leiedal, il passe à mon bureau, on discute, on est vraiment très proche. »
> V. De Mey, Leiedal, 27 février 2008.

Ce rapprochement vient renforcer des liens déjà anciens avec l'intercommunale sur les questions d'aménagement : Frans Destoop était président de Leiedal et, dans le même temps échevin, chargé de l'aménagement du territoire, à la ville de Kortrijk ; Karel Debaere, responsable des questions d'aménagement à Leiedal puis directeur général de l'organisation, est dans les années 1990 « l'une des figures de proues du tracé des contours d'aménagement de la ville »[757].

Ainsi, l'intercommunale Leiedal a des bons rapports avec certains responsables politiques de la ville de Kortrijk, en particulier avec son Bourgmestre, Stefaan De Clerck, ce qui lui permet de gagner en importance, de développer une action intégrée autour du pôle urbain que constitue Kortrijk, mieux que

[754] Ibid.
[755] Ibid.
[756] Ibid.
[757] Block T., *op.cit.*, traduction Daniel Schoemans.

ne le fait l'administration communale[758]. En échange, Stefaan De Clerck et ses proches collaborateurs peuvent compter sur Leiedal pour soutenir leur vision de l'action publique sur un territoire plus large que celui de la ville de Kortrijk tout en échappant à la pression du collège des échevins et de l'administration communale qui se voit alors directement concurrencée par Leiedal.

Dans le domaine du transfrontalier, on retrouve cette réciprocité entre le Bourgmestre de Kortrijk et l'intercommunale : Leiedal, soutenu par Stefaan De Clerck, se positionne comme l'interlocuteur institutionnel principal des Français, affirmant son importance en tant qu'organisation dans le développement territorial de la région ; Stefaan De Clerck, quant à lui, endosse, à partir de 2002, le rôle de leader de l'engagement flamand dans le partenariat transfrontalier dépassant largement sa seule fonction de Bourgmestre de Kortrijk. Ensemble, Stefaan de Clerck, dans sa volonté de dépasser les clivages politiques et l'échelle communale, et Leiedal, soucieux de conserver sa place exemplaire[759] dans l'aménagement et le développement du Courtraisis et son autonomie vis-à-vis des communes, vont présenter un visage uni et cohérent de leur territoire au sein de la COPIT et de l'« Eurométropole ».

Comme dans le cas français, l'apparente réussite de l'intégration intercommunale autour de Leiedal soutenue par le Bourgmestre de Kortrijk, se voit confirmer, du moins dans le domaine transfrontalier, par l'absence de réponses des différentes communes à nos sollicitations d'entretiens, celles-ci considérant que la question transfrontalière est prise en charge par Leiedal. Toutefois, à travers le témoignage de M. Deroo, Maire d'Halluin, commune française frontalière accolée à la commune flamande de Menen, nous apprenons que le Bourgmestre de Menen, M. Bossuyt, qui, par ailleurs, n'a pas voulu nous rencontrer, est « *moins favorable à l'Eurométropole parce que le Maire n'est pas de la même couleur politique que celui de Courtrai*[760]». Les relations entre le Maire d'Halluin et le Bourgmestre de Kortrijk n'ont elles aussi pas toujours été simples en matière de coopération transfrontalière[761]. Ces brèves allusions au positionnement critique de la ville de Menen nous amènent à relativiser la cohésion de l'intercommunale Leiedal sur la thématique transfrontalière sans pour autant invalider l'ensemble du raisonnement qui nous a conduit à cette conclusion.

À côté de Leiedal, l'intercommunale WVI recouvre une réalité plus composite. A l'instar de l'IDETA, WVI a un territoire étendu – d'Ieper à Ostende – qui rassemble des communes aux intérêts très divers.

---

[758] « Les acteurs courtraisiens soulignent que, comparativement à l'administration communale submergée par le travail quotidien, l'intercommunale travaille de façon plus stratégique. Plus encore que l'administration communale, Leiedal bénéficie d'une certaine visibilité sur toutes sortes de fonds et de sources de subsides. » Block T., op.cit., traduction Daniel Schoemans.

[759] « En Flandre, on considère aujourd'hui encore Leiedal comme une des intercommunales du genre qui fonctionnent le mieux. », Block T., op.cit., traduction Daniel Schoemans.

[760] J-L. Deroo, Maire d'Halluin, entretien du 11 juin 2008.

[761] Lors d'un colloque intitulé « La frontière : un problème environnemental ? » qui a eu lieu à Menen le 20 décembre 2008, un reportage télévisé est projeté, évoquant les difficultés de coopération en matière d'environnement entre les villes de Menen et d'Halluin. Les deux Bourgmestres présents dans la salle ont tenu à réagir en mettant en évidence les efforts déployés pour remédier à ce manque de coopération sans pour autant nier les problèmes récurrents de collaboration entre les deux communes.

De même que pour l'IDETA, seule une partie de son territoire, la partie sud, est concernée par le partenariat transfrontalier de la COPIT puis de l'« Eurométropole ». La partie la plus au Nord est quant à elle impliquée dans une autre coopération transfrontalière : la « plateforme Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale » au sein de laquelle les représentants de WVI se sentent plus à l'aise.

> « Oui, je peux le dire, ce n'est pas un secret, j'ai ma préférence pour le Dunkerquois car les relations sont plus équilibrées, alors que dans l'Eurométropole, il y a un déséquilibre très fort au niveau politique. Et ça se ressent aussi très fort dans le travail de tous les jours. C'est assez difficile au niveau technique. »
> K. De Fruyt, WVI, 11 février 2009.

Finalement, alors que Leiedal a une histoire et une situation proches de celles de l'IEG, et WVI de l'IDETA, les situations wallonne et flamande sont inverses : au contraire de l'IEG, c'est Leiedal qui s'est affirmée, au fil des années, comme l'acteur principal de la coopération transfrontalière avec Lille tandis que WVI, contrairement à l'IDETA, est resté plus en retrait.

En Flandre, une volonté peut-être plus marquée ou plus aboutie qu'en Wallonie s'affirme dans le sens d'une unification des points de vue flamands afin de peser face aux Français de LMCU. Cet effort de cohérence qui se traduit par la production de documents communs et d'un discours de plus en plus homogène est largement facilité par la mobilisation de la Province de Flandre occidentale qui couvre les territoires des deux intercommunales flamandes engagées dans le partenariat transfrontalier. La Province, qui a su gagner la confiance de la Région en matière de transfrontalier, fait le trait d'union entre WVI et Leiedal atténuant l'effet de fragmentation de la partie flamande, sans pour autant l'effacer complètement.
Bernard Haesebroeck résume la complexité de la configuration belge au sein du partenariat transfrontalier, mettant en évidence les difficultés d'homogénéisation du versant belge.

> « Côté wallon, on s'est un peu rendu compte de ça, de cette faiblesse structurelle en termes de cohérence. Ils s'en sont rendu compte par rapport à leur propre logique de négociation dans le système belge mais aussi historiquement, il y a eu un éclatement de la SIDEHO en deux intercommunales : l'IEG et l'IDETA. Le principe de la nouvelle fusion de ces intercommunales est enclenché, donc ça veut dire qu'ils reviennent sur une organisation plus intégrée, c'est déjà un signe… sur le contenu, je n'en sais rien. J'ai entendu parler de développement, d'aménagement là où il ne s'agissait auparavant que de politique de l'eau ou de transport… Donc, cette idée de remembrement des compétences est dans les têtes. Côté flamand, c'est beaucoup plus compliqué : c'est relativement clair pour Leiedal à Courtrai où l'intégration est bien avancée sur les compétences de l'intercommunale ; c'est d'une confusion rare et politiquement instable pour l'autre intercommunale, WVI, puisque l'aire de compétence est gigantesque, de Ostende à Ypres, et donc il y a plusieurs organismes, ce qui montre bien cet émiettement : chaque thématique donne lieu à une intercommunale, et WVI là-dedans a des pouvoirs assez ponctuels. Là, je pense qu'il y a conscience de l'utilité de l'outil intercommunal mais pour des raisons politiques, M. Leterme étant Yprois, je ne suis pas sûr qu'il soit prêt à couper un cordon politique qui ferait qu'Ostende travaille plutôt sur la plateforme littorale et qu'Ypres ait une stratégie tournée vers Lille Métropole. Pour eux, c'est quand même un choix tactique fondamental.
> La difficulté pour ces Belges, c'est d'abord le caractère un peu bi-national, mais en plus, cette recherche de cohérence territoriale, comme nous pouvons l'avoir au niveau communautaire avec un pouvoir renforcé, se heurte à deux obstacles : l'obstacle communautaire, et l'obstacle unitaire, d'organisation au sein des intercommunales. »
> B. Haesebroeck, LMCU, 3 décembre 2007.

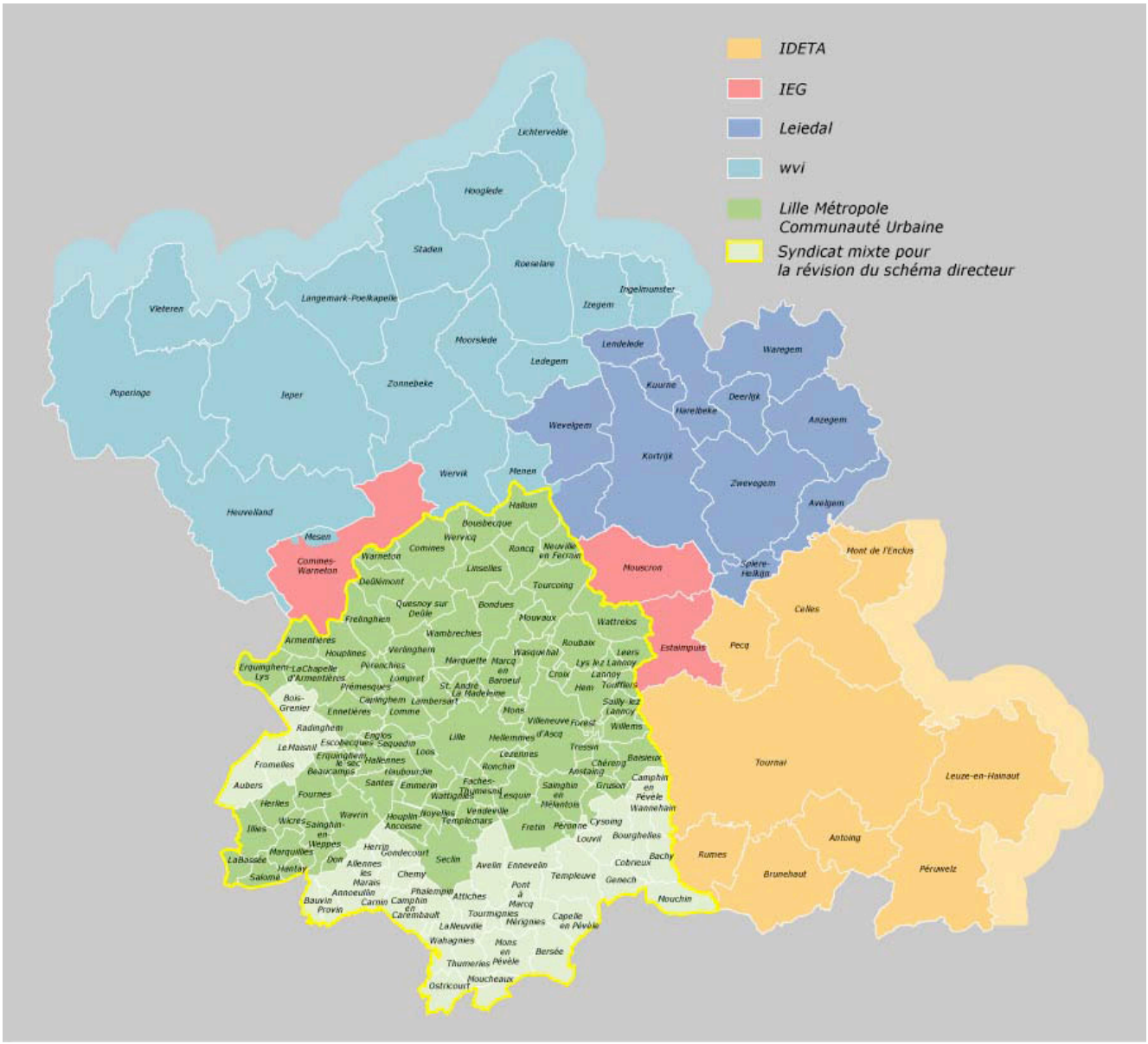
La pluralité des acteurs et des positionnements par rapport au partenariat transfrontalier côté belge semble jouer en faveur de la France, et marque un clivage, somme toute classique en matière de coopération transfrontalière, entre les deux pays. Par ailleurs, l'effort de mise en cohérence des différents acteurs flamands renforce l'avantage pris par les Flamands sur les Wallons dans la coopération franco-belge, reproduisant le clivage communautaire caractéristique de la Belgique. Cependant, côté flamand comme côté wallon, des clivages internes persistent. Par ailleurs, à travers la description des différents positionnements belges, nous voyons se dessiner un troisième clivage déjà évoqué précédemment : celui qui opposent les grands pôles urbains aux espaces formés de communes plus modestes et de zones rurales.

En conclusion, les règles de la coopération transfrontalière intercommunales, en matière de représentations, d'interactions et de fonctionnement interne, sont issues de et alimentent certains rapports de force préexistants entre les acteurs qui se traduisent par plusieurs lignes de clivages. Si la stabilité des rapports de force entre les acteurs assure la permanence des règles qui font l'institution transfrontalière, celle-ci reste tributaire de relations de pouvoir qui évoluent largement en dehors de sa sphère d'influence. Par conséquent, le processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière intercommunale demeure fragile car il repose sur des rivalités et des divergences qui peuvent remettre en cause ses fondements et entravent la reproduction des règles communément admises : l'opposition entre petites communes frontalières et grands pôles urbains qui recoupe en partie le clivage franco-belge et les divisions au sein des espaces frontaliers wallons et flamands constitue en particulier un élément de fragilité et de subordination de l'ordre institutionnel instauré jusque-là.

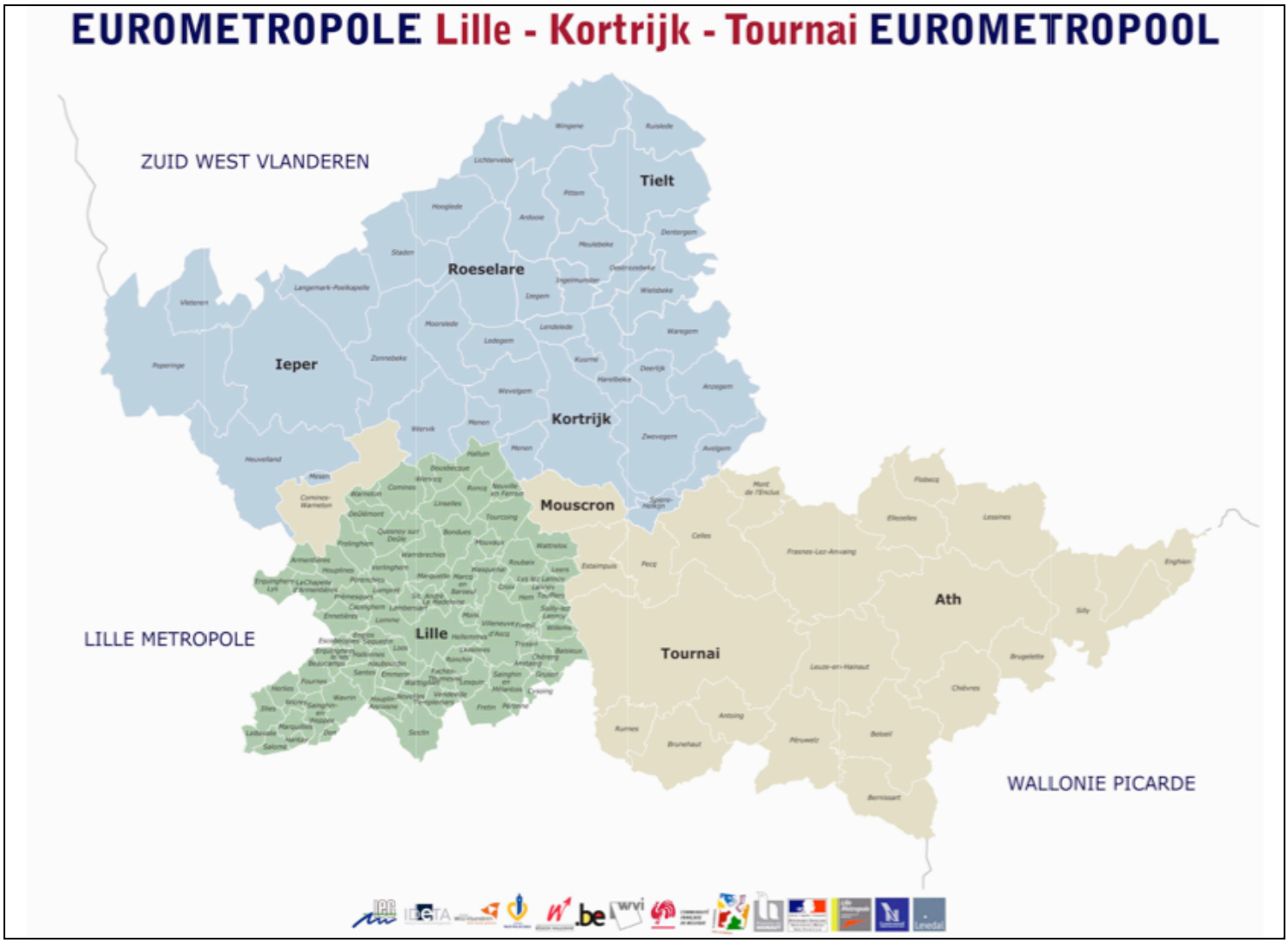
De plus, si les rapports de domination sont toujours soumis à des petites modifications qui entraînent des ajustements perpétuels des règles institutionnelles, ils peuvent également être confrontés à des évolutions de plus grande ampleur menaçant la poursuite du processus d'institutionnalisation. Depuis 2008, plusieurs changements importants font planer le risque d'un bouleversement des rapports de force et d'un déplacement des clivages susceptibles d'engendrer une déstabilisation de l'édifice institutionnel qui soutient la coopération transfrontalière intercommunale.

Section B – Nouveaux acteurs et nouveaux scénarios : turbulences sur la construction institutionnelle

Nous avons identifié deux éléments susceptibles d'ébranler l'équilibre des forces qui structure la COPIT jusqu'en 2007 et donne naissance à l'« Eurométropole » début 2008 : le départ de Pierre Mauroy et l'arrivée des nouveaux partenaires dans la nouvelle organisation (Région, Département, Province, Etat, communes belges). Il sera difficile d'évaluer les effets de ces deux événements sur la construction institutionnelle de la coopération transfrontalière du fait du caractère très récent de ces phénomènes. Toutefois, nous pouvons d'ores et déjà montrer que le départ de Pierre Mauroy et l'entrée des autres niveaux de gouvernement dans le partenariat transfrontalier constituent des éléments d'incertitude susceptibles de faire bifurquer le chemin institutionnel tracé jusque-là. De manière transversale, deux lectures, deux hypothèses concurrentes se dessinent concernant les effets de ces changements sur le processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-belge : d'un côté, ces transformations qui affectent fortement l'organisation transfrontalière peuvent remettre en cause de manière radicale les rapports de force qui ont sous-tendu la construction institutionnelle et dans le même temps, empêcher les règles institutionnelles de se reproduire ; d'un autre côté, ces mêmes évolutions permettent au contraire aux règles précédemment établies de se renforcer et de s'émanciper vis-à-vis de leurs fondateurs. Au final, malgré un recul temporel insuffisant pour pouvoir trancher entre ces deux interprétations de la situation, l'hypothèse d'un renforcement institutionnel nous semble plus problable même si le changement de leadership et l'arrivée de nouveaux partenaires constituent des épreuves – dont le dépassement peut s'avérer bénéfique – dans le parcours d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière intercommunale.



Carte du territoire de la COPIT, Brochure de présentation, COPIT, 1996.



Carte de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », Brochure de présentation, 2008.

1. <u>Les incertitudes de l'après-Mauroy : à la recherche d'un nouveau leadership</u>

- ***Le départ de Pierre Mauroy : un coup fatal pour la coopération transfrontalière franco-belge ?***

La mise en place de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » est précipitée par la perspective de la fin de carrière de Pierre Mauroy prévue pour mars 2008 suite aux élections municipales françaises. Depuis les débuts du partenariat transfrontalier intercommunal, Pierre Mauroy, président de LMCU, est apparu aux yeux de tous les acteurs impliqués dans la coopération comme le chef incontesté de l'entreprise transfrontalière. Comme nous l'avons montré à plusieurs reprises, de nombreuses règles ont pu s'imposer et constituer un socle commun aux différents acteurs de la COPIT en partie grâce à l'influence et à l'autorité dominatrices de Pierre Mauroy capable de faire adhérer ses partenaires à son

discours et à ses principes d'action. Son réseau politique et social dans toutes les sphères de gouvernement (jusqu'à l'Union européenne) issu des différents postes qu'il a occupés pendant sa longue carrière[762] est apparu comme un atout certain dans la reconnaissance de l'organisation transfrontalière dans sa région mais aussi aux niveaux national et européen. Cela nous renvoie à l'analyse développée par Philippe Selznick qui s'attache à démontrer la fonction du leadership dans les processus d'institutionnalisation : pour cet auteur, le leader est indispensable dans le processus d'autonomisation et de légitimation d'une organisation, et par conséquent nécessaire à sa transformation en institution, dans la mesure où il participe activement à la définition de l'identité de l'organisation (ses buts et missions) et des moyens concrets pour l'endosser (les instruments)[763]. Plus récemment, Olivier Borraz a également analysé le rôle du leader dans les processus de construction institutionnelle, montrant que le leadership permettait de définir les valeurs, règles et principes d'action qui guident le fonctionnement du groupe et de la communauté qu'il représente[764].

D'après de nombreux auteurs, le leadership se base à la fois sur une relation de domination et sur une relation d'allégeance, l'une et l'autre s'entretenant. Ainsi, le leader n'est plus seulement un notable qui cumule les ressources lui permettant de dominer les coalitions politiques au sein de son parti et des organisations publiques auxquels il appartient. C'est aussi, et de plus en plus, une personne capable de mobiliser la pluralité d'acteurs intervenant dans les politiques publiques, c'est-à-dire de « *recruter des « followers » en dehors des rangs de ses alliés « naturels »*[765]». Selon les travaux de l'anthropologue britannique F.G. Bailey[766], le rôle du leader est alors davantage de gérer les tensions, de maintenir l'équilibre entre les différentes factions, ou, pour reprendre les mots de Gilles Pinson, de construire un « *policy discourse*[767]» commun pour l'ensemble du groupe. De même, dans l'ouvrage collectif *Le leadership politique et le territoire* sous la direction d'Andy Smith et de Claude Sorbets, plusieurs contributions[768] rappellent que le leadership est avant tout une forme de domination particulière qui émerge et se maintient car il existe une transaction entre le leader et ses « followers ». Le leader ne peut exister que si une communauté se reconnaît en lui.

---

[762] Rappelons que Pierre Mauroy a occupé des fonctions de représentation politique à tous les niveaux de gouvernement : il a été conseiller municipal à Lille, Maire de Lille, président de la Communauté urbaine de Lille, conseiller général et député du Nord, vice-président du conseil général du Nord, conseiller régional du Nord-Pas-de-Calais et président du Conseil régional, premier ministre sous le gouvernement Mitterand, sénateur et enfin, député européen. Il a par ailleurs gravi tous les échelons au sein de son parti, le Parti Socialiste, jusqu'à en devenir le Premier secrétaire de 1988 à 1992. Il est actuellement Président de la Fondation Jean Jaurès.

[763] Selznick P., Leadership in Administration. A Sociological Interpretation, New-York, Peterson and Cie, 1957.

[764] Borraz O., « Le leadership institutionnel », in *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Smith A., Sorbets C. (dir.), Rennes, PUR, 2002.

[765] Pinson G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité collective dans les villes européennes », Revue française de science politique, vol. 56, n°4, 2006, p.645.

[766] Bailey F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

[767] Gilles Pinson entend par *policy discourse* un cadre cognitif et normatif sur lequel les acteurs se sont accordés au fil des interactions et qui leur permet construire des objectifs communs et d'agir collectivement. Cf. Pinson G., *op.cit.*

[768] Sawicki F. « Le leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », Négrier E., Baraize F., « Un chemin vers le leadership », Borraz O. « Le leadership institutionnel », in *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Smith A., Sorbets C. (dir.), *op. cit.*

La figure du leader « *charismatique et visionnaire* [relation de domination] *mais en même temps pragmatique et acceptant le pluralisme croissant de la structure de pouvoir* [capacité de mobilisation][769]» convient bien à Pierre Mauroy dans le contexte transfrontalier. En effet, celui-ci s'impose comme le chef de la coopération transfrontalière franco-belge parce qu'il détient des ressources, notamment relationnelles et réputationnelles, qu'il a accumulées au fil de sa carrière politique et qui sont supérieures à celles des autres responsables politiques de la zone transfrontalière. Cependant, ce leadership n'est possible que dans la mesure où il est accepté par le groupe qu'il entend conduire et qui croit dans la capacité du leader à incarner et soutenir leur projet politique ou leur territoire. Or, il semble que, pour les Français comme pour les Belges impliqués dans le partenariat transfrontalier, Pierre Mauroy est le mieux placé pour donner du sens et faire reconnaître l'organisation transfrontalière.

De plus, dans le contexte de la décentralisation et de la prise en compte grandissante des spécificités territoriales, le leadership dépend de plus en plus de la configuration du territoire qui est « *une source de référents symboliques que le leadership peut, et dans un sens doit « instrumentaliser », pour s'imposer comme un représentant politique légitime*[770]». De nombreux élus locaux contribuent ainsi à construire et à promouvoir des identités territoriales pour consolider leur pouvoir[771]. Intégrer les représentations territoriales comme facteur de légitimation de l'activité politique des élus est une pratique particulièrement courante dans les phases de transformations institutionnelles et de création de nouvelles organisations territoriales[772].
Ainsi, la période de formation de l'organisation transfrontalière franco-belge et d'affirmation d'un nouvel espace d'action au delà des frontières traditionnelles est un moment privilégié pour Pierre Mauroy et son entourage pour se construire une nouvelle forme de légitimité, une « *capacité à incarner ce nouveau territoire, à lui donner une chair suffisante, qui justifie que les « followers » suivent le leader*[773]». Et, effectivement, au sein de la COPIT, voire au delà, tous expriment de l'admiration pour le président de la Communauté urbaine de Lille et lui concèdent volontiers le « droit » d'incarner le territoire transfrontalier.

Dans ce contexte, le retrait de Pierre Mauroy de la scène politique, à l'âge de 80 ans, est vécu par les acteurs de la toute nouvelle « Eurométropole » comme une épreuve pour la poursuite de la coopération transfrontalière. L'après-Mauroy est envisagé avec inquiétude.

---

769 Pinson G., *op.cit.,* p.645.
770 Baraize F. et al., « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, 2000, n°13, p.112.
771 Voir par exemple : Le Bart C. « Le leadership territorial au delà du pouvoir décisionnel », in *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Smith A., Sorbets C. (dir.), *op. cit.* ; Genieys W., « Le territoire imaginaire du Pays cathare », *Pôle Sud*, 1997, n°7, p.118-131.
772 Baraize F. et al., *op. cit.*
773 *Ibid.,* p.113.

> « Il faudra voir côté français quand Pierre Mauroy ne sera plus là, lui qui est le véritable moteur, si les élus français vont prendre le problème à bras le corps comme lui l'a fait. C'est une interrogation. »
> S. Normand, IEG, 15 novembre 2007.

Pour certains membres fondateurs de la COPIT, le départ de Mauroy risque de déstabiliser l'ensemble de l'édifice institutionnel, considérant que celui-ci est encore trop fragile pour pouvoir exister sans les individus qui le portent.

> « La Belgique est déjà largement ingouvernable en interne (145 jours…), mais avec tous les partenaires belges et français, bon courage… Surtout s'il n'y a plus à la tête une personnalité charismatique comme Pierre Mauroy. Parce que Pierre Mauroy, même s'il est marqué politiquement, côté français, c'est un ancien Premier ministre, donc, il peut toujours répondre à un préfet « mon petit, ce n'est pas vous qui allez m'apprendre ce que c'est que la République française ». Ça va être difficile, quel que soit son successeur. Je crains que, à plus forte raison si le président est belge, qu'il y ait un retour de l'Etat français avec ses gros sabots, pour expliquer que tout ça est impossible. En d'autres termes, je crains qu'au lieu d'avoir additionné nos forces, nous ayons additionné nos faiblesses, françaises et belges, dans cette histoire. »
> T. Baert, ADU, 30 octobre 2007.

La déstabilisation est sensible dès le départ de Pierre Mauroy au lendemain des élections municipales françaises de mars 2008 : les chargés de mission « transfrontalier » des cinq intercommunales qui tentent de mettre en place l'organisation de l'« Eurométropole » créée quelques mois auparavant n'arrivent pas à se mettre d'accord et peinent à trouver des compromis qui conviennent à tout le monde. La difficulté à déterminer les nouvelles règles du jeu est en partie attribuée à la perte du leader politique français.

> « Il n'y a pas de pilote. Depuis que Mauroy est parti, c'est très confus. Il y a eu les élections françaises et toute la période de renouvellement des élus et de l'administration, ça a créé un vide pendant plusieurs mois. On manquait de mandat politique pour avancer. Entre Martine Aubry et Pierre Mauroy, il n'y avait personne, et beaucoup de personnes ont changé, ça a perturbé le processus. »
> K. De Fruyt, WVI, 11 février 2009.

De plus, le retrait du leader français est susceptible de remettre en question la position dominante de la France dans le choix et le maintien des principes d'action qui encadrent la coopération transfrontalière. En d'autres termes, en menaçant l'influence dominante des acteurs français, le départ de Pierre Mauroy risque d'entraîner une remise en cause des règles qui avaient précédemment fait l'objet d'un accord entre les différents partenaires, notamment concernant le cadre cognitif métropolitain. Ces appréhensions rappellent la difficulté pour une organisation naissante de se détacher et de survivre indépendamment du leader qui l'a soutenue dans ses premières années d'existence. Dans le cas des partis politiques par exemple, Jean Blondel soutient que malgré l'autonomisation des partis dans les démocraties occidentales – partis qui se fondent davantage sur les clivages que sur une personnalité politique–, le leadership, ce qu'il appelle « les liens personnels », reste un élément vital du maintien et du développement des organisations partisanes dans la plupart des pays du monde, voire même en

Europe où les opérations de « sauvetage », qui visent à re-personnifier les partis, se multiplient[774]. Dans cette perspective, la fin d'un leadership fait peser une menace sérieuse sur la maintien de l'institution partisane. Si ce type d'analyses a tendance à survaloriser le rôle des leaders et à héroïser leur action, oubliant que ces derniers ne sont pas seulement les moteurs de l'institutionnalisation mais subissent en retour des contraintes auxquels ils doivent se conformer[775], il a l'avantage d'insister sur la question de la nécessité et de la transmission du leadership dans les processus de construction institutionnelle.

L'appréhension exprimée quant au retrait de Pierre Mauroy équivaut finalement à un aveu de faiblesse de la part des acteurs de la COPIT qui craignent que les principes qui guident la coopération transfrontalière franco-belge ne survivent pas au départ de son leader. Ils expriment ainsi la faible confiance qu'ils ont dans les capacités de persistance et d'autonomie du processus de construction institutionnelle entamé depuis plus de vingt ans. Pourtant, le leadership qui s'était constitué autour de Pierre Mauroy n'est pas, comme nous l'avons signalé à plusieurs reprises, le seul élément sur lequel repose la domination française : il y a également les capacités d'expertise de la France en matière d'aménagement du territoire ou encore l'expérience de la contractualisation. Le départ du leader français ne devrait donc pas altérer de façon radicale les rapports de force entre acteurs de la coopération et ébranler les manières dominantes de penser et d'agir. Le départ de Pierre Mauroy est peut-être même l'occasion de tester la solidité des règles établies, la reprise de ces règles dans le cadre d'un nouveau leadership qui pourrait bien se structurer autour d'une personnalité belge sans pour autant engendrer de transformations dangereuses pour l'équilibre institutionnel.

- ***Quels successeurs pour l'« Eurométropole » ?***

Contrairement à l'hypothèse précédente, on peut considérer, avec certains membres de l'organisation, que la coopération transfrontalière a atteint en 2008 une maturité suffisante pour s'émanciper de son fondateur. La création de l'« Eurométropole » serait le signe de cette maturité, l'aboutissement d'un processus d'autonomisation. Cette vision optimiste soutient la thèse de la solidité institutionnelle de la coopération transfrontalière intercommunale : après vingt ans de construction, celle-ci peut maintenant exister et se perpétuer indépendamment des individus et groupes qui la composent, ou du moins, trouver un nouveau leadership qui puisse assurer la continuité. L'émancipation vis-à-vis de son créateur serait le signe d'un processus d'institutionnalisation « normal » : de nombreux travaux montrent en effet que pour s'affirmer, les institutions acquièrent un caractère plus impersonnel, en

[774] Blondel J., « L'analyse politique comparée et l'institutionnalisaiton des partis », *Revue internationale de politique comparée*, 2003, vol. 10, n°2, p.247-263.
[775] Lefebvre R., « « Le conseil des buveurs de bières » de Roubaix (1892-1902). Apprentissage et subversion des règles du jeu politique », *Politix*, 2001, n°53, p.87-115 ; Nay O., « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, 1997, n°38, p.18-46.

s'affranchissant des acteurs qui leur ont donné naissance. Les travaux de Selznick[776] vont dans ce sens puisque le rôle des leaders dans les processus d'institutionnalisation doit in fine aboutir à une autonomisation de l'organisation : « *Triste sort que celui des leaders administratifs qui, s'il l'on en croit Philippe Selznick, travailleraient à leur propre disparition. En effet, une fois le processus d'institutionnalisation achevé, leur rôle s'avèrerait moins indispensable : aux militants de la première heure succèderaient les gestionnaires garants de la routine quotidienne d'une bureaucratie…*[777]»

> « Je pense que c'est une épopée qui en vaut la peine, mais il faudra un certain temps pour que le navire trouve sa vitesse de croisière et ses bons matelots. Il faudra certainement un an pour se connaître, échanger. Et puis, il faudra sortir de l'ère Mauroy. Maintenant, on n'a plus besoin de père fondateur, on a besoin de pères travailleurs. »
> J-L. Crucke, Bourgmestre de Frasnes-lez-Anvaing,

Dans cette perspective, le départ de Pierre Mauroy n'est plus vécu comme un élément déstabilisateur mais comme le commencement d'une nouvelle étape de la construction institutionnelle transfrontalière dans laquelle la Belgique gagnerait une place plus importante. Rudy Demotte et plus encore Stefaan De Clerck sont pressentis pour reprendre le leadership de la nouvelle organisation.

> « Moi, je serais plus optimiste. Maintenant, l'Eurodistrict va se mettre en place, il y a une volonté des Belges, tant wallons que flamands, de plus en plus affirmée de faire du transfrontalier. C'est peut-être maintenant le côté belge qui va entretenir la mécanique et faire en sorte que le président de la Communauté urbaine s'y intéresse. On peut espérer. »
> P. Bintein, IEG, 15 novembre 2007.

> « J'ai toujours soutenu Pierre Mauroy, qui a voulu réaliser son rêve dans cette coopération. (…) Après son départ, ça dépendra beaucoup de Rudy Demotte, de moi-même, et du successeur de Pierre Mauroy à Lille métropole. Si eux ne sont plus intéressés, ça va être très difficile de continuer. Donc, les élections municipales en France sont très importantes. »
> S. De Clerck, Bourgmestre de Kortrijk, 3 décembre 2007.

Rudy Demotte comme Stefaan De Clerck présentent des caractéristiques qui font d'eux de possibles successeurs de Pierre Mauroy. Ainsi, un rééquilibre des forces se dessine en faveur des partenaires belges tout en assurant une certaine continuité institutionnelle dans la mesure où ces deux personnalités belges adhèrent largement aux valeurs et aux pratiques soutenues par le président sortant de la Communauté urbaine de Lille en ce qui concerne la coopération transfrontalière.

Bien que n'étant pas de la même famille politique que Pierre Mauroy, Stefaan De Clerck partage avec celui-ci plusieurs éléments. D'abord, ils ont en commun le souci de concilier l'héritage chrétien et les préoccupations sociales : c'est le propre des partis socio-chrétiens belges et en particulier du CD&V de S. De Clerck et c'est aussi ce que Mauroy a essayé de faire pendant toute sa carrière politique, notamment en maintenant aux côtés de son engagement au sein du PS des relations étroites avec le patronat issu du catholicisme social propre au Nord de la France. Ensuite, ils partagent la conviction que le développement socio-économique passe dorénavant par les villes qui doivent rayonner

[776] Selznick P., *op.cit.*
[777] Dimier V., « L'institutionnalisation de la Commission européenne (DG développement) : du rôle des leaders dans la construction d'une administration multinationale. 1958-1975 », *Etudes internationales*, 2003, vol. 34, p.426.

internationalement grâce à des événements et des équipements de grande ampleur : tous les deux développent des grands projets d'aménagement et des grands événements culturels pour leurs villes respectives. Enfin, ils ont tous les deux eu des fonctions ministérielles importantes : au sein des gouvernements flamand et fédéral pour De Clerck, au sein du gouvernement national pour Mauroy.
Rudy Demotte dispose aussi de nombreux atouts pour prendre le relais de Pierre Mauroy. Il est socialiste et entend incarner le renouveau du PS en Wallonie[778], comme P. Mauroy en son temps. À l'instar du président de LMCU, il est attaché à sa région d'origine, à travers ses engagements pour le Hainaut occidental, mais a des ambitions nationales et régionales : il accède rapidement à des postes de ministres au niveau fédéral puis au sein du gouvernement wallon avant de devenir Ministre-président de la Région wallonne en 2008. Enfin, ce qui le rapproche fortement de Pierre Mauroy, c'est la capacité qu'on lui attribue de former des consensus, de trouver des compromis : « *L'homme fort du Hainaut occidental ne déteste d'ailleurs rien tant que les collisions frontales. (…) Le flobecquois, c'est sûr, a le culte du compromis* »[779], « *il pratique, avant l'heure, la démocratie et l'ouverture*[780]» et il entend transcender les clivages internes à la Wallonie[781]. Rudy Demotte souhaite aussi renouer le dialogue avec la Flandre : une de ses priorités est d'améliorer l'image de la Wallonie en Flandre pour attirer les investisseurs et capitaux flamands et faciliter les collaborations entre les deux Régions. Le nouveau président de la Région wallonne est aidé en cela par sa réputation de gestionnaire sérieux, son image d'homme austère et sa parfaite maîtrise du néerlandais, qui lui permettent d'être bien vus par les responsables politiques flamands[782].

Ainsi, autant Stefaan De Clerck que Rudy Demotte présentent des qualités qui leur permettraient de succéder à Pierre Mauroy. Il n'en demeure pas moins une certaine appréhension chez les acteurs de la coopération franco-belge quant à leur capacité à pérenniser et faire progresser le partenariat transfrontalier. On espère, sans en être sûr, que le Bourgmestre de Kortrijk saura contenir les divisions et rassembler les différents acteurs afin de poursuivre l'action transfrontalière, de la même manière que l'autorité de Pierre Mauroy et la domination de LMCU ont permis à la coopération transfrontalière de s'institutionnaliser malgré la fragmentation politico-institutionnelle sur le versant belge.

> « Il y a encore des tièdes dans le lot. Entre les intercommunales belges, on n'a pas le même degré de volontarisme. Vous en avez deux très volontaires, IDETA et Leiedal, une autre tiraillée entre la métropole et le littoral, WVI, et puis le petit village d'irréductibles gaulois, IEG et Mouscron autour d'un bourgmestre qui joue plus une carte personnelle, qui existe en prenant le contre-pied des autres. (…) Il y a

[778] Rudy Demotte représente la nouvelle garde du PS francophone belge de plusieurs manières : d'abord, il crée un laboratoire d'idées au sein de la Fédération socialiste du Hainaut occidental en vue de renouveler la pensée socialiste en Wallonie ; ensuite, en tant que ministre des Affaires sociales et de la santé, il s'affiche comme un bon gestionnaire, un « *homme frugal et hygiéniste* » contrastant avec « *le PS des parvenus et des factures de banquets* » (*Le Soir*, 20 juillet 2007) ; enfin, en tant que Ministre-président de la Région wallonne, il développe un discours d'ouverture vers la Flandre et d'affirmation régionale qui se démarque des positions antérieures défendues par le gouvernement régional.
[779] *Le Soir*, 3 juin 2002.
[780] *Le Soir*, 20 juillet 2007.
[781] « Oui. Je suis le gardien de la Wallonie qui transcende ses différences. J'ai réussi à doter les soins de santé de règles transversales, identiques entre le Nord et le Sud du pays. Je ferai de même comme Ministre-président, d'un bout à l'autre de la Wallonie. » Rudy Demotte, interviewé par Le Soir, 19 juillet 2007.
[782] *Le Soir*, 20 juillet 2007.

un risque d'enlisement. J'espère que Stefaan De Clerck, qui est celui qui a le plus d'entregent, pourra prendre le relais, car c'est lui qui sera le plus capable d'emmener tout le monde. (…) Si c'est quelqu'un d'autre, on verra. Les tièdes, il faudra les convaincre, mais ils suivront dans un premier temps.»
G. Flament, SGAR, 31 octobre 2007.

La perspective d'une reprise du leadership par la Belgique suggère un possible rééquilibrage du rapport de force en faveur des acteurs belges. Ce rééquilibrage s'est déjà amorcé à travers plusieurs éléments que nous avons mentionnés précédemment : un investissement fort de la part des partenaires flamands pour présenter un front uni et cohérent dans le domaine transfrontalier (de la Région au local) ; une tentative des Wallons de s'unir au sein du projet de « Wallonie picarde » relancé par le départ de M. Detremmerie de la présidence de l'IEG ; la fin du règne de Pierre Mauroy à LMCU[783]. Face à la montée en puissance du partenaire flamand et au réveil des Wallons, LMCU et sa nouvelle présidente Martine Aubry ne manifestent pas les mêmes velléités hégémoniques au sein du partenariat transfrontalier qu'à l'époque de Pierre Mauroy.

« La relation avec la Belgique a quand même évolué, elle est plus complexe maintenant. LMCU n'a plus son président qui écrase un peu tout le monde. La nouvelle présidente a un rôle national important aussi mais elle répartit déjà beaucoup plus ce travail avec ses différents élus. Et en face, chez les Belges, il y a le poids de Stefaan De Clerck, Rudy Demotte, donc le jeu d'élus, il est quand même un peu plus équilibré, plus complexe. Et la présence de l'Etat, de la Région et du Département côté français fait que le jeu est différent. L'équilibre est forcément modifié. Et il faudra voir si ça va réussir à avoir des résultats cohérents (…). Ça change la donne, ça rebat les cartes. »
N. Karges, LMCU, 17 décembre 2009.

L'opportunité d'un rééquilibrage entre la France et la Belgique est donc ouverte, mais la continuité qui semble se dessiner entre Pierre Mauroy et les personnalités dominantes de Flandre et de Wallonie atténue fortement le risque d'une remise en question des règles qui se sont construites depuis le début des années 1990 pour encadrer la coopération transfrontalière intercommunale.

Toutefois, le leadership est un élément qu'il est difficile d'appréhender indépendamment de la configuration sociale dans laquelle il s'inscrit. Comme le montrent Emmanuel Négrier dans le cas de Georges Frêche à Montpellier[784] ou Jacques Lagroye concernant Jacques Chabans-Delmas à Bordeaux[785], le leadership, et plus largement le pouvoir, est une variable du changement qui compte mais qu'on ne peut isoler de la structure socio-politique qui l'englobe, de la « *configuration territoriale* » pour reprendre les mots d'Emmanuel Négrier. Par conséquent, on ne peut évaluer les effets d'un changement de leadership sans tenir compte en même temps des évolutions qui l'accompagnent : le départ de Pierre Mauroy va de pair avec d'autres transformations que le président de la Communauté urbaine de Lille a lui-même impulsées avant de se retirer, notamment la création

[783] Le contexte évolue en effet fortement du côté français également après les élections municipales (nouvelle présidence, renouvellement important des élus communautaires, mutations au sein de l'administration) : « *2008, changement de présidence, ça, ça a été fondamental. Ça a changé les choses. Une nouvelle génération d'élus. En plus, c'est le Maire de Lille qui accède à la présidence de LMCU, ce qui n'était plus le cas auparavant. Tous ces éléments modifient la position de Lille Métropole à la fois sur son territoire et à l'extérieur.* » S. Jodogne, LMCU, 17 décembre 2009.
[784] Négrier E., La question métropolitaine. Les politiques à l'échelle du changement d'échelle, Grenoble, PUG, 2005.
[785] Lagroye J., Société et politique. Chaban-Delmas à Bordeaux, Paris, Pedone, 1973.

d'une nouvelle organisation formelle, l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » qui implique l'arrivée officielle de neuf nouveaux acteurs dans l'espace d'action intercommunal transfrontalier. Comme pour le changement de leadership, cela constitue une source d'incertitude : les nouveaux arrivants perturbent le processus de construction institutionnelle. Reste à savoir si cette perturbation ira dans le sens d'un approfondissement des règles institutionnelles établies jusque-là ou si elle constitue plutôt un point de bifurcation.

2. La multiplication des acteurs : une construction institutionnelle à la croisée des chemins

Nous avons montré précédemment que le principe qui vise à intégrer tous les niveaux de gouvernement au partenariat transfrontalier, accepté par les membres fondateurs de l'organisation transfrontalière, s'applique de manière flexible : les nouveaux partenaires (étatiques, régionaux, provinciaux et départementaux) adoptent des positionnements très différenciés au sein de l'« Eurométropole ». Le caractère multiple et indécis des positionnements soumet la nouvelle organisation transfrontalière créée en 2008 à une contingence et une indétermination des rapports de force qui peuvent remettre en cause ses fondements normatifs. En effet, de l'arrivée des nouveaux partenaires peut émerger un nouvel équilibre entre les acteurs susceptible d'altérer les règles construites lors des décennies précédentes. Dans la bouche des acteurs intercommunaux, les incertitudes et les doutes s'expriment ouvertement mais de manière différente.

Comme dans le cas du changement de leadership, deux scénarios se profilent : d'un côté, les nouveaux partenaires qui font leur entrée dans l'« Eurométropole » sont porteurs de nouvelles revendications et sont à même de déstabiliser les compromis institués à l'époque de la COPIT ; d'un autre côté, les nouveaux arrivants ne remettent en cause ni le rôle central des intercommunales, ni les règles de fonctionnement et de représentation sur lequels ces membres fondateurs se sont accordés. Les flottements et les doutes qui marquent cette période ne seraient que le résultat temporaire d'une accentuation des règles qui avaient cours précédemment. Dans l'état actuel de nos connaissances, cette seconde hypothèse nous semble plus pertinente que la première, même si ces deux « possibles » semblent encore coexister. Dans les deux cas, ce qui ressort est le caractère contingent du processus de construction institutionnelle.

- ***L'engagement incertain des nouveaux partenaires fragilise le processus de construction institutionnelle***

Dans un premier temps, ce sont la défiance et la réserve manifestées par les autorités supérieures à l'égard de l'organisation transfrontalière qui sont les plus notoires, même si on peut remarquer un début d'intérêt de la part de certains groupes d'acteurs.

> « C'est surtout une affaire d'acteurs locaux. De mon point de vue, les autres sont perplexes, ambivalents en tout cas, parce qu'en même temps, l'intérêt du dispositif leur a échappé, en tout cas, à un certain niveau. Quelque part, c'est atypique, irrédentiste, donc c'est un objet qu'on manipule avec un peu d'appréhension. On veut et on ne veut pas à la fois. C'est très net de la part du gouvernement flamand par exemple. C'est peut-être aussi celui qui est le moins hypocrite. Peut-être aussi le plus organisé pour avoir un discours unique. Parce que pour avoir un discours unique du gouvernement wallon, il faut se lever de bonne heure ! Quant au gouvernement français, l'actuel, je n'en sais rien, mais dans la durée, on peut dire qu'il y a des acteurs au niveau des services de l'Etat, localement, à la Préfecture, le SGAR notamment est très favorable. Au niveau des aménageurs, la DIACT est plutôt favorable aussi. (…) La Région Nord-Pas-de-Calais veut faire du transfrontalier aussi. Simplement, elle s'est plantée assez allègrement avec son Eurorégion qui est un machin qui n'a pas fonctionné correctement. »
> T. Baert, ADU, 30 octobre 2007.

Du côté de LMCU, on considère dans un premier temps que les Régions belges, sans même parler de l'Etat fédéral, sont particulièrement peu investies. Cela serait dû à l'existence de problèmes publics, notamment d'ordre institutionnel, jugés prioritaires, qui relèguent au second plan les questions de développement territorial, transfrontalier ou non. Le transfert de compétences aux Régions, les relations avec la Région bruxelloise ainsi que les questions liées à l'avenir du fédéralisme, même si elles sont plus lointaines, sont des sources de préoccupations pour les autorités régionales qui les détournent des questions territoriales.

Par ailleurs, du point de vue des instances régionales, les zones frontalières de Tournai pour la Wallonie ou de Kortrijk pour la Flandre « fonctionnent » plutôt mieux que de nombreux autres territoires de l'espace régional. Elles ne nécessitent donc pas une attention primordiale, d'autant qu'elles ne constituent pas, géographiquement et juridiquement, les centres politiques de ces Régions et que celles-ci, en particulier la Région wallonne, ont des capacités d'action limitées (en moyens matériels et humains) : alors que Lille est reconnue comme la capitale de la Région Nord-Pas-de-Calais, Tournai et Kortrijk ne sont ni les capitales officielles, ni le cœur socio-économique des deux entités régionales belges.

Les intercommunales resteraient donc les acteurs principaux de la coopération transfrontalière, avec l'aval des autorités régionales et des leaders politiques locaux.

> « Il y a l'effet inverse : les représentants, les leaders des territoires flamands et wallons, Rudy Demotte et Stefaan De Clerck, ont des positions au niveau régional ou fédéral importantes, donc on pourrait s'attendre à ce que ça tire, comme avec Pierre Mauroy, que ça tire le niveau national et régional vers le territoire. Or, j'ai l'impression que c'est un peu l'inverse, j'ai l'impression qu'ils délèguent beaucoup envers les intercommunales. Parce que finalement, les gens qu'on voit représenter Rudy Demotte ou la Région flamande, c'est toujours les gens des intercommunales. »
> N. Karges, LMCU, 17 décembre 2009.

Toutefois, les autorités supérieures belges, bien que peu investies, font maintenant officiellement partie du partenariat transfrontalier et sont donc potentiellement « mobilisables ». La situation est par conséquent susceptible d'évoluer. La croyance des acteurs en la performativité de la situation leur fait envisager un possible changement d'attitude des autorités régionales.

> « Les Régions belges, même si elles ne sont pas très présentes, elles y sont quand même. On est en mesure de les mobiliser. Le contexte est différent : ils sont membres de droit, de fait, ils paient des cotisations. Par exemple, sur les questions ferroviaires, l'interpellation a plutôt bien fonctionné. Je crois que ce qu'il faut, c'est cibler là où ils sont incontournables, là où ça les intéressera, trouver la façon de les intéresser, tout le travail est là. (…) L'autre méthode, c'est de séquestrer [rire]. »
> S. Jodogne, LMCU, 17 décembre 2009.

On retrouve la même incertitude concernant l'attitude des autorités supérieures françaises bien qu'elles soient d'abord considérées comme des partenaires plutôt actifs de la nouvelle organisation. Leur présence aux réunions de l'« Eurométropole » et leurs interventions sont des signes d'un certain investissement ou intéressement. Néanmoins, des doutes persistent encore sur la pérennité d'un tel positionnement qui demeure prudent et parcimonieux. La Région Nord-Pas-de-Calais comme le Département du Nord se sont chacun engagés à participer à deux ou trois groupes de travail de l'« Eurométropole » sur les thématiques qui leur paraissaient les plus en phase avec le cœur de leurs compétences (« mobilité », « emploi-formation-recherche » et « développement durable » pour la Région, « culture » et « emploi-formation-recherche » pour le Département). Bien que des élus soient nommément désignés pour chacun de ces groupes de travail, ce sont surtout des techniciens qui sont pour l'instant impliqués. Au niveau des instances décisionnelles (bureau et assemblée), les représentants de la Région et du Département, déjà peu nombreux « sur le papier », sont rarement présents aux réunions : « *Ils ont choisi une présence a minima*[786]».

Côté français, le Département du Nord et plus encore la Région Nord-Pas-de-calais agissent sur des territoires qui dépassent largement le périmètre de l'« Eurométropole » : leur engagement dans le partenariat transfrontalier pose dès lors le problème d'égalité de traitement des différents espaces au sein d'un même territoire de représentation politique dans la mesure où les parties du territoire hors « Eurométropole » pourraient reprocher à leur autorité départementale ou régionale de favoriser la zone comprise dans l'espace transfrontalier. Ce frein à l'engagement des autorités supérieures dans le partenariat transfrontalier est valable pour toutes les autorités territoriales supérieures aux intercommunales.

> « Je ne suis pas sûr que la Région soit acquise et impliquée dans la recherche de ces trois grands pans de stratégie du territoire-cible [le territoire transfrontalier] et la même chose côté flamand et wallon. L'éloignement des objectifs est un frein. Mettez-vous à la place du Département qui va siéger dans l'Eurodistrict : d'abord tout ce qui montera du territoire va lui poser problème parce que les autres

[786] N. Karges, LMCU, entretien du 17 décembre 2009.

territoires diront « et moi et moi ? ». Tout ce qui mérite de sortir du droit commun et qui donc va nécessiter une expression territoriale particulière va être observé et demandé par les autres territoires. Ce qui est vrai pour le Département du Nord est vrai pour toutes les autres territorialités supérieures qui vont être empêtrées dans la reconnaissance de l'accompagnement du territoire-cible. »
B. Haesebroeck, LMCU, 3 décembre 2007.

Le monopole que les intercommunales, en particulier LMCU et son président Pierre Mauroy, ont exercé pendant plus de quinze ans sur la coopération transfrontalière entre les zones de Lille, Kortrijk et Tournai rendrait également difficile l'intégration des autorités supérieures. Les autorités régionales et départementales ne souhaitent pas être associées à une organisation qui est perçue à l'extérieur comme la création de Pierre Mauroy. En d'autres termes, la personnification de la coopération transfrontalière autour de Pierre Mauroy suscite de la réticence du côté des autorités supérieures qui n'ont a priori pas intérêt à se positionner dans l'ombre d'un leader qui n'est pas affilié à leur organisation.

Par ailleurs, les positionnements de la Région et du Département par rapport à la nouvelle organisation transfrontalière sont contrastés car leurs approches de la question transfrontalière développées indépendamment de la COPIT depuis le début des années 1990 sont différentes : alors que le Département a mis en place un partenariat direct avec la Province de Flandre occidentale, la Région a voulu se concentrer sur le projet d'Eurorégion avec la Flandre, la Wallonie et le Kent (Grande-Bretagne). Le Département a dès lors plus d'affinités avec l'« Eurométropole » car son partenaire le plus proche, la Province de Flandre occidentale, s'y investit fortement mais il ne souhaite pas pour autant l'y substituer. La coopération bilatérale avec la Flandre occidentale reste pour le moment sa priorité. Quant à la Région, qui affiche des ambitions inter-régionales, elle est plus réticente à s'impliquer dans une organisation transfrontalière à l'échelle locale, c'est-à-dire intercommunale. De plus, l'« Eurométropole » vient compliquer encore un peu plus le jeu de la Région Nord-Pas-de-calais qui tente difficilement d'établir un équilibre entre ses différents territoires.

« SJ : La Région, dans son fonctionnement un peu thématique, a du mal à voir les choses globales, dans ses contradictions, et la période actuelle n'est pas simple avec la campagne électorale. On le voit sur le ferroviaire, avec des positionnements parfois difficiles entre le bassin minier et la métropole… tandis que le Département du Nord a moins cette relation. Certes, il y a la métropole et le reste du Département. Mais pour la Région, il y a le bassin minier, l'arc sud, avec des tailles de masse. Le président de la Région, il est du Pas-de-Calais, le président du Conseil général, il est lillois. Donc, on a aussi des différences de positionnements politiques.
NK : Souvent, les reproches faits au Conseil général du Nord, ils viennent du côté d'arrondissements comme Avesnes qui leur disent « pour vous, la frontière, le Nord s'arrête à Valenciennes, vous êtes trop sur Lille ». Par contre, au niveau de la Région, il y a plus ce souci de faire attention à la place que prend la métropole, l'aire métropolitaine, l'Eurométropole par rapport à la Région. La Région, elle fait attention à ça immédiatement.
SJ : C'est un équilibre de grand territoire : le littoral, le bassin minier, Lille Métropole….
NK : Le Département, ils sont moins vigilants là-dessus je crois. »
S. Jodogne et N. Karges, LMCU, 17 décembre 2008.

Les contradictions et les paradoxes que Simon Jodogne exprime concernant le positionnement d'un même acteur vis-à-vis du transfrontalier révèlent l'incertitude qui plane autour de ces questions : alors qu'il évoque d'abord l'apathie des autorités supérieures belges, il envisage ensuite leur possible réveil ; alors qu'il met en avant l'implication des collectivités territoriales françaises, il reconnaît en même temps les difficultés rencontrées par ces autorités pour s'investir pleinement.

Les incertitudes sont aussi importantes concernant le futur rôle des communes dans le nouveau partenariat. En Belgique, pour des raisons de légitimité, les communes font partie intégrante du partenariat mais elles restent représentées par les intercommunales. Leur engagement indépendamment des intercommunales ne semble pas devoir changer par rapport à la situation antérieure : exceptées certaines communes déjà fortement impliquées, les autres paraissent rester à l'écart, surtout quand les organisations intercommunales voient dans la coopération transfrontalière un support pour marquer leur autonomie par rapport à leurs communes membres. En France, les communes ne sont pas intégrées directement à la nouvelle organisation mais uniquement via les élus communautaires de LMCU, dans le but de préserver l'unité qui caractérise la position française jusque-là au sein du partenariat transfrontalier. Mais cela n'empêche pas certaines communes de commencer à émettre des critiques quant au fonctionnement de l'« Eurométropole ». Le Maire d'Halluin, M. Deroo, déplore la faible représentativité des communes frontalières au sein de la nouvelle structure au profit des grandes villes (Lille, Tournai, Kortrijk) et des communes non-frontalières. Il plaide pour la constitution d'un quatrième pilier, en plus de Lille, Tournai et Kortrijk qui forment le trépied central, et qui serait constitué par les communes de la Vallée de la Lys. Il est d'ailleurs à la tête d'un groupement associatif visant à rassembler ces communes pour peser dans le projet transfrontalier de l'« Eurométropole ». L'unité française pourrait en sortir affaiblie, remettant en cause la domination française (puisque celle-ci repose en grande partie sur sa capacité à apparaître unie face à une Belgique plus divisée).

> « Les habitants de Seclin, Ronchin, Lesquin etc. Je pense qu'ils s'en foutent un peu [de la coopération transfrontalière], et pourtant, ils sont présents dans l'Eurométropole, donc c'est un peu dommage quand même. On devrait donner davantage les clefs à ceux qui vivent dans cet état d'esprit de l'Eurométropole. (…) Nous, on a des demandes. Je dis toujours qu'on est ici au cœur de l'Eurométropole, on est sur une dimension transfrontalière déjà très assurée et demandeur de politiques publiques. (…) On devrait nous accorder davantage de responsabilités. (…) L'Eurométropole fonctionne sur un trépied : Lille, Courtrai, Tournai. Donc, si compromis il devait y avoir, ce serait de recentrer, de mettre en place un 4ème pilier. C'est tout le travail qu'on mène actuellement avec Menin, Wervicq Belgique. C'est d'assurer le quatrième pied de cette Eurométropole parce qu'actuellement, on est davantage sur le côté Sud que sur le côté Nord. (…) J'aurais aimé qu'on ait un pôle Ypres-Menin-Halluin-Wervicq-Comines, la vallée de la Lys, avec son prolongement en Flandre intérieure pour dire qu'on est sur un développement tout à fait harmonieux autour de quatre identités avec Lille.(…) On essaie de mettre en place une association inter-locale parce que d'abord il faut pouvoir faire émerger une identité de cette vallée de la Lys transfrontalière, une zone de 100 000 habitants, c'est important, ça prend une place dans le paysage. »
> J-L. Deroo, Maire d'Halluin, 2009[787].

[787] Entretien réalisé par Marie Sioen pour son mémoire de master 1 en Science politique mention Action publique européenne et internationale, « L'institutionnalisation de l'assemblée délibérative de l'Eurométropole », Université Lille 2, 2009.

À l'intransigeance de Pierre Mauroy qui refusait catégoriquement une représentation directe des communes dans l'« Eurométropole », de peur de voir ressurgir des conflits internes au territoire de la Communauté urbaine, succède une attitude beaucoup plus ouverte de Martine Aubry qui entend laisser plus de place aux élus locaux. Mais, après de nombreuses années d'éviction des communes de la part de LMCU, il n'est pas sûr que le changement de présidence entraîne automatiquement un renversement de situation. Là encore, les premiers faits révélateurs du positionnement des communes sont contradictoires, ce que reflète bien cet échange de vues entre deux administrateurs de LMCU.

> « SJ : Il y avait effectivement une personnification de ce transfrontalier avec Pierre Mauroy qui l'incarnait complètement et qui le portait, et les autres étaient peu acteurs. Certains autres comme le Maire de Comines et d'Halluin étaient acteurs mais ils étaient très fortement en distance, et là, Martine Aubry se positionnant autrement, elle tire mais elle n'est pas aussi présente dans tous les temps, elle laisse la place aux élus, à leurs initiatives. Ils doivent jouer un nouveau rôle. Mais, vous étiez à l'assemblée, il n'y a pas eu le quorum car il manquait un seul élu, mais il y a quand même une présence des élus, y compris pour des réunions en Belgique, ils viennent, ils viennent. Alors que ce n'est pas un enjeu immédiat considérable, ils viennent, c'est quand même significatif… Ils ont pris des premiers vice-présidents, le Maire de Tourcoing, le préfet, Henri Ségard, des élus qui doivent faire des priorités et qui font cette priorité-là, ce n'est pas neutre.
> NK : Moi, j'ai l'impression qu'ils se cherchent quand même. Quand ils viennent, est-ce qu'ils viennent parce que c'est la présidence qui l'a demandé, ou est-ce que parce qu'ils ont un intérêt fort ? C'est un univers hiérarchique, politique qui change. (…) Je dirais aussi que pour les élus français, c'était un domaine tellement présidentiel que maintenant, se saisir de ça et en faire un enjeu pour soi en tant qu'élu de taille moyenne, c'est assez nouveau. »
> S. Jodogne et N. Karges, LMCU, 17 décembre 2009.

Finalement, la plupart des acteurs parient sur le temps long pour faire évoluer les choses et rétablir un nouvel équilibre entre les différentes parties.

> « Je pense que personne ne s'en désintéresse mais il faut se rendre compte qu'ils arrivent comme des pièces rapportées dans une mécanique qui fonctionne depuis quinze ans. Et on ne connaît pas encore très bien. Je pense donc qu'il y aura malheureusement encore une période d'adaptation où il faudra du temps pour que tout le monde apprenne à bien se connaître, ce qui avait pris du temps au sein de la COPIT aussi. On a des façons de travailler différentes et plus on élargit le partenariat, plus on va avoir des fonctionnements différents. Il y a beaucoup de gens qui se demandent à quoi va servir l'Eurodistrict. Les gens nous disent : « Vous demandez de l'argent à la Province, pour quoi faire ? » Tous les groupes politiques provinciaux ne savent pas ce que c'est [l'Eurodistrict]. Mais c'est normal, comment pouvez-vous savoir ce que c'est, quelque chose qui n'existe pas encore. À quoi ça va servir. La réponse, c'est que « ça va servir ». »
> P. Bintein, IEG, 20 novembre 2007.

- ***Scénarios pour le futur de l'« Eurométropole » : revendiquer l'héritage de la COPIT ou réorienter la coopération transfrontalière***

Les incertitudes quant aux conséquences de l'intégration des neuf nouveaux partenaires met en évidence la nécessité d'une période d'ajustement et la difficulté de prédire quel nouvel équilibre des forces en sortira. Les positionnements contradictoires et les spéculations émises sur l'attitude des uns et des autres alimentent l'hypothèse d'une période de forte turbulence capable de changer les règles et

les normes de l'institution transfrontalière telles qu'elles s'étaient structurées depuis le début des années 1990 et jusqu'à la création de l'« Eurométropole » en 2008. La pluralité des points de vue atteste du degré d'incertitude qui plane sur l'édifice institutionnel transfrontalier. Malgré les incertitudes et les flottements en France comme en Belgique, on peut identifier deux grands scénarios concurrents, deux visions bien différentes qui finissent par se dessiner quant à l'avenir de la coopération transfrontalière Lille-Kortrijk-Tournai.

D'un côté, l'« Eurométropole » se construit dans le prolongement de la COPIT, les intercommunales se réservant une place centrale dans la nouvelle organisation. Effectivement, on remarque que les cinq groupements intercommunaux qui étaient à l'origine du partenariat transfrontalier ont conservé un nombre de représentants importants au sein des instances décisionnelles de l'« Eurométropole », largement supérieur à ceux des nouveaux partenaires[788], et qu'elles continuent à dominer les débats et à orienter les pratiques de l'organisation. Selon les responsables de LMCU, cela serait particulièrement marqué côté belge où « *il y a l'effet-écran des intercommunales : le message qu'elles donnent aux autres partenaires, c'est « laissez nous faire, on vous appellera quand c'est nécessaire »*[789]. »

D'un autre côté, la nouvelle organisation peut être une nouvelle étape, redistribuant les cartes du jeu de la coopération. C'est notamment le point de vue des administrateurs de LMCU pour qui la création de l'« Eurométropole », même si elle présente « *une forme de continuité dans la mesure où on est sur une forme de montée en puissance du transfrontalier comme fait politique, comme intégration dans les politiques générales*[790] », est avant tout une rupture : *« il y a une vraie rupture dans le type de partenariat, dans les interlocuteurs, dans le niveau du dialogue. L'Eurométropole s'est décidée au niveau des parlementaires. Ça ne s'est pas fait au niveau des présidents des intercommunales. Les propositions de gouvernance viennent de là*[791]. »

Il nous apparaît intéressant de citer longuement les propos de Simon Jodogne, responsable des questions transfrontalières à LMCU, dans la mesure où il évoque clairement cette double hypothèse, la seconde étant celle qu'il soutient.

La création de l'« Eurométropole » : deux hypothèses de changement

« Moi, je dirais simplement qu'il y a un double mouvement : un mouvement qui vise à assurer une continuité forte entre la COPIT et l'Eurométropole. Ce mouvement, il est surtout porté par les intercommunales belges, l'IDETA, le Leiedal, et puis WVI et IEG aussi, ce sont eux qui portent cette importance de continuité parce que c'est un peu dans un système de maîtrise du processus : ils étaient au

[788] L'assemblée de l'« Eurométropole » se compose de 62 représentants des intercommunales (32 pour LMCU, 10 pour IDETA, 5 pour IEG, 6 pour Leiedal - dont 3 représentants de communes - et 6 pour WVI - dont 6 représentants de communes) sur un total de 84 (4 pour la Région Nord-Pas-de-Calais, 4 pour le Département du Nord, 2 pour l'Etat français, 1 pour la Province de Flandre occidentale, 1 pour la Province du Hainaut, 4 pour la Région flamande, 4 pour la Région wallonne et la Communauté français de Belgique, 2 pour l'Etat fédéral belge). On retrouve à peu de choses près la même répartition pour le bureau de l'« Eurométropole » même si les intercommunales belges perdent un peu de leur supériorité numérique.

[789] S. Jodogne, LMCU, entretien du 17 décembre 2009.

[790] S. Jodogne, LMCU, entretien du 17 décembre 2009.

[791] S. Jodogne, LMCU, entretien du 17 décembre 2009.

centre, ils maîtrisaient le processus COPIT puisqu'il était restreint à ces partenaires. L'Eurométropole étant plus large, ils ont l'ancrage territorial et la capacité de le maîtriser. Donc, ils ont tout fait pour être au cœur, encore une fois, du dispositif par le système de présidence, par le système de direction provisoire, par toute une série de personnalités, et ils veillent à assurer cet héritage et à mettre en valeur cet héritage de la COPIT. Les autres acteurs dont nous, on est beaucoup moins tenu par cet héritage. Il a permis la création de l'Eurométropole et il lui a apporté beaucoup mais il y a eu une période creuse de la COPIT à partir de 2002, donc s'il y a héritage, il est daté et il n'est pas actuel, y compris dans les études, les projets. Ce sont dix ans qui se sont écoulés. Nous, à notre échelle, à Lille Métropole, de par nos compétences, de par l'échelle territoriale et notre positionnement géographique et politique, on ne peut pas se contenter d'avoir un premier cercle d'intercommunales et un second cercle d'autorités avec lesquelles on dialogue, cherchant à ce qu'elles nous aident à mener des projets qu'on aurait fait avec les intercommunales. Ce schéma-là, il n'est pas possible parce qu'on est sur des compétences complètement enchevêtrées, et nous, on a un rang équivalent à la Région wallonne pour certaines politiques, donc on ne peut pas avoir un dialogue inégal avec ces structures-là, il faut qu'on soit autour de la table, et c'était le propre même de l'Eurométropole de mettre autour de la table l'ensemble des instances avec le même niveau d'implication. Donc, on est dans cette tension entre ceux qui revendiquent l'héritage de la COPIT et ceux qui considèrent que l'Eurométropole est une nouvelle étape, avec des nouvelles relations à construire et de nouveaux projets. (…) On se heurte à ceux qui revendiquent l'héritage de la COPIT, car ils sont dans un système où ils se disent « on va faire comme avant » « ça marchait bien, on va reprendre des modes de faire, des pratiques qui ont été éprouvées et qui marchaient bien ». Nous, on est dans : « on réinvente quelque chose de nouveau ». Donc, du coup, c'est plus compliqué de réinventer, mais c'est porteur d'innovation, d'adaptation à une actualité. Il n'y a pas les anciens et les modernes, mais il y a clairement deux mouvements. Mais que ce soit l'un ou l'autre, il y a clairement volonté de maîtrise de cette structure de gouvernance, qui est nouvelle et qui est potentiellement puissante. Donc, chacun veut l'orienter à son avantage, et être en capacité de l'orienter, c'est humain… »
S. Jodogne, LMCU, 17 décembre 2009.

Cette analyse nous semble importante car elle touche deux aspects essentiels des réflexions sur les processus d'institutionnalisation : elle confronte d'une part deux visions classiques d'explication du changement : celle de l'incrémentalisme ou du changement dans la continuité et celle des changements plus radicaux[792] ; elle aborde d'autre part la question de l'existence ou non de points de basculement (« *critical juncture* »), de points de non-retour dans les processus de construction institutionnelle, et interroge la capacité d'identification de ces points.

L'hypothèse selon laquelle la création de l'« Eurométropole » constitue un renouveau radical de la structure transfrontalière s'inscrit dans une vision qui conçoit la possibilité de changements de grande ampleur. L'« Eurométropole » est vécue comme un nouveau départ.

> « C'est encore quelque chose de tout nouveau, qui a à peine 2 ans, qui a connu des débuts difficiles : absence de directeur, année 2008 avec une première construction d'organisation qui a été complètement remise à plat en 2009, donc on est reparti presque de zéro en 2009, donc, on est encore dans quelque chose qui n'a pas de rodage, pas de concrétisation par des choses précises. (…) Donc, c'est une structure qui n'a pas eu un début simple, mais comme toute structure compliquée. Et de ce fait, l'implication des différents membres reste encore fragile. »
> S. Jodogne, LMCU, 17 décembre 2009.

[792] Concernant le changement « doux », on peut citer la théorie de l'incrémentalisme de Lindblom ainsi que les différentes approches du néo-institutionnalisme qui insistent sur la permanence de l'action publique et le poids des institutions. Du côté des changements « radicaux », on trouve les théories qui se focalisent sur les changements de paradigmes ou de référentiels. Cette dichotomie en matière d'analyses du changement de l'action et des institutions publiques est exposée de manière exhaustive dans un texte issu du séminaire doctoral PPC (Politiques publiques comparées) qui a eu lieu à Science Po Paris entre 2004 et 2007 : Palier B., Surel Y., « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes », in *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2010.

N'ayant pas de recul historique suffisamment important, nous pouvons difficilement attester de la validité de cette hypothèse. Néanmoins, plusieurs éléments nous paraissent déjà aller à son encontre. Rappelons ainsi que d'après l'analyse que nous avons menée jusqu'ici, certaines règles de la COPIT se poursuivent dans le cadre de la nouvelle organisation même si elles apparaissent toujours fragiles. La continuité au moins partielle des règles établies est assurée par tous les acteurs : par les acteurs français qui ont tout intérêt à maintenir ces règles dont la plupart leur sont favorables car issues d'un rapport de force à leur avantage ; mais aussi par les acteurs belges, qui se sont appropriés les règles et assument volontairement la continuité entre la COPIT et l'« Eurométropole ».

D'après l'hypothèse du changement radical, les difficultés actuelles de l'« Eurométropole » seraient liées au caractère totalement nouveau de la structure, occultant en même temps l'héritage de la COPIT. Or, d'après notre démonstration, ces difficultés correspondent à l'ouverture d'une période de potentielle redéfinition des rapports de force dans le prolongement de ceux existants depuis le début des années 1990. Les règles étant encore fragiles car peu autonomes par rapport aux individus qui les ont mises en place et soumises à divers ajustements et interprétations, elles peuvent être rapidement remises en cause si le rapport de force se déplace. Ainsi, l'idée d'un déplacement suppose l'existence d'une position pré-existante qui découle de l'histoire de la COPIT et de la coopération transfrontalière franco-belge plus largement.

Au final, la seconde hypothèse, qui conçoit l'« Eurométropole » et l'arrivée des nouveaux partenaires comme le prolongement du processus entamé avec la COPIT, voire même avant, semble mieux correspondre à la situation observée, confortant une conception du changement qui privilégie les adaptations à la marge et l'incrémentalisme.

Au delà de ces deux hypothèses opposées, la mise en place de la nouvelle organisation transfrontalière interroge plus fondamentalement le rapport entre changement et stabilité dans les processus de construction institutionnelle. Des travaux récents s'attachent à dépasser l'opposition entre changement et inertie institutionnels en montrant comment que le changement prend sa source au sein même des éléments de stabilité. Cette dialectique entre reproduction et évolution institutionnelles se trouve notamment au cœur des derniers travaux de K. Thelen et de W. Streek[793].

Selon ces nouvelles approches, la « rupture » dont parle Simon Jodogne ne serait pas tant une rupture au niveau des règles en vigueur mais plutôt une accentuation de ces règles et du rapport de force qui les accompagne, règles qui contiennent en elles-mêmes la perspective d'un changement. En effet, c'est en poussant à bout certaines règles comme celle de l'intégration de tous les niveaux de gouvernement que la coopération transfrontalière entre dans une nouvelle phase de transformation. Il ne s'agit donc

[793] Streek W., Thelen K. (Ed.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; Thelen K., « Historical Institutionalism in Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, 1999, n°2, p.369-404.

pas d'un renversement de la dynamique institutionnelle en marche mais du prolongement d'un mouvement entamé depuis plusieurs années qui fait naître de nouvelles incertitudes.

L'approche en termes de « *critical juncture* » représente également une tentative d'articulation des dynamiques de changement et de continuité. En effet, tout en insistant sur le continuum historique, certains auteurs reconnaissent l'existence de moments de bifurcation institutionnelle, de points de basculement, qui sont déterminants pour la suite du processus d'institutionnalisation.
La notion de « *critical juncture* » est d'abord présente dans les travaux de P. Gourevitch sur les crises politiques[794]. L'auteur définit les « *critical juncture* » comme des moments circonscrits dans le temps au cours desquels le système de relations entre acteurs s'ouvre, peut être modifié et aboutit à un nouvel arrangement institutionnel. On retrouve également cet idée dans la théorie de la « *path dependence* » développée par Paul Pierson qui envisage les changements institutionnels comme la conséquence de choix effectués dans le passé[795]. Il faut donc, pour expliquer le changement, chercher un point de départ, une cause première, dans l'histoire de l'institution.

Dans cette perspective, le passage à l'« Eurométropole » et ses effets sur les relations entre acteurs pourrait bien constituer un point de basculement – là où apparaissent plusieurs voies possibles – dans l'histoire de la coopération transfrontalière franco-belge.
Cependant, les auteurs qui se sont intéressés à cette question soulignent la difficulté d'identifier clairement les « *critical juncture* ». En effet, la détermination du point de basculement est souvent malaisée du fait qu'il peut être diffus et lointain[796]. En conséquence, la relation entre la cause et l'effet n'apparaît pas de manière évidente. Il n'est alors possible d'identifier le point de non-retour qu'après un travail minutieux de reconstitution de la chaîne de dépendance qui passe par la mise en évidence des mécanismes d'auto-renforcement et des logiques d'interdépendance qui relient le point de basculement à la configuration institutionnelle postérieure[797].
Il est donc bien trop tôt pour connaître aujourd'hui la portée d'un événement tel que la mise en place de l'« Eurométropole » et l'entrée des nouveaux partenaires sur l'orientation institutionnelle de la coopération transfrontalière franco-belge. Nous pouvons toutefois avancer qu'il ne s'agit pas là d'une rupture nette et facilement identifiable. La question qu'il faudra résoudre concernera surtout le rythme et le degré de changement engendré par la création de la nouvelle organisation.

---

[794] Gourevitch P., Politics in Hard Times : Comparative Responses to International Economic Crises, Ithaca, Cornell Unniversity Press, 1986.
[795] Pierson P., Politics in Time : History, Institutions and Social Analysis, Oxford, Princeton University Press, 2004.
[796] Paul Pierson souligne le risque de ne pas faire la bonne connection entre cause et effet du fait de la distance qui sépare parfois les deux : le risque est alors de ne prendre en compte que les événements déclencheurs alors que ce sont souvent soit des changements structurels lents qui sont déterminants (qui ne se révèlent qu'au moment de l'événement déclencheur), soit une cause lointaine qui a enclenché un long processus d'auto-renforcement conduisant au résultat observé (phénomène de « *path dependence* »). Cf. Pierson P., « Big, Slow-moving and… Invisible : Macro-social Processes in the Study of Comparative Politics », in *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Mahoney J., Rueschemeyer D. (Ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
[797] Mahoney J., « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society*, 2000, n°29, p.507-548.

Conclusion intermédiaire

Lors de ce chapitre clôturant notre seconde partie, nous avons tenu à mettre en évidence les différents clivages qui traversent la coopération transfrontalière intercommunale franco-belge[798] et qui renvoient à des différences structurelles dépassant le seul cadre transfrontalier.
Concernant ces clivages, une double dynamique est à l'œuvre. D'un côté, les principes d'action et le cadre cognitif sur lesquels les différents acteurs de la COPIT se sont accordés sont issus des rapports de force que ces acteurs entretiennent entre eux et qui donnent lieu à des compromis. D'un autre côté, si ces normes, ce socle commun de départ, ne parviennent pas à s'émanciper des rapports de force initiaux et que ceux-ci continuent à orienter le fonctionnement de l'organisation transfrontalière alors qu'ils dépendent eux-mêmes d'enjeux qui dépassent largement le cadre transfrontalier, le processus d'autonomisation de l'organisation risque d'être durablement entravé. Le phénomène de la « *path dependence* » intervient ici davantage en faveur des organisations établies de longue date que de l'organisation transfrontalière fraîchement installée. En effet, les acteurs qui participent à la COPIT appartiennent en même temps à d'autres organisations (intercommunales, régionales, étatiques) et se sont socialisés dans des univers culturels, socio-politiques et professionnels très différents. Ainsi, ils véhiculent au sein de la COPIT les façons d'agir et de penser qu'ils ont incorporées dans des structures préexistantes à la création de l'organisation transfrontalière. Les « sentiers de dépendance » régionaux, nationaux ou locaux dans lesquels ils s'inscrivent empêchent dès lors la COPIT d'établir le sien propre.

Les différentes lignes de clivages ont orienté la construction institutionnelle de la coopération transfrontalière dans un certain sens, mais leur déplacement pourrait entraîner une redéfinition de l'institution transfrontalière. Or, nous avons montré que des éléments susceptibles de déstabiliser les rapports de force et de provoquer un tel déplacement des clivages se sont accumulés à partir de 2008 : la fin du leadership détenu par Pierre Mauroy ainsi que l'entrée dans la nouvelle organisation transfrontalière de neuf nouveaux partenaires alimentent l'hypothèse d'un changement institutionnel.
Cette perspective de changement mérite néanmoins d'être relativisée compte tenu de deux résultats de notre recherche : d'une part, comme nous l'avons montré, l'institution transfrontalière est soumise depuis son commencement à d'incessantes transformations et adaptations qui n'empêchent pas les acteurs de s'accorder sur certains principes d'action ; d'autre part, l'organisation « Eurométropole » qui voit le jour en 2008 et la façon dont elle se structure se nourrit fortement des références cognitives et reprend une partie des pratiques qui avaient cours lors des années précédentes, du temps de la COPIT. Ainsi, ce qui caractérise la coopération transfrontalière franco-belge est surtout sa fragilité

[798] Ces lignes de clivages ont été identifiées à partir de l'analyse détaillée de la construction institutionnelle, règle par règle, de la coopération transfrontalière exposée dans le chapitre précédent.

permanente, qui fait de cet ordre institutionnel une construction encore vulnérable et dépendante des personnalités qui l'habitent.

Le constat d'une difficile émancipation de l'organisation vis-à-vis des acteurs qui l'ont fondée et en particulier de son leader, Pierre Mauroy, nous renvoie aux réflexions sur le rôle du leadership dans les entreprises de construction institutionnelle[799] mais également, encore une fois, à la question de la temporalité dans les processus d'institutionnalisation. La relative jeunesse de la COPIT nous empêche de savoir si les règles établies par la première génération vont survivre au changement de leadership et à l'arrivée de nouveaux acteurs qui se concrétise par la création d'une nouvelle organisation en remplacement de la COPIT, l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ». En d'autres termes, tant que les fondateurs de la COPIT n'ont pas passé la main, il est difficile de mettre en évidence un processus d'objectivation et de naturalisation des règles : bien que la création de l'« Eurométropole » soit présentée par les acteurs comme une preuve de la solidification de la coopération transfrontalière – certains principes de fonctionnement et discours de légitimation établis sous la COPIT sont effectivement repris dans le cadre de la nouvelle organisation –, l'avenir du processus d'institutionnalisation demeure empreinte d'incertitudes.

Pour conclure, nous voudrions citer deux acteurs de la coopération qui expriment à la fois les doutes mais aussi les espoirs qui entourent l'avenir de la coopération transfrontalière. Ils évoquent le caractère récent de cette institution et l'éventail des possibilités qui s'offrent encore aujourd'hui à cette jeune organisation. S'ils sous-estiment peut-être le sentier de dépendance dans laquelle la coopération transfrontalière s'est déjà engagée, et que nous avons tenté de mettre en évidence, ils rappellent aussi l'une des limites de notre recherche qui est celle de travailler sur un objet à l'histoire relativement brève – une vingtaine d'années. Le sentier tracé est encore court, les bifurcations peu nombreuses et le poids des années léger, laissant à la coopération transfrontalière intercommunale un avenir assez ouvert.

> « Personne n'est porteur d'un intérêt transfrontalier. C'est comme dans une Communauté urbaine : les élus y sont pour défendre les intérêts de leur commune puisqu'ils seront jugés par les électeurs de leur commune, et pas par les électeurs de la Communauté urbaine. Donc, c'est logique qu'ils agissent au nom de leur commune avant tout, même si ça peut amener à un fonctionnement illogique des territoires. On a la chance d'avoir des leaders ici qui arrivent à concilier intérêt communal et intérêt communautaire jusqu'à présent. Il y a un véritable esprit communautaire qui se fait jour, ce qui n'était pas le cas il y a dix ans. Ils doivent à la fois défendre les intérêts de leur commune et les intérêts communautaires parce que le système d'élection le veut ainsi. Donc, vous imaginez au niveau transfrontalier… Ça évolue, mais à la Communauté urbaine, il a fallu longtemps : il y a vingt ans, des élus en ont eu assez que ce soit une caisse où l'on pouvait piocher dedans, pour devenir un outil de développement stratégique. Ça a pris vingt ans à une coalition majoritaire pour obtenir que le discours devienne un discours communautaire (…). Toute la dialectique, c'est de montrer qu'il n'y a pas de différence à long terme en l'intérêt communal et l'intérêt communautaire : l'un ne s'en sortira pas sans l'autre. C'est ça le jeu de « win-win » ; facile à comprendre, mais à vivre tous les jours, beaucoup moins… Et encore, on est dans une Communauté qui a un budget,

[799] Voir notamment : Baraize F. et al., « Le pouvoir local en débat : pour une sociologie politique du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, 2000, n°13, p.103-119 ; Smith A., Sorbet C., *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

des compétences claires, et qui a quarante ans… Ramenez ça à une structure molle qui n'a que dix ans d'existence, qui n'a pas de budget, qui n'a pas de compétences, ça prendra une génération, deux générations, on en revient au temps long. Qu'est-ce que c'est que cinquante ou trente ans par rapport à la vie de nos villes ? Question de temps. Par contre, comment va évoluer le contexte général autour, c'est une donnée qu'on ne maîtrise pas. S'il n'y a plus de Belgique demain, est-ce que ça change quelque chose ? »
T. Baert, ADU, 30 octobre 2007.

« C'est tout l'avenir qui nous le dira. Comment le politique se saisira de ce nouvel outil. (…) Évidemment, dans son fonctionnement, dans sa relation avec ses membres fondateurs, on verra quelle sera sa force, sa capacité d'influence, sa capacité d'intégration. On verra la force du directeur général, la force du président, la force de l'assemblée. Est-ce qu'ils seront en mesure de faire évoluer les statuts pour leur donner plus de légitimité, de décider en dehors de l'unanimité ? Ce sera le politique qui pourra faire évoluer tout ça. Quelle sera sa force, sa capacité à faire appel à des fonds européens pour avoir les moyens de sa politique en dehors des dotations de ses membres ? L'avenir nous le dira. Est-ce qu'elle sera étouffée par ses membres, neutralisée ou est-ce qu'elle sera une institution qui sera écoutée ? Déjà, il faut mettre en place. Ce n'est pas gagné. On est à un point de non-retour (…). Avec la dissolution de la COPIT, on a contribué à ce point de non-retour, et maintenant, il y a urgence, nécessité de créer cette nouvelle structure. On n'a plus de roue de secours, il faut avancer. »
S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

Si, au terme d'une quinzaine d'années de travail en commun, les membres de l'organisation intercommunale transfrontalière partagent certaines valeurs et certains principes d'action, le processus par lequel ces normes et ces règles s'émancipent de leurs promoteurs originels et guident le comportement des acteurs de la coopération ne fait que commencer.

Par ailleurs, rien ne dit que cette organisation est, comme elle prétend l'être, le nœud central de l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. Sa fragilité actuelle peut nous faire douter de cette perspective d'autant plus que d'autres chemins institutionnels se sont développés de manière indépendante, croisant parfois la route de la COPIT et de l'« Eurométropole ».

Conclusion de la partie 2 :

Un ordre institutionnel à la recherche de son « sentier »

À travers les deux activités qui marquent son histoire, l'organisation transfrontalière COPIT s'institutionnalise : elle produit et stabilise des représentations et des idées autant que des interactions et des normes de fonctionnement concret de la coopération. Le cadre de pensée et d'action issu de l'expérience du « projet Grootstad », qui s'est lui-même construit à partir de ce qui existait déjà, est conforté et prolongé à partir de 2002 alors que la COPIT se focalise sur son évolution organisationnelle et juridique. De manière générale, nous pouvons affirmer que les acquis du « projet Grootstad » se sont largement maintenus jusqu'à l'« Eurométropole » tant dans la forme que dans les pratiques courantes.

Pourtant, en y regardant de près, de petits mais nombreux ajustements ont été apportés aux différentes règles structurant la coopération transfrontalière intercommunale, notamment concernant le rapport aux acteurs extérieurs ou le rôle des élus dans la direction du partenariat ainsi que leurs rapports au personnel administratif et technique. Et l'incertitude concernant ces règles semble devoir se prolonger avec l'élargissement du partenariat transfrontalier à de nouvelles autorités politiques. De plus, certaines règles bien que récurrentes continuent à faire l'objet d'interprétations ou de pratiques diverses : c'est le cas du principe d'équilibre entre les partenaires, des représentations de ce que devrait être l'action publique transfrontalière, ou encore de la règle du consensus. Les multiples ajustements et fluctuations qui ont fait évolué les principes d'action et les représentations devant guider la coopération transfrontalière – et continuent de la caractériser – attestent du caractère encore fragile et récent de l'institution. Si l'ajustement est incrémental et ne remet pas en cause le fondement général des règles en vigueur, il est aussi permanent, ne laissant pas à l'institution de longues périodes de stabilisation. De même, si la pluralité et l'ambiguïté concernant l'interprétation des règles peuvent apparaître insignifiantes comparativement à leur durabilité et à leur assise, elles demeurent sources d'incertitude et confusion. Dès lors, il semble difficile de conclure uniquement à la solidité des règles actuelles, qui semblent encore susceptibles d'évoluer fortement, et à leur autonomie vis-à-vis de leur créateur compte tenu de la dépendance aux configurations structurelles pré-existantes.

Le caractère récent de l'organisation transfrontalière est un élément à prendre en compte mais il n'est pas le seul. Pour mieux comprendre la formation des règles institutionnelles régissant la coopération transfrontalière intercommunale, ainsi que leur fragilité, nous nous sommes intéressée, pour chacune des règles, aux rapports de force entre les acteurs, car ce sont eux qui déterminent en grande partie la façon dont les règles vont émerger et se stabiliser. En effet, chacun des acteurs et des autorités politiques auxquelles ils appartiennent va tenter d'imposer les règles qui lui sont le plus favorables, les

règles qui lui permettent d'utiliser la coopération transfrontalière à son profit[800], c'est-à-dire de gagner en pouvoir, en autorité et en légitimité. Autrement dit, l'établissement de normes d'action, qu'elles soient de nature cognitive ou pratique, traduit toujours des rapports de domination et des enjeux de pouvoir sous-jacents. Cependant, la domination d'un seul acteur sur les autres étant rarement possible, ce sont souvent des compromis qui résultent des rapports de force entre acteurs, compromis qui, bien que n'étant pas à la faveur d'un seul acteur, n'en demeurent pas moins le reflet d'une situation de domination. « *On peut considérer une grande partie de ces règles comme une forme de « sédimentation » des rapports de force et des multiples compromis réalisés entre les acteurs institutionnels*[801]». A cet égard, les règles de la coopération transfrontalière intercommunale franco-belge reflètent à la fois l'état des relations franco-belges (qui se caractérise par une domination française), la fragmentation interne à la Belgique et le clivage entre grandes villes et petites/moyennes communes frontalières.

Si ces clivages sont constitutifs des règles qui structurent la coopération, ils sont aussi révélateurs de certaines tensions susceptibles de modifier l'équilibre des forces. Les tensions entre les trois grandes villes (Lille, Tournai et Courtrai) du partenariat et quelques communes directement frontalières (Mouscron, Comines, Halluin) mais aussi, dans une moindre mesure, la relation bilatérale entre Français et Belges reposent en grande partie sur une divergence de points de vue quant à la finalité de l'action transfrontalière : pour certaines communes et intercommunales, belges notamment, l'argumentaire métropolitain, bien que majoritairement accepté côté belge, ne peut se passer d'une action de gestion sectorielle de proximité à la frontière. Or, si la COPIT puis l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » n'ont pas réussi jusqu'à présent à associer ces deux aspects, c'est que la gestion sectorielle de la frontière est au cœur d'autres dispositifs institutionnels eux aussi chargés de développer la coopération transfrontalière à la frontière franco-belge.
Il s'agit d'une part de l'action sectorielle des administrations locales, et notamment des intercommunales indépendamment de leur appartenance à la COPIT, d'autre part des actions financées par le dispositif européen INTERREG. Certes, la COPIT et l'« Eurométropole » ont toujours eu l'intention de s'appuyer sur les services sectoriels des autorités territoriales et sur l'aide européenne pour concrétiser leur action réflexive et symbolique, mais en pratique, les actions des services sectoriels et d'INTERREG se déroulent selon des normes et des règles bien souvent différentes de celles qui encadrent le partenariat intercommunal transfrontalier. Ainsi, nous avons à faire à des ordres institutionnels distincts qui oeuvrent dans le même domaine d'action publique et en partie, sur le même territoire. La question de l'articulation entre ces ordres institutionnels nous semble dès lors primordiale pour mettre en relief et en relation le cadre institutionnel de la COPIT précédemment

[800] « *Les règles sont soumises à un processus continu de négociation et de redéfinition, qui découle des conduites stratégiques que les acteurs engagent pour les modifier dans un sens conforme à leur intérêts.* », Nay O., *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.
[801] Nay O., *op.cit.*

décrit, mais surtout pour comprendre la complexité du processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière dans la zone centrale de la frontière franco-belge. Loin d'être orientée par un seul corps de règle, la coopération transfrontalière franco-belge s'insère dans plusieurs ordres institutionnels à la fois concurrents et interdépendants, ce que nous allons maintenant développer dans notre troisième partie.

Partie 3

L'illusion d'un cadre institutionnel unique :

Autonomie, concurrences et chevauchements d'ordres institutionnels

Dans la zone observée (entre Lille, Tournai et Kortrijk), la COPIT puis l'« Eurométropole » semblent constituer le cadre dominant à travers lequel la coopération transfrontalière s'organise et s'institutionnalise. Le caractère en apparence dominant de cet ordre institutionnel provient de divers processus que nous avons analysés dans les deux précédentes parties. D'une part, les acteurs intercommunaux de la COPIT ont porté une définition de la coopération transfrontalière qui s'est rapidement imposée comme la plus prometteuse et la plus lisible, et qui a évincé ou du moins englobé les autres. Il s'agit de la définition du transfrontalier comme problème de développement métropolitain absorbant du même coup les enjeux d'intégration européenne et de relations inter-gouvernementales. D'autre part, la COPIT a été investie par des autorités politiques au pouvoir grandissant et en quête d'un surplus de reconnaissance, notamment LMCU mais aussi la Province de Flandre occidentale et dans une moindre mesure, les intercommunales belges. L'intérêt de ces organisations était donc de faire de la COPIT une arène centrale qui leur permette de s'affirmer dans le paysage institutionnel environnant. De plus, l'organisation transfrontalière a été soutenue dès sa création par quelques élus locaux très influents, en particulier Pierre Mauroy, et à sa suite, Rudy Demotte et Stefaan De Clerck, ce qui lui a donné une visibilité importante auprès des médias et des instances politiques supérieures – jusqu'aux gouvernements nationaux et à l'Union européenne. Enfin, ses actions se sont majoritairement tournées vers la promotion du territoire transfrontalier issue de travaux d'expertise réalisés dans le cadre du « projet Grootstad », ainsi que vers la promotion de sa propre organisation puisque les dix dernières années de la COPIT ont été marquées par une réflexion sur l'évolution organisationnelle et juridique de la structure transfrontalière intercommunale.

Ainsi, en multipliant les actions de communication et en se focalisant sur sa propre évolution organisationnelle, la COPIT, portée par des instances et des représentants politiques bien en vue et relayée par les médias, a réussi à apparaître comme le cadre unique d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière dans la zone centrale de la frontière franco-belge. Sa visibilité politique et l'action qu'elle a menée sur elle-même ont attiré l'attention publique et ont fait d'elle l'ordre institutionnel apparemment dominant pour la zone « Lille-Tournai-Kortrijk ». C'est d'ailleurs ce processus qui a guidé notre analyse jusqu'ici, et nous a conduite à interroger le processus de construction institutionnelle de la coopération transfrontalière dans le cadre de la COPIT et de l'« Eurométropole », comme nous l'avons fait dans la partie précédente.

> « C'est l'effet pervers de la communication à outrance de la COPIT : en communiquant à tout va sur le transfrontalier, la COPIT a porté en exclusive le transfrontalier. La preuve, pour vous, en arrivant, le transfrontalier, c'était la COPIT. Vous êtes allé voir Jef Van Staeyen et voilà. Or, c'est bien plus compliqué que ça. »
> S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

Mais, comme nous le suggère cet agent de LMCU, nous avons aussi soupçonné l'existence de cadres d'institutionnalisation alternatifs à la COPIT. Ce qui nous a tout d'abord alerté, ce sont les critiques faites à l'encontre de l'organisation transfrontalière intercommunale, de la part de ses propres

membres comme d'acteurs extérieurs, concernant l'absence d'« actions concrètes » de coopération mises en œuvre par la COPIT. Pourtant, contrairement à ce que peuvent en dire certains observateurs, les résultats de quinze ans de COPIT ne sont pas nuls : la production de savoirs transfrontaliers et l'évolution organisationnelle et juridique de la structure transfrontalière sont les principaux effets que nous avons mis en évidence. C'est à travers ces activités que les règles institutionnelles se sont forgées[802]. Ce ne sont donc pas tant les reproches d'inactivité de la COPIT qui nous ont intriguée mais le fait de découvrir que des actions sectorielles transfrontalières ont lieu sans que la COPIT n'en soit toujours partie prenante. Soyons plus précis : nous avons observé que des projets transfrontaliers sont réalisés dans divers domaines d'action publique sur le territoire de la COPIT, mais qu'elles se situent soit en dehors du cadre de la COPIT, soit dans une interaction indirecte ou lointaine avec elle. Ces actions transfrontalières s'inscrivent dans un double cadre : d'une part, elles sont menées dans un cadre sectoriel dans lequel interviennent des acteurs très variés, y compris les services sectoriels des intercommunales membres de la COPIT ; d'autre part, elles sont financées par le programme européen INTERREG mettant en relation divers niveaux de gouvernements.

Il existe donc deux arènes, au moins partiellement autonomes de celle de la COPIT, dans lesquelles la coopération transfrontalière est un objet d'action publique. Telle que définie en introduction, l'« arène » renvoie à un espace d'interactions au sein duquel des acteurs diversifiés produisent des règles et des représentations communes dans la perspective d'une action collective. Ces deux arènes, l'une attachée aux secteurs, l'autre au dispositif INTERREG, produisent des pratiques et des représentations de la coopération transfrontalière potentiellement différentes de celles que nous avons mises en évidence concernant l'organisation transfrontalière intercommunale. Finalement, elles contribuent au même titre que la COPIT à l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière sur le territoire transfrontalier intercommunal. Ce constat que nous allons exposer dans cette dernière partie s'ajoute à celui que nous avons établi à la fin de notre seconde partie sur la fragilité et l'incertitude qui marquent encore l'institution transfrontalière intercommunale. Ainsi, malgré des éléments qui l'imposent comme le cadre institutionnel le plus remarqué, la COPIT puis l'« Eurométropole » constituent un ordre institutionnel fragile à la fois au plan interne mais aussi parce qu'il concurrencé par d'autres arènes d'institutionnalisation.

Plusieurs questions apparaissent alors : dans quelle mesure l'approche sectorielle de la coopération transfrontalière et le modèle INTERREG se sont-ils développés indépendamment de la COPIT ? Dans quelle mesure ces deux ordres institutionnels sont-ils différents, indépendants ou concurrents de celui porté par la COPIT ? Ou au contraire, interdépendants et complémentaires ? Autrement dit, quel degré

[802] Dans sa définition de la mise en œuvre, Antoine Mégie rappelle que « même si une politique semble ne déboucher sur aucun résultat concret, l'analyse de sa fonction symbolique, en termes d'effet d'annonce, de sentier institutionnel ou de représentation et perceptions de la situation, demeure importante », *Dictionnaire des politiques publiques*, 2006, Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), Presses de Science Po, Paris.

de convergence ou de divergence observe-t-on entre ces différents ordres institutionnels[803] et quelles relations entretiennent-ils entre eux ? Finalement, peut-on parler d'un chemin institutionnel unique pour la coopération transfrontalière intercommunale ? En d'autres termes, la coexistence de plusieurs ordres institutionnels, même concurrents, peut-elle alimenter un seul et même processus d'institutionnalisation ?

Nous étudierons successivement les processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-belge portés par le dispositif INTERREG (**chapitre 5**), puis ceux portés par différents acteurs sectoriels (**chapitre 6**). Nous chercherons à définir pour chacun de ces deux ordres institutionnels la nature des relations qu'ils entretiennent avec le cadre institutionnel représenté par la COPIT devenu en 2008 l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ». Tandis qu'INTERREG vient directement concurrencer l'organisation transfrontalière intercommunale en tant que dispositif producteur de procédures et de représentations, les actions sectorielles transfrontalières soulèvent la question de l'autonomie de la mise en œuvre par rapport aux normes constitutives construites dans le cadre de la COPIT. Au final, la coopération transfrontalière semble structurée par une configuration triangulaire composé de trois ordres institutionnels qui se chevauchent, se complètent et se concurrencent partiellement, ou plus précisément par une configuration d'acteurs multi-niveaux répartis entre deux ordres institutionnels centrés sur la production de sens et de procédures et une nébuleuse institutionnelle hétérogène et fluctuante focalisée sur la mise en œuvre.

[803] A l'instar d'Andy Smith et Caitriona Carter, nous utilisons le terme d'ordre institutionnel dans la mesure où le terme d'institution nous semble trop fermé et trop proche de celui d'« organisation ». Certes, nous pourrions adopter une définition large de l'institution (comme ensemble de normes et de procédures répétées dans le temps), mais il nous semble que le terme d'ordre institutionnel évoque mieux encore le caractère construit et l'ambition englobante des institutions transfrontalières que nous avons étudiées. Comme le rappelle Andy Smith, parler d'ordre institutionnel est intéressant car cela permet de souligner le caractère multi-niveaux et intersectoriel des nouveaux types d'institution. Cf. « Revitalizing Public Policy approaches to the EU : "Territorial Institutionnalism", Fisherie and Wine », *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, n°2, p.263-281.

Chapitre 5 : Dispositif européen INTERREG versus intercommunalité transfrontalière

Laissons de côté pour un moment la COPIT et l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » et intéressons-nous au programme INTERREG franco-belge, et plus particulièrement à son application sur le territoire de la COPIT.

Le programme INTERREG voit le jour à la fin des années 1980 dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne en tant que Programme d'initiative communautaire (PIC). Il prend peu à peu de l'ampleur jusqu'à devenir en 2007 l'un des principaux objectifs de la politique régionale. De 1988 à 2009, le dispositif INTERREG évolue fortement et se traduit par de nombreuses catégories d'action, règles et principes que les acteurs engagés dans le dispositif, en particulier les Régions, dans une moindre mesure les Départements, les Provinces et les services déconcentrés de l'Etat, s'approprient et adaptent à leur contexte local tout en restant sous la tutelle européenne. Il s'agit des principes de partenariat, de cofinancement, de programmation, de décentralisation mais aussi des multiples pratiques de contrôle, d'audit et d'évaluation. Sous l'influence de la Commission européenne, INTERREG véhicule au niveau régional et local des instruments de gestion, des modes d'organisation, des hiérarchisations entre acteurs et des priorités thématiques spécifiques. Le dispositif INTERREG devient donc au niveau territorial une forme d'institutionnalisation particulière de la coopération transfrontalière, avec ses règles propres (section A).

Les acteurs les plus impliqués dans la gestion du programme intériorisent progressivement ces principes d'action sans y opposer de fortes résistances. Nous nous interrogerons alors sur les conditions qui permettent au modèle INTERREG de se construire et de s'intégrer relativement facilement au fonctionnement et aux valeurs des autorités territoriales françaises et belges. Nous verrons que le modèle INTERREG s'implante sans difficulté pour deux raisons : d'une part, il n'y a pas de modèles, de cadres de pensée et d'action préalables pour organiser la coopération transfrontalière au sein des organisations existantes, car celle-ci est un domaine d'action nouveau ; d'autre part, INTERREG contient des éléments d'auto-renforcement qui facilitent la perpétuation des règles que ce dispositif véhicule (section B).

Parallèlement au dispositif européen INTERREG institutionnalisant la coopération transfrontalière dans la zone transfrontalière franco-belge, les acteurs intercommunaux, se sentant marginalisés au sein du programme INTERREG, mettent en place la COPIT, une coopération à la fois différente et dépendante du programme européen. Nous nous interrogerons sur les liens qui unissent ces deux ordres institutionnels et sur leur éventuelle compatibilité (section C).

Section A – INTERREG : un modèle européen de développement local pour les zones frontalières

Des premières recommandations en faveur de la coopération entre autorités locales situées aux frontières à la reconnaissance de la coopération transfrontalière comme un des trois objectifs fondamentaux de la politique régionale européenne, les institutions communautaires ont joué un rôle primordial dans l'émergence d'un modèle européen de développement local pour les régions frontalières. Ce modèle s'est incarné à partir de 1990 dans le dispositif INTERREG et n'a cessé de se perfectionner au fil des programmations jusqu'à constituer un véritable cadre d'institutionnalisation pour la coopération transfrontalière dans les territoires frontaliers de l'Union européenne. Il sera nécessaire dans un premier temps de détailler les règles institutionnelles qui caractérisent le dispositif INTERREG à deux niveaux : dans les règlements européens où elles sont formalisées, et à la frontière franco-belge où elles font l'objet d'un travail de traduction par les acteurs territoriaux en charge de la gestion du dispositif (2). Mais tout d'abord, rappelons brièvement l'histoire de la politique régionale développée par l'Union européenne, dont est issue celle du dispositif INTERREG (1).

1. La politique régionale européenne et le programme INTERREG

- *Naissance de la politique régionale européenne et identification de la question frontalière*

Plusieurs analystes considèrent que la politique régionale européenne a débuté avec la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) en 1975. Pourtant, d'autres chercheurs montrent que les bases théoriques d'une telle politique se sont construites plus tôt, dès le début des années 1960[804]. Certes, le contexte des années 1960, et plus encore de la décennie 1970, n'est pas encore favorable à l'émergence d'une véritable politique régionale communautaire. Les préoccupations des Etats membres comme de la Commission sont surtout tournées vers les disparités existantes entre les pays plutôt qu'entre les régions, qui ne jouissent alors d'aucune reconnaissance spécifique auprès des institutions communautaires. En effet, avec l'ouverture des marchés, les Etats craignent la concurrence économique entre pays européens, et les instances communautaires souhaitent avant tout harmoniser les situations nationales afin de favoriser la mise en place d'un marché commun. L'attention se porte alors davantage vers les disparités socio-économiques au niveau national que sur les disparités territoriales : le Fonds Social européen (FSE) qui est créé en 1957 ne comporte pas de dimension territoriale.

[804] Smith A., *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Drevet J-F., *Histoire de la politique régionale européenne*, Paris, Belin, 2008.

Cependant, à l'intérieur de la Commission européenne, l'idée d'une aide pour les régions défavorisées de la Communauté européenne émerge dès le début des années 1950. Si le Traité de Rome reste très discret sur la possibilité d'une action compensatoire en faveur des régions les plus pauvres[805], les objectifs de « réduction des disparités » et de « développement harmonieux » du territoire européen sont déjà présents dans les articles 2 et 3 du Traité. De plus, une dérogation aux règles de la concurrence est prévue pour les aides régionales mises en place par les Etats membres, à condition qu'elles soient sélectives, temporaires, dégressives et exceptionnelles.

Mais, en pratique, les restrictions que la « DG Concurrence » entend voir appliquées en matière d'aides régionales versées par les Etats membres à leurs régions se heurtent à la résistance des Etats membres qui se montrent très réticents à toute interférence communautaire dans leurs relations avec leurs collectivités territoriales. Par ailleurs, aucun des six pays fondateurs, à l'exception de l'Italie, ne voit l'intérêt d'une action régionale européenne, pour des raisons variées[806]. Nous ne reviendrons pas en détail sur les conditions socio-économiques des Etats membres des décennies 60 et 70 qui, comme nous l'avons exposé dans notre première partie, ne facilitent pas la construction d'un argumentaire en faveur d'une politique régionale européenne : la croissance des années 1960 décrédibilise le scénario d'un accroissement des disparités régionales au sein de la Communauté européenne tandis que la crise qui s'étend à partir du milieu des années 1970 rend le problème des disparités régionales secondaire face à l'ampleur des difficultés qui affectent progressivement l'ensemble des territoires[807].

Pourtant, au cours de ces années, des avancées significatives sont faites en matière d'aide aux régions en difficulté. Durant les années 1960, les premières études et statistiques sur le sujet sont réalisées par la Commission qui définit les grandes orientations de la future politique régionale. Les zones frontalières apparaissent déjà aux yeux des administrateurs européens comme une situation particulière à prendre en compte dans le processus de construction européenne[808]. En 1967, une direction spéciale, la DG XVI, est créée au sein de la Commission pour traiter des problèmes régionaux. L'année suivante, elle deviendra la DG REGIO.

---

[805] La seule mesure prévue est la création de la Banque européenne d'investissement (BEI) qui peut prêter aux régions en difficulté à des taux préférentiels.

[806] Avec la mise en place du marché commun, la France a peur d'être distancée par l'Allemagne dont la reconstruction avance rapidement. Elle mise surtout sur la PAC pour compenser l'ouverture du marché français à la concurrence, et souhaite maintenir sa politique régionale en dehors de toute interférence communautaire et garder ses collectivités sous la tutelle exclusive des autorités étatiques. Dans les autres pays (Benelux, Europe du Nord, Allemagne), les disparités socio-économiques sont moindres ou interfèrent avec des problèmes d'ordre politique (Belgique), d'où une certaine indifférence. En Allemagne, au niveau infranational, l'éventualité d'une politique régionale communautaire suscite plus d'intérêt, mais les Länder allemands se satisfont à l'époque d'un système de transferts avantageux au niveau national. Seule l'Italie, qui subit de plein fouet la concurrence française au niveau agricole et la concurrence allemande sur son marché industriel, soutient l'idée d'une compensation via un fonds régional européen.

[807] Dans plusieurs pays, les politiques nationales d'aides régionales sont d'ailleurs remises en cause. En France notamment, en 1986, le gouvernement de cohabitation décide de supprimer la DATAR, sauvée in extremis par un de ses fondateurs, Olivier Guichard.

[808] En 1961, à la suite d'une conférence sur les économies régionales organisée par la Commission, des groupes de travail sont formés et des études sont poursuivies, notamment sur le thème des zones frontalières. En 1965, un mémorandum de la Commission insiste sur plusieurs éléments dont l'élaboration de programmes d'investissements publics pour les régions situées le long des frontières communes des Etats membres. En 1971, le 3ème programme économique adopté par le Conseil souligne l'existence d'une responsabilité communautaire complémentaire de celle des Etats membres concernant quatre « problèmes régionaux d'intérêt commun » dont l'impact négatif de l'intégration communautaire sur les régions, notamment frontalières.

Puis, en 1975, la perspective d'une zone monétaire unique, et surtout l'adhésion de la Grande-Bretagne[809] offrent l'occasion de créer le Fonds européen de développement régional (FEDER) malgré les réticences ou l'indifférence des Etats membres. Ce fonds vise à financer des projets dans des zones en retard de développement afin de pallier les déséquilibres régionaux au sein de la Communauté européenne. Les régions transfrontalières ne font pas encore l'objet d'un traitement spécifique mais elles sont identifiées à l'article 5 du règlement sur le FEDER[810] comme des zones d'intervention prioritaires dans le cadre du financement d'actions novatrices. Des possibilités sont donc déjà ouvertes mais n'ont pas encore d'effets.

Les débuts de la politique régionale communautaire sont marqués par une grande dépendance à l'égard des Etats membres : la politique consiste en une distribution d'enveloppes financières que les Etats utilisent dans le cadre de leur propre politique d'aménagement du territoire. Pour beaucoup d'analystes, la logique inter-gouvernementale domine alors largement[811] : les dotations budgétaires attribuées à chaque pays selon une logique de quotas découlent d'une négociation entre Etats membres et non d'une appréciation extérieure des problèmes régionaux, et les zones qui reçoivent les aides sont déterminées par les Etats membres selon des critères nationaux. Le FEDER est donc à ses débuts « *peu européen* » et « *pas très régional* »[812] : « *peu européen* » car des quotas sont garantis pour chaque pays, et ce sont les Etats membres qui sélectionnent les zones éligibles ; « *pas très régional* » car les collectivités territoriales ne sont pas systématiquement associées à la définition des projets – leur implication dépend en fait du bon vouloir des autorités centrales. Dans ce contexte, la Commission européenne est cantonnée à un rôle administratif de traitement des demandes de soutiens financiers et n'a que peu d'influence sur le choix des projets retenus : contrairement aux dispositions fixées par les règlements, les financements européens alimentent souvent des projets nationaux déjà engagés par les Etats sans se soucier des souhaits émis par la Commission et des exigences de coordination avec les autres politiques communautaires, notamment celles financées par les autres fonds structurels, comme le FSE et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Néanmoins, la politique régionale européenne gagne peu à peu en autonomie[813]. Cela se traduit notamment par une prise en charge de la politique régionale directement par la Commission européenne, qui développe progressivement ses propres principes d'action et ses critères de sélection des projets de développement régionaux susceptibles d'être financés par le FEDER. Dans un premier

---

[809] Selon les calculs en vigueur à cette époque, la Grande-Bretagne devait être l'un des plus gros contributeurs au budget européen sans recevoir beaucoup en échange, notamment dans le cadre de la PAC étant donné la faible part de l'agriculture dans l'économie anglaise. Or, la Grande-Bretagne ne veut pas payer pour la PAC sans recevoir d'autres compensations. La France qui refuse catégoriquement que la PAC soit modifiée préfère envisager un fonds régional dont une partie importante irait aux régions anglaises en difficulté, et finit par convaincre les autres pays de créer un tel fonds.

[810] Article R du Règlement (CEE) n°724/75 du 18 mars 1975 portant création du Fonds européen de développement régional (FEDER), *JO* n° L 73/2 du 21 mars 1975.

[811] Blumann C., « Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale », in *L'Europe et les Régions : quinze ans de cohésion économique et sociale,* Leclerc S. (dir.), Bruxelles, Bruyland, 2003 ; Drevet J-F., *op.cit.*

[812] Drevet J-F. , *op.cit.*

[813] Cammilleri A., « Les acteurs européens de la cohésion économique et sociale », in *L'Europe et les Régions : quinze ans de cohésion économique et sociale,* Leclerc S. (dir.), *op. cit.* ; Smith A., *op.cit.*

temps, les principes qu'elle édicte laissent une marge de manœuvre importante aux Etats, ou quand ils tentent de contraindre ces derniers, ils ne sont que très partiellement respectés par les Etats[814]. Mais cela n'empêche pas les membres de la Commission de poursuivre leurs études sur les effets régionaux de l'intégration européenne, de développer des statistiques régionales en collaboration avec EUROSTAT, et finalement, d'élaborer des propositions de réformes des fonds structurels qui précisent les principes de gestion, les priorités d'action et les critères d'éligibilité des régions. En 1978, la Commission obtient l'ouverture d'une section « hors quotas », ce qui lui permet de financer des « actions communautaires spécifiques » qu'elle sélectionne elle-même et d'expérimenter ainsi de nouvelles méthodes de gestion, dégagées des contraintes des Etats membres.

Pour la programmation 1984-1989, les quotas sont remplacés par des fourchettes qui garantissent aux pays des montants minimum, mais cela se traduit par une émulation entre les Etats pour les montants restants, ce qui laisse à la Commission une marge de manœuvre accrue pour l'attribution de ces fonds restants. Les modalités de programmation et de suivi sont précisées, les procédures de coordination entre les fonds structurels sont renforcées et le budget total est augmenté.

Dans le même temps, la Commission commence à dégager des critères spécifiquement territoriaux pour sélectionner les actions « hors quotas ». Elle définit en particulier deux cas à privilégier : les régions frontalières et les régions ultrapériphériques[815]. La prise de conscience de la nécessité d'un traitement spécifique des régions transfrontalières dans le cadre du FEDER s'effectue à la suite de l'expérience du « Pôle européen de développement » (PED) de Longwy pour lequel les trois pays concernés (la France, la Belgique et le Luxembourg) ont fait appel au fonds régional européen. Le FEDER n'ayant pas prévu le cas de dossiers plurinationaux, trois dossiers nationaux ont dû être élaborés et une demande spéciale a été faite pour qu'ils soient traités en même temps, ce que le FEDER a accepté de faire à titre exceptionnel tout en prenant conscience de l'inadaptation de son dispositif aux situations transfrontalières.

A la fin des années 1980, malgré les effets de la crise économique qui remettent en question les politiques d'aides régionales dans les différents pays européens et la difficile coordination des services internes à la Commission, plusieurs éléments convergents mènent à une réforme importante de la politique régionale européenne. Il s'agit tout d'abord du problème d'intégration des pays méditerranéens : la Grèce, l'Espagne et le Portugal, qui viennent d'adhérer à la Communauté européenne ont des niveaux de développement beaucoup plus faibles que les pays du Nord de

[814] Par exemple, d'après le règlement de 1975 sur les fonds structurels, les Etats membres doivent présenter à la Commission des programmes de développement régional (PRD) afin de servir de cadre aux interventions du FEDER. A travers ces documents de programmation, la Commission veut contraindre les Etats à produire des documents de référence lui permettant d'avoir une approche plus sélective des projets et veut développer les coordinations entre les pays, notamment dans les régions frontalières. Elle met au point un schéma de présentation commun. Mais dans la pratique, les Etats sont opposés à des documents qui pourraient restreindre leur capacité à proposer les projets qu'ils souhaitent. Ils élaborent alors des documents très généraux, très hétéroclites, et le schéma commun proposé par la Commission est rarement suivi.

[815] Les régions ultrapériphériques déterminées par l'Union européenne sont : les Départements d'outre-mer français (Guyane, Martinique, Guadeloupe, Réunion), deux collectivités d'outre-mer françaises (Saint-Barthélemy et Saint-Martin), deux Régions autonomes portugaises (Madère et Açores) et une Communauté autonome espagnole (les Iles Canaries).

l'Europe, et s'ajoutent au Mezzogiorno italien, ce qui relance la question des déséquilibres régionaux au sein de la Communauté. Ensuite, des critiques de plus en plus fortes, notamment de la part de la Grande-Bretagne, se font entendre à l'encontre de la politique agricole commune (PAC), critiques qui dénoncent son inefficacité, notamment en matière de rattrapage économique. Par ailleurs, des processus de décentralisation débutent dans de nombreux pays : « *A la recherche de moyens que les Etats ne sont pas toujours prêts à leur fournir, les collectivités territoriales veulent avoir accès aux financements de la politique régionale européenne*[816]», et l'ouverture des économies régionales les incitent à développer des relations avec leurs homologues européens. Enfin, on assiste à une période de relance de la construction européenne : la mise en place d'un marché commun a été décidée et formalisée à travers la signature de l'Acte unique en 1986, et on prépare le Traité de Maastricht. La Commission développe alors un discours qui insiste sur la nécessité d'un équilibre entre le développement d'un marché unique et la mise en œuvre de politiques de solidarité[817]. Ce discours sera particulièrement soutenu par Jacques Delors, président de la Commission, qui joue un rôle majeur pour convaincre les Etats membres au plus haut niveau. Ces différents éléments sont autant de conditions favorables pour réformer la politique régionale dans le sens d'une plus grande intégration communautaire.

- ***La première grande réforme des fonds structurels et la création d'INTERREG***

La réforme de 1988 qui touche tous les fonds à finalité structurelle (FSE, FEOGA, FEDER) marque un tournant dans la politique régionale communautaire. La réforme de 1988 se traduit par une augmentation des différents financements, FSE, FEDER, FEOGA – qui sont réunis sous le terme de fonds structurels –, et prévoit des changements importants pour mieux organiser les missions de ces fonds, désormais associée à l'idée de politique de cohésion économique et sociale (article 130 de l'Acte unique). Le FEDER se restructure autour de trois objectifs bien définis : la lutte contre les retards de développement (« Objectif 1 »), la reconversion industrielle (« Objectif 2 ») et le développement rural (« Objectif 5b »)[818]. De nouveaux principes d'action apparaissent (partenariat, programmation pluriannuelle), d'autres sont réaffirmés (concentration géographique, additionnalité), et les modalités d'application sont précisées (indicateurs, rapports, comité de suivi). Pour la première fois, les zones éligibles sont déterminées sur des critères communautaires. Enfin, la réforme de 1988 donne la possibilité à la Commission de proposer aux Etats membres, de sa propre initiative, des demandes de concours « *pour des actions d'un intérêt particulier* » (article 11). Cette possibilité qui

[816] Drevet J-F. , *op.cit.*
[817] Dans notre premier chapitre relatif à la définition de la question transfrontalière, nous avons déjà évoqué la construction de cet argumentaire qui présente la politique régionale non seulement comme une action de compensation eu égard aux effets négatifs que peuvent entraîner dans un premier l'ouverture des marchés mais surtout comme le moyen le plus sûr de permettre aux régions les plus fragiles de s'adapter aux nouvelles conditions du marché européen. D'après ce discours, la politique régionale est donc la condition du succès de l'intégration économique et sociale de la Communauté européenne.
[818] Les autres objectifs (4, 5a, 6 et 7) concernent les autres fonds structurels, c'est-à-dire le FSE et le FEOGA.

ouvre une marge de liberté importante pour la Commission va se traduire par la création des programmes d'initiatives communautaires (PIC). La coopération transfrontalière fait alors l'objet d'un de ces seize programmes : INTERREG. De plus, les articles 3 et 10 du règlement relatif au FEDER prévoient le soutien à des études et des expériences pilotes dans les zones frontalières, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Le Traité de Maastricht puis la programmation 1994-1999 ne modifient pas radicalement les règles du jeu. Le budget du FEDER continue sa progression et seuls quelques ajustements techniques sont opérés. Certains principes sont encore clarifiés et les procédures de programmation sont simplifiées : un document unique de programmation, le DOCUP, est prévu pour les trois fonds structurels. Les relations entre l'Union européenne et les collectivités territoriales se renforcent et s'officialisent avec la création du Comité des Régions, organe consultatif qui représente des autorités régionales des différents Etats membres[819].

INTERREG devient l'initiative communautaire la mieux dotée (2,9 milliards d'euros) même si les crédits restent extrêmement réduits comparativement aux autres priorités de la politique régionale. Ainsi, si INTERREG I (1990-1994) et II (1994-2000) ne disposent encore que de financements limités et rencontrent de nombreuses difficultés dans leurs réalisations[820], ils inscrivent durablement la coopération transfrontalière dans la politique régionale européenne et contribuent à la reconnaissance du rôle stratégique des frontières dans la réalisation du marché commun et de l'intégration européenne. De plus, il faut dorénavant parler d'INTERREG A en ce qui concerne la coopération transfrontalière puisque deux autres volets sont mis en place pour le financement des réseaux d'énergie transrégionaux (INTERREG II-B) et pour la coopération transnationale (INTERREG II-C).

Pour tous les programmes financés par les fonds structurels, les principes définis dans les règlements européens ne sont pas toujours respectés[821] même s'ils commencent à gagner du terrain dans les pratiques des acteurs nationaux et locaux[822]. Pour INTERREG, la gestion est d'autant plus difficile

[819] Il fait suite au « Comité consultatif européen des collectivités régionales et locales » qui avait été créé dans le même but, mais avec moins de moyens, quelques années plus tôt, lors de la réforme de 1988.

[820] Selon les rapports de la Commission, les résultats d'INTERREG I et II sont mitigés. Parmi les principales limites évoquées, on peut citer : le caractère unilatéral et non transfrontalier de nombreux projets ainsi que le saupoudrage des crédits sur un nombre très important de projets au détriment d'une vision stratégique d'ensemble. Ces limites sont principalement dues à l'absence de cadre juridique adapté, aux retards dans les versements de crédits, à la faiblesse des financements, au manque d'expérience des équipes opérationnelles, au caractère lacunaire et insuffisant du suivi financier et des évaluations, et enfin aux différences juridico-administratives entre les pays.

[821] Soit parce que les Etats souhaitent gérer à leur guise les projets, soit parce que la Commission qui a centralisé toute la gestion des programmes n'a pas les capacités administratives pour faire face à la masse des dossiers (d'autant plus qu'elle a considérablement complexifié le dispositif de gestion et qu'elle ne dispose pas de relais sur le terrain). Jean-François Drevet (*op.cit.*) parle d'« *une administration qui fait du développement territorial sans administration territoriale* ».

[822] Ainsi, les retards sont toujours importants dans la phase de programmation, les écarts entre les programmes et les actions réalisées persistent, ou bien les programmes ne sont qu'une longue liste de projets sans réelle stratégie globale. Les critères d'éligibilité des territoires définis par la Commission ne sont pas toujours ceux qui sont retenus, notamment pour l'« Objectif 2 » et l'« Objectif 5b ». Le manque d'expérience, les délais très courts et la résistance de certaines autorités centrales limitent la pratique du partenariat même si un nombre croissant d'acteurs est impliqué, ce qui, par ailleurs, alourdit la gestion des programmes. Enfin, la concentration géographique n'a pas vraiment eu lieu puisqu'on observe une grande dispersion des projets, et les zones concernées sont encore très étendues. Par contre, une concentration budgétaire s'est effectuée en faveur des pays les plus pauvres. Par ailleurs, les aides européennes étant plus importantes en volume qu'auparavant, les Etats ne peuvent

que les règles formelles ne sont pas toujours adaptées à la spécificité transfrontalière, ce que l'expérience du PED de Longwy, évoquée précédemment, a souligné. Quelques adaptations ont été effectuées à travers des communications de la Commission afin de rendre le dispositif plus ajusté aux programmes de coopération transfrontalière. Ainsi, en 1994, les critères d'éligibilité des territoires frontaliers sont déconnectés de ceux du FEDER, ce qui permet de mettre fin à des incohérences comme à la frontière franco-belge[823]. Mais pour, l'essentiel, les règles restent identiques à celles des autres fonds structurels alors que la problématique des territoires frontaliers est différente de celle des régions visées par les autres financements européens : par exemple, on demande des programmes d'actions nationaux alors que les projets de coopération transfrontalière exigeraient un seul programme bi- ou pluri-national par zone transfrontalière.

- ***L'Agenda 2000 et la consolidation d'INTERREG***

A la fin des années 1990, la perspective de l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Est ouvre un champ potentiel d'intervention pour la politique régionale dans la mesure où ces pays ont un Produit intérieur brut (PIB) par habitant bien inférieur à ceux des pays membres de l'Union. Une réforme importante paraît donc nécessaire pour adapter le fonctionnement des fonds structurels à cette nouvelle donne. Cependant, plusieurs éléments ne facilitent pas la réforme : d'abord, avec l'intégration monétaire, l'heure est à la discipline budgétaire ; ensuite, les anciens pays ne veulent pas payer pour l'Europe de l'Est après avoir payé pour l'Europe du Sud, et les pays du Sud veulent conserver leurs acquis ; de plus, les pays de l'Est ont été mal préparés à la gestion des fonds structurels[824] ; enfin, le rapport de force politique au sein de l'Union européenne a évolué en faveur des Etats membres. Par conséquent, la réforme prévue dans l'« Agenda 2000 »[825] prend peu en compte l'état de la bureaucratie des nouveaux pays entrants qui auront du mal à s'adapter à la complexité administrative qu'exigent les fonds structurels et préserve, dans la mesure du possible, les acquis des anciens Etats membres.
D'un côté, les dispositifs de sélection et de gestion des projets sont encore approfondis et complexifiés, même si l'objectif officiel est celui d'une simplification. On s'oriente vers une décentralisation des programmes dont la mise en œuvre est confiée aux Etats membres et à leurs partenaires territoriaux tandis que la Commission se recentre sur les phases de programmation, de

plus retirer leurs financements aussi facilement, ce qui permet de respecter le principe d'additionnalité et de mener à leur terme de plus nombreux projets. L'exécution budgétaire atteint donc ses objectifs.
[823] Comme nous l'avons expliqué dans la partie 1, à la fin des années 1980, certains territoires frontaliers français sont classés en « Objectif 1 » du FEDER par l'Union européenne tandis que les territoires frontaliers voisins belges ne le sont pas. Or, jusqu'en 1994, pour prétendre aux financements INTERREG, il faut être classé en « Objectif 1 », ce qui empêche dès lors les territoires belges d'en bénéficier alors même que les autorités frontalières françaises ne peuvent monter des projets transforntaliers sans partenaire de l'autre côté de la frontière.
[824] Le programme PHARE qui leur est consacré depuis quelques années en vue de leur intégration fonctionne selon des règles très éloignées de celle de la politique régionale.
[825] L'« Agenda 2000 » désigne un programme d'action (dont la réforme des fonds structurels) qui a pour objectif de renforcer les politiques communautaires et de doter l'Union européenne d'un nouveau cadre financier pour la période 2000-2006, en tenant compte officiellement de la perspective de l'élargissement.

suivi et d'évaluation et sur les contrôles budgétaires. Les règles européennes, si elles rencontrent encore des obstacles, sont de plus en plus maîtrisées et intégrées par les autorités politiques territoriales. Par ailleurs, toujours dans un souci de concentration et de coordination des interventions communautaires, on passe de sept objectifs pour l'ensemble des fonds structurels à trois : l'aide aux régions en retard de développement et aux régions ultrapériphériques (Objectif 1), la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles (Objectif 2), l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi (Objectif 3). Preuve de son importance accrue aux yeux de la Commission comme des Etats membres, INTERREG est la seule initiative communautaire maintenue dans le cadre du FEDER[826], et son mode de gestion, que nous détaillerons ultérieurement, ainsi que son organisation au sein de la DG REGIO, sont profondément renouvelés pour l'adapter aux conditions particulières des territoires plurinationaux.

D'un autre côté, on essaie de limiter ou de compenser le transfert des fonds structurels des anciens pays de l'Union vers les nouveaux. Si la majorité des fonds structurels ira bien désormais aux pays de l'Est, le principe du plafonnement (« *capping* ») a été retenu afin de limiter les montants versés aux nouveaux pays entrants et des compensations ont été données aux anciens pays se sentant désavantagés : par exemple, les régions qui perdent leur classement en « Objectif 1 » bénéficieront d'une période de transition (le « *phasing-out* », ce qui est le cas du Hainaut belge). L'augmentation du budget d'INTERREG est aussi une forme de compensation puisque, contrairement aux « Objectif 1 » et « Objectif 2 » qui se basent sur des indicateurs socio-économiques, INTERREG concerne tous les territoires frontaliers notamment ceux des anciens pays de l'Union. C'est ainsi une manière pour ces pays de conserver une partie de la manne européenne même si INTERREG ne représente encore que 4% de l'ensemble des fonds structurels.

Lors de la préparation de la programmation 2007-2013 et pour la première fois depuis son lancement, la politique régionale est fortement attaquée. Dans le cadre d'un vaste programme d'études intitulé « Un programme pour une Europe en croissance » commandité par le Président de la Commission européenne, M. Prodi, le « rapport Sapir » incarne cette attaque. Le professeur Sapir, un économiste libéral qui développe des analyses hostiles aux dépenses publiques, préconise dans ce rapport un redéploiement radical du budget communautaire au détriment de la PAC et de la politique de cohésion, qui sont jugées inutiles et néfastes. Pour les Etats membres qui ne bénéficient pas ou peu de ces politiques et pour les autres DG sectorielles, ces critiques offrent des arguments pour contester la politique régionale. Finalement, la DG REGIO et son commissaire Michel Barnier réussissent à défendre les fonds structurels notamment en y intégrant le « fléchage communautaire », c'est-à-dire

[826] Toujours avec trois volets mais légèrement modifiés : coopération transfrontalière (INTERREG A), coopération transnationale (INTERREG B), coopération interrégionale (INTERREG C). On trouve également trois autres initiatives communautaires (Equal, Leader + et Urban) mais elles sont financées par les autres fonds structurels et non par le FEDER.

les thématiques communautaires définies aux sommets de Lisbonne et Göteborg[827]. La politique de cohésion sera ainsi réorganisée autour de trois objectifs principaux correspondant aux priorités décidées lors de ces deux sommets : l'objectif de convergence[828], l'objectif de compétitivité régionale et d'emploi[829] et l'objectif de coopération territoriale[830]. Ce dernier objectif reprend les trois volets du programme INTERREG qui profite ainsi largement de cette nouvelle configuration puisqu'il quitte son statut d'initiative communautaire pour former un objectif à part entière de la politique communautaire, désormais appelée politique de cohésion économique, sociale et territoriale[831]. La coopération transfrontalière (INTERREG III-A) est particulièrement bien dotée puisque son budget est augmenté, contrairement aux autres fonds, ce qui atteste de sa montée en puissance aux niveaux européen et nationaux. La coopération transfrontalière est désormais reconnue comme une dimension « normale » de la politique régionale européenne. Depuis la création du programme INTERREG en 1990 jusqu'à la dernière réforme de 2007, la coopération transfrontalière s'est donc normalisée et a considérablement gagné en légitimité et en stabilité au sein de la Commission et auprès des Etats membres et des acteurs territoriaux.

Si certains analystes craignent une renationalisation de la politique de cohésion du fait de la délégation de certaines missions aux Etats membres, d'autres y voient l'affirmation du principe de subsidiarité et l'intégration des règles communautaires à tous les niveaux de pouvoir[832].

---

[827] Le sommet du Conseil européen de Lisbonne qui a eu lieu en mars 2000 a mis en place une stratégie globale visant à « *préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance* » via le renforcement de la recherche et développement, de la compétitivité et de l'innovation, à « *moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale* » et à « *entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et des perspectives de croissance favorables* ». Le sommet de Göteborg de juin 2001 a élargi la stratégie de Lisbonne à l'environnement et au développement durable.

[828] « Accélérer la convergence des états et régions les moins développées (dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) en améliorant les conditions de croissance et d'emploi. » www.ec.europa.eu, consulté le 30 juillet 2010.

[829] « *Renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions ainsi que l'emploi.* » www.ec.europa.eu, consulté le 30 juillet 2010.

[830] « La coopération transfrontalière le long des frontières terrestres et maritimes (INTERREG III A) ; la coopération transnationale sur des priorités stratégiques comme la recherche, la société de l'information ou l'environnement (INTERREG III B) ; la coopération interrégionale permettant aux régions de continuer à coopérer en réseau à l'échelle européenne (INTERREG III C) » www.ec.europa.eu, consulté le 5 août 2010.

[831] L'adjectif « territoriale » qui est ajouté à celui d'économique et sociale pour qualifier la cohésion européenne est une autre preuve de la prise en considération de plus en plus affirmée des enjeux liés à l'aménagement de l'espace communautaire, notamment dans les zones frontalières. Le nouveau règlement souligne ainsi la nécessité d'« *une attention particulière aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicap naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne* », règlement CE n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion.

[832] Jean-François Drevet conclut son ouvrage *Histoire de la politique régionale européenne* (*op.cit.*) de manière assez pessimiste évoquant la reprise en main de la politique par les Etats membres même s'il admet certains acquis communautaires. Au contraire, Andy Smith (« La subsidiarité, la cohésion et la Commission européenne », in *Territoires et subsidiarité*, Faure A. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1997) montre que la Commission conserve son autonomie, même s'il reconnaît une légère perte d'influence de l'institution communautaire. Dans tous les cas, les auteurs ayant analysé la politique de cohésion européenne soulignent le poids accru des acteurs territoriaux, et en particulier régionaux, l'affirmation de la Commission européenne et la persistance du pouvoir étatique. Cependant, ils précisent que le rôle des Etats est beaucoup moins affirmé concernant le programme INTERREG. Cf. Leclerc S. (dir.), *op.cit.* ; Le Galès P., Lequesne C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La découverte, 1997 ; Duran P., « Le partenariat dans la gestion des fonds struturels : la situation française », *Pôle Sud*, 1998, n°8, p.114-139 ; Hooghe L., Keating M., « The Politics of European Union Regional Policy », *Journal of European Public Policy*, 1994, vol. 3, n°1, p.367-393.

Au cours de cette évolution de la politique des fonds structurels, de la politique régionale plus spécifiquement et de l'objectif de coopération transfrontalière plus particulièrement encore, la Communauté européenne et surtout la Commission européenne[833] ont élaboré des principes d'action pour encadrer, structurer et règlementer les programmes financés par les fonds structurels. Sans rechercher l'exhaustivité, nous avons énoncé certains de ces principes. Ils recouvrent à la fois des concepts et des objectifs généraux, des priorités thématiques, mais aussi des méthodes d'organisation et de gestion, et des normes de fonctionnement. Depuis la création du FEDER en 1975 jusqu'à la programmation 2007-2013, ces principes ont évolué, se sont affinés et ont été adaptés : certains ont disparu, d'autres ont été renforcés, et tous ont subi des traductions localisées particulières. L'évolution de ces principes pour les « Objectif 1 » et « Objectif 2 » du FEDER ainsi que pour certaines initiatives communautaires (comme LEADER, SPRINT ou URBAN) a été décrite et analysée à maintes reprises[834] par les institutions européennes, par des experts et par des chercheurs en sciences sociales. Ces derniers y ont vu l'émergence d'un modèle d'action européen[835], d'un nouveau « style » de politique publique[836] ou encore d'un nouveau paradigme[837], ce que nous préférons appeler, dans notre optique, un nouvel ordre institutionnel. En revanche, le dispositif INTERREG a fait l'objet de peu de recherches scientifiques, si l'on laisse de côté les évaluations et les rapports d'expertise à visée normative réalisés pour le compte des institutions européennes et de leurs partenaires dans les Etats membres[838]. Ce qui nous intéresse ici est de mettre en évidence le cadre institutionnel véhiculé par INTERREG en nous focalisant sur le niveau local. Il s'agit alors d'étudier la façon dont les règles qui encadrent le programme européen INTERREG se retrouvent dans la gestion et la mise en œuvre des programmes, c'est-à-dire dans le travail des collectivités territoriales, et qui parviennent ainsi à former un véritable modèle de développement partagé par un ensemble d'acteurs de niveaux de gouvernement différents. Autrement dit, nous cherchons à mettre en évidence le cadre institutionnel INTERREG tel qu'il est défini et redéfini en permanence au niveau communautaire et sa traduction, également évolutive, opérée par les autorités régionales et intermédiaires[839] gestionnaires du programme européen à la frontière franco-belge.

---

833 Nous évoquerons dans cette section essentiellement le rôle de la Commission car c'est elle qui est l'institution communautaire la plus active dans l'élaboration de la politique régionale, même si elle agit sous le contrôle des Etats membres du Conseil européen.

834 Tous les auteurs cités précédemment (A. Smith, J-F. Drevet, C. Blumann, S. Leclerc, A. Cammilleri, P. Duran, L. Hooghe et M. Keating…) mettent en évidence l'émergence et la stabilisation de principes et de normes d'action (tels que le partenariat, l'additionnalité, la concentration, etc.) et les ajustements que ces principes subissent aux niveaux national et local.

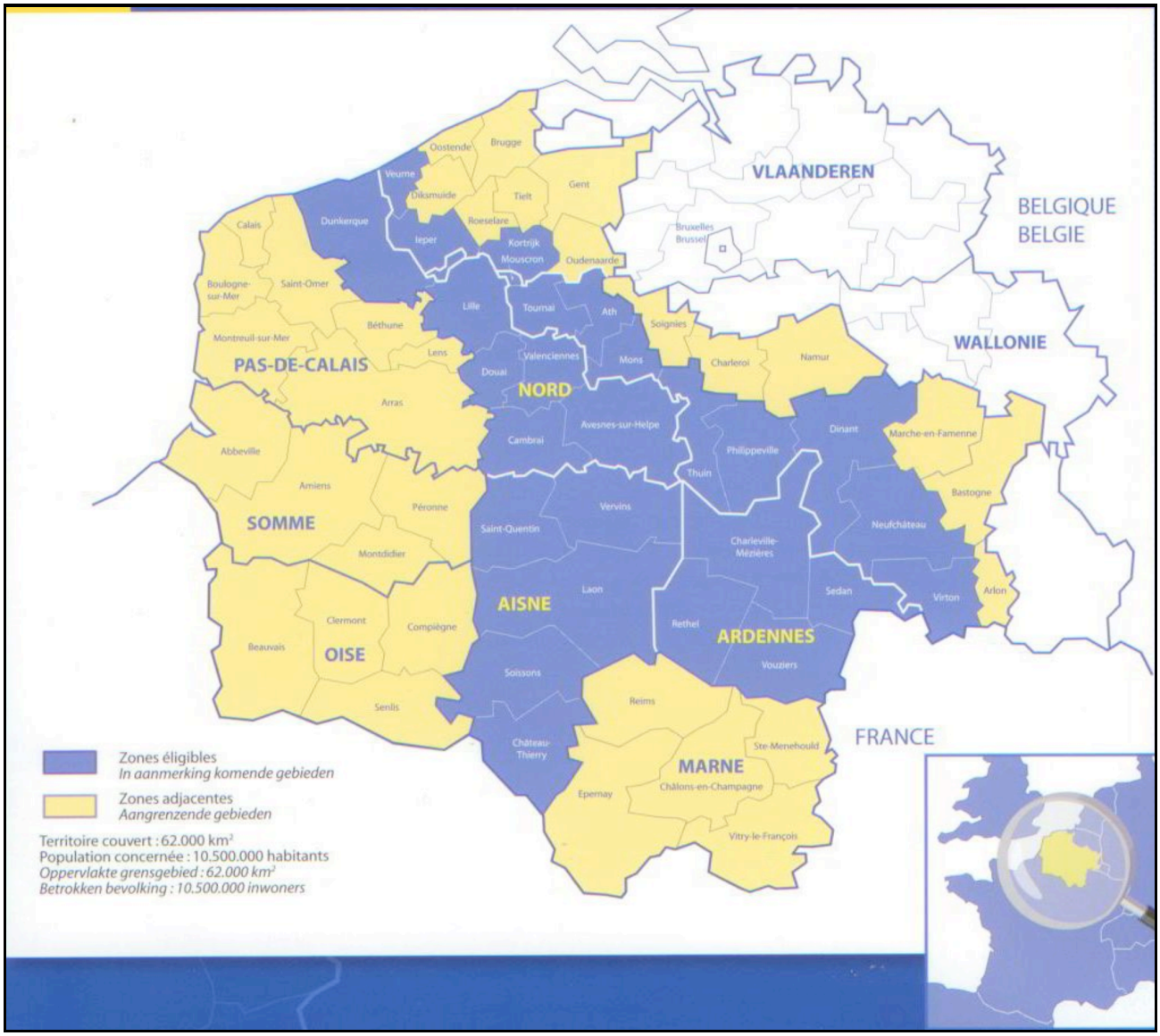
835 Smith A., « La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ? », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n°3, p.474-495.

836 Balme R., « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », *in* Faure A. et al. (dir.), *op.cit.*

837 Bachtler J., Douglas Y., *Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?*, Document de recherche sur la politique régionale et industrielle n°46, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow, 2001.

838 Le dispositif INTERREG est souvent cité comme un facteur contribuant au développement de la coopération transfrontalière mais il est rarement étudié en tant que tel, comme dispositif porteur de représentations et de pratiques spécifiques. Il faut toutefois mentionner la thèse de J-B. Harguindéguy (*op.cit.*) qui accorde une place importante au programme européen et aux normes ainsi véhiculées.

839 Les autorités qui sont impliquées dans la gestion du programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre » sont : les services de l'Etat pour la France (Préfectures des Régions Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Ardennes), les Communautés flamande et francophone pour la Belgique, mais surtout les Régions (Région wallonne, Conseils régionaux du Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Champagne-Ardenne), les autorités départementales (Conseils généraux du Nord, du Pas-de-Calais, de l'Aisne et des Ardennes) et provinciales (Province de Flandre occidentale et de Flandre orientale car la Région flamande leur a confié la



Carte du territoire concerné par le programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre », Brochure de l'Union européenne, 2007.

2. INTERREG : des principes européens aux pratiques localisées. Une institutionnalisation multi-scalaire de la coopération transfrontalière

Le programme INTERREG se base sur une série de catégories d'action, de règles, parmi lesquelles on peut distinguer : les objectifs généraux, les priorités sectorielles, les principes d'organisation et de gestion du programme, les principes transversaux de fonctionnement, les acteurs et les espaces d'action privilégiés. Cet ensemble de règles constitue un ordre institutionnel particulier qui se construit dans l'interaction entre le local, le national et le niveau européen. Pour chacune des règles

gestion du programme). Tout au long de cette partie, pour faciliter l'écriture, nous regrouperons les institutions départementales et provinciales sous le nom d'« autorités intermédiaires », ce qui les distingue par ailleurs des niveaux régionaux et locaux (communes et groupements de communes).

énoncées, nous regarderons comment elles se définissent formellement au niveau communautaire, puis comment elles se traduisent dans les discours et les pratiques des acteurs territoriaux en charge du programme INTERREG franco-belge.

Note méthodologique

Pour identifier les normes de la coopération transfrontalière véhiculées par le programme INTERREG, nous avons procédé à une analyse des textes règlementaires européens qui structurent la coopération transfrontalière soutenue par l'Union européenne d'une part, et nous les avons confrontés aux programmes INTERREG franco-belges qui tiennent lieu de cadre à la majorité des actions de coopération transfrontalière dans la zone étudiée d'autre part.

Ainsi, du côté de l'Union européenne, nous avons sélectionné les différents règlements qui se rapportent aux fonds structurels, au FEDER, et les communications relatives à INTERREG. Ces trois niveaux d'analyse semblent essentiels dans la mesure où la coopération transfrontalière est plus explicitement déterminée par les communications, mais les caractères généraux de sa gestion et de son financement se trouvent dans les règlements concernant le FEDER et dans ceux relatifs à l'ensemble des fonds structurels. Ces règlements sont ceux produits entre 1988 et 2007.
Ces règlements européens constituent donc le matériau principal de notre analyse concernant le niveau européen, complétée par des entretiens avec deux membres de la DG REGIO et un membre du Comité des Régions. La rencontre avec d'autres membres de la Commission n'a pas été possible.

Afin de confronter ces règlements européens aux pratiques régionales et locales, nous nous sommes appuyée sur les programmes opérationnels (PO) d'INTERREG I, II, III, et IV de la frontière franco-belge[840]. Par ailleurs, des entretiens réalisés avec des membres de l'autorité de gestion, du secrétariat conjoint, des équipes techniques locales et des autorités « chefs de file », principaux gestionnaires du programme INTERREG franco-belge au niveau territorial[841], ont permis de compléter l'analyse des documents.

Tant pour les règlements européens que pour les programmes opérationnels, une analyse de contenu ainsi qu'une analyse du vocabulaire ont été menées à l'aide de l'outil de comptage des occurrences du logiciel Word. L'étude des occurrences nous a permis de dégager des indices pour poursuivre et approfondir l'analyse.

La liste complète des documents utilisés (règlements européens et PO franco-belges) se trouve en annexe ainsi qu'un tableau récapitulatif relatif au comptage des occurrences.

- ***Des objectifs généraux trop imprécis***

S'agissant tout d'abord des objectifs de la politique des fonds structurels, les règlements généraux comme les règlements du FEDER font apparaître un objectif constant, celui de « développement ». Les communications relatives à INTERREG ajoutent l'objectif de « coopération ». D'autres objectifs s'affirment nettement entre 1988 et 2007 : la « compétitivité », la « cohésion » (d'abord économique et sociale puis également territoriale), l'« intégration », et le « développement durable », alors que la

[840] L'organisation du programme ayant évolué entre INTERREG I et II, nous prendrons en considération pour INTERREG I et II le programme franco-wallon « Hainaut – Nord-Pas-de-Calais - Picardie » et non l'ensemble des programmes franco-belges (programmes Nord-Pas-de-Calais - Flandre occidentale et Wallonie - Champagne-Ardennes) pour des raisons d'accès aux sources ; et pour INTERREG III et IV, le programme unique « France - Wallonie - Flandre ».
[841] La structure des organes de gestion sera détaillée ultérieurement dans cette section. Il faut noter que les entretiens ont été menés plus particulièrement auprès de personnes intervenant sur la zone centrale du programme franco-belge (Nord – Flandre occidentale - Hainaut) dans la mesure où la comparaison avec la COPIT et l'« Eurométropole » se situe dans cet espace géographique.

« modernisation » subit une baisse constante[842]. Cette évolution des objectifs correspond à la volonté de traduire les stratégies de Lisbonne et Göteborg. Les textes concernant uniquement INTERREG ne renvoient pas directement à un objectif de compétitivité mais INTERREG s'inscrit dans la recherche d'un territoire « pertinent » affranchi des frontières institutionnelles traditionnelles et mieux adapté à un développement local permettant d'affronter la compétition internationale entre les territoires. Il vise à normaliser les espaces frontaliers et à en faire des territoires d'innovation et de développement comme les autres, voire des cas exemplaires de l'intégration européenne dans le cas où ces territoires arriveraient à dépasser les frontières nationales qui entravent leur développement depuis longtemps. Ainsi, l'objectif d'INTERREG est que « *les frontières européennes ne soient plus un obstacle au développement équilibré et à l'intégration européenne*[843]» : il s'agit de « *renforcer la cohésion économique et sociale au sein de la Communauté*[844]».

Dans les programmes INTERREG franco-wallons et « France-Wallonie-Flandre », on retrouve cette même évolution : alors que la « coopération » et le « développement » sont présents dès INTERREG I et II, l'« intégration » et la « compétitivité » apparaissent à partir de 2000. On note toutefois qu'à la différence des textes européens, le terme de « cohésion » est moins utilisé alors que celui d'« égalité » est dominant entre 2000 et 2006. De plus, la « citoyenneté » et l'« identité » sont cités à plusieurs reprises[845]. Les acteurs territoriaux en charge du programme franco-belge confirment cette hiérarchie d'objectifs : s'ils revendiquent l'adhésion aux nouveaux objectifs européens, ils mettent davantage l'accent sur le développement, la proximité et la citoyenneté que sur la compétitivité ou la cohésion qui restent absentes de leurs propos.
Le directeur du secrétariat conjoint franco-belge, M. Botson, se contente ainsi de répéter les objectifs indiqués dans les documents écrits, insistant sur la notion de développement sans rentrer dans les détails des stratégies de Lisbonne et Göteborg.

> « La finalité, c'est de répondre aux objectifs fixé dans le programme opérationnel : améliorer la vie quotidienne des gens. 1. Améliorer le développement socio-économique, s'allier pour avoir un meilleur développement socio-économique 2. Donner aux populations un meilleur service 3. Développer un développement territorial intégré et harmonieux. Grosso modo, c'est ça. (…) On s'inscrit dans la stratégie de Göteborg et Lisbonne. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Il ajoute un peu plus loin :

> « La philosophie du programme, c'est la proximité. Une ouverture à des porteurs de projets de taille moyenne voire de petite taille puisqu'on a un fonds « micro-projets » pour la citoyenneté. »

---

842 Si on cumule les règlements sur les fonds structurels, sur le FEDER et les communications sur INTERREG, le mot « développement » apparaît 75 fois en 1988 et 1994, 128 fois en 2000 et 207 fois en 2006. La « coopération » est citée 18 fois en 1988 et 241 fois en 2006, la « cohésion » 4 fois en 1988 et 111 fois en 2006, « l'intégration » 0 fois en 1988 et 33 fois en 2006, la « compétitivité » 0 fois en 1988, 71 fois en 2006, enfin la « modernisation » 5 fois en 1988, 1 fois en 2006.
843 Communication de la Commission aux Etats membres (2000/C, 143/08) du 28 avril 2000
844 Communication de la Commission aux Etats membres (2000/C, 143/08) du 28 avril 2000.
845 Le terme de « développement » est répété 444 fois dans le PO 2000-2006 et 242 fois pour 2007-2013, la « coopération » 93 et 203 fois, la « compétitivité » 12 et 25 fois, « l'intégration » 47 et 30 fois, la « cohésion » seulement 8 et 9 fois, et « l'égalité » 115 et 16 fois. La « citoyenneté » apparaît 14 fois en 2000, 10 fois en 2006 ; « l'identité » 8 fois et 14 fois.

Les discours locaux restent finalement assez vagues quant à l'objectif général recherché par le dispositif INTERREG. Sans coller à la nouvelle idéologie de la « compétitivité » soutenue par l'Union européenne[846], les acteurs des instances gestionnaires d'INTERREG ne semblent pas revendiquer une quelconque spécificité propre à la frontière franco-belge. Le but est le même que celui poursuivi à toutes les frontières européennes : « *que la frontière ne soit plus une barrière au développement*[847] ».

> « La finalité du programme et d'INTERREG a été définie dès le début par la Commission, c'est d'effacer les frontières. Cette philosophie n'a pas changé. »
> B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, 27 mars 2008.

Il n'y a donc pas de discours très précis et très arrêté concernant l'objectif principal du programme INTERREG franco-belge. Le manque de vision stratégique globale est d'ailleurs une critique récurrente de la part de la Commission et d'autres organismes d'évaluation à l'encontre du programme INTERREG. Des recommandations ont ainsi été faites dans le sens d'une plus grande « réflexion stratégique ». Le principe de concentration énoncé par la Commission dès les premières années de la politique régionale s'inscrit dans la même volonté. Il s'agit de concentrer l'intervention des fonds structurels, et du FEDER en particulier, sur des zones géographiquement limitées et autour d'objectifs précis. Cela se traduit d'abord par une réduction du nombre d'objectifs : ainsi, la politique structurelle est passée de sept objectifs (en plus des nombreux PIC) en 1988 et 1994 à trois en 2000. A partir de 2000, la concentration passe également par un resserrement de la politique régionale autour des priorités de Lisbonne et Göteborg, c'est-à-dire par un alignement sur la stratégie globale de l'Union européenne, ce qui doit permettre de dégager une ligne stratégique plus claire pour l'utilisation des fonds structurels. Mais pour le programme INTERREG franco-belge, l'objectif général reste encore très large.

Cette absence de vision globale s'explique, selon les acteurs territoriaux, par la nécessité de trouver un consensus entre quinze partenaires, les quinze autorités gestionnaires du programme INTERREG franco-belge[848].

> « La vision stratégique qu'on a, c'est un consensus avec quinze partenaires différents. Ce qui veut dire que la vision stratégique est relativement édulcorée, parce que ces quinze institutions, ou en tous cas, ces cinq régions, ont des visions du développement de leur région qui ne sont pas les mêmes. Par exemple, la Région Nord-Pas-de-Calais, qui représente 60-70% du poids des projets côté français, elle a une zone côtière, la zone de l'Eurométropole lilloise en pleine développement, une zone Valenciennes-Mons, encore en reconversion. Puis la Champagne-Ardenne est semi-industrielle, semi-rurale ; la Picardie, qui est carrément rurale. Côté Flandre, vous avez une région côtière à un bout, une région forestière à l'autre

[846] De Lassalle M., « Des territoires compétitifs. Genèse, usages et pratiques de catégories d'action publique et articulation des niveaux de gouvernement », *10ème Congrès de l'AFSP*, Grenoble, septembre 2009.
[847] E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, entretien du 28 avril 2008.
[848] Pour rappel, les quinze organisations gestionnaires du programme sont les Préfectures du Nord-Pas-de-Calais, de Picardie et de Champagne-Ardennes, les Communautés flamande et francophones de Belgique, les Régions wallonne, Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Champagne-Ardenne, les Départements du Nord, du Pas-de-Calais, de l'Aisne et des Ardennes, les Provinces de Flandre occidentale et de Flandre orientale (au nom de la Région flamande).

bout, et Courtrai, le Texas flamand, avec Gand. Et la Wallonie, avec le Hainaut en zone « Objectif 1 », zone sinistrée économiquement, Namur semi-industrielle/semi-rurale, et le Luxembourg belge qui est une région rurale, forêts-prairies. Donc, tout ça pour dire que la diversité, l'hétérogénéité du territoire fait qu'une stratégie commune sur un territoire aussi grand, forcément, ce sont des trucs très généraux »
S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Au delà de leurs différences socio-économiques et géographiques, les différents espaces de la zone franco-belge couverts par INTERREG sont également des territoires politiques distincts et potentiellement concurrents pour l'attribution des fonds européens, comme pour la localisation des entreprises, l'attraction des populations, ou les autres financements d'origine européenne, nationale ou régionale. Ainsi, si les quinze autorités politiques ont intérêt à présenter un programme commun pour obtenir un engagement financier de la part de l'Union européenne, ils sont aussi en concurrence pour présenter des projets susceptibles d'être cofinancés par cette enveloppe européenne commune à l'ensemble du programme.

Ainsi, les appels de la Commission européenne à suivre le « fléchage Lisbonne » afin de donner plus de cohérence aux programmes régionaux et notamment transfrontaliers semblent encore loin d'être entendus par les acteurs de la mise en œuvre :

« C'est la continuité qui domine, et le saut qualitatif voulu par la Commission ne se retrouve pas dans le PO car le PO est le fruit d'un consensus, donc forcément d'un consensus un peu mou. »
E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, 28 avril 2008.

- ***Une logique de projet plus que de programme***

Le caractère très diffus et peu affirmé des objectifs généraux d'INTERREG se traduit par des actions diverses dans des domaines très variés. Dans ses règlements, la Commission essaie de limiter cette tendance à la dispersion des projets, dénonçant le « saupoudrage » des financements qui nuirait à l'émergence d'une action visible et pérenne. Ainsi, les textes communautaires établissent une hiérarchisation des priorités sectorielles d'action. Sont privilégiés l'emploi et l'environnement, puis viennent la recherche, les réseaux de télécommunications, de transports et d'énergie, la technologie et les services. L'évolution des priorités du FEDER et d'INTERREG entre 1988 et 2007 se fait en faveur de la culture et du tourisme, et dans une moindre mesure de la santé, du développement urbain, de l'éducation, de l'innovation, de l'aménagement et de la sécurité, sans remettre en cause la place dominante de l'emploi et de l'environnement[849].

Les programmes INTERREG franco-wallons et « France-Wallonie-Flandre » font ressortir un panel de priorités thématiques plus équilibré : si l'emploi et l'environnement occupent également une place de premier plan, ils sont suivis de près par la culture, le tourisme, la recherche, les services, les réseaux et

[849] Evoqué 6 fois dans les règlements de 1988 et 1994, « l'environnement » est cité 53 fois en 2006. « L'emploi » suit la même courbe en passant de 23 fois à 119 fois. Les « services » passent de 0 à 47, les « réseaux » de 5 à 47, la recherche de 2 à 30, la « technologie de 2 à 22, la culture de 0 à 26 et le tourisme de 3 à 18.

l'aménagement[850]. La santé et l'innovation sont moins présentes mais s'affirment entre 2000 et 2007 tandis que l'éducation et la sécurité restent très peu citées. De manière générale, il y a une grande similitude entre les priorités d'action communautaires et celles de la zone franco-belge étudiée, même si les proportions sont quelque peu différentes, le programme « INTERREG France-Wallonie-Flandre » faisant une place relativement plus importante au tourisme, à la culture et aux services.

Mais ce qui caractérise surtout le programme INTERREG franco-belge, c'est la grande diversité des secteurs concernés[851] malgré les recommandations de la Commission en faveur d'une plus grande concentration des actions autour des thématiques définies à Lisbonne et Göteborg. Pour les acteurs territoriaux en charge du dispositif INTERREG franco-belge, cette dispersion serait due à la faiblesse de la masse financière mobilisée et à la nature même du programme qui vise un territoire et non un secteur en particulier, contrairement aux autres programmes financés par le FEDER qui se focalisent avant tout sur les enjeux socio-économiques.

> « On s'inscrit dans la stratégie de Göteborg et Lisbonne. Mais c'est sûr que les résultats de notre programme sont beaucoup plus diffus que pour l'« Objectif 1 ». Pas d'aide à l'investissement direct. Nos moyens, même s'ils sont importants, sont trop limités pour avoir un effet macro-économique fort. On n'est pas un programme de développement économique pur, on est pluridisciplinaire, on touche à tous les domaines qui touchent la vie quotidienne des gens. On n'est pas un programme de reconversion économique d'une région. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Pour certains, la profusion des projets et la faiblesse des résultats étaient une étape nécessaire pour permettre aux acteurs locaux de prendre conscience des potentialités et des limites de la coopération transfrontalière.

> « Au début, il y avait un foisonnement de coopérations, de projets. Mais la qualité n'était pas toujours là. On avait aussi des projets opportunistes, mais peu importe, c'était le but d'INTERREG I et II : que les gens prennent contact avec des partenaires de l'autre côté de la frontière et qu'ils se rendent compte de l'intérêt de travailler ensemble plutôt qu'avec des partenaires parisiens ou d'autres régions françaises. »
> B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, 27 mars 2008.

Les gestionnaires locaux d'INTERREG reconnaissent que leur priorité n'est pas tant de privilégier certains secteurs ou de dégager une ligne directrice que d'améliorer la « qualité » des projets. Malgré une forte pression de la part de la Commission européenne pour renforcer la programmation[852], sur le

---

[850] « L'environnement » apparaît 332 fois dans le PO 2000-2006 et 137 fois dans le PO 2007-2013, «l'emploi » 180 et 66 fois, la « culture » 217 et 177 fois, le « tourisme » 89 et 74 fois, les « services » 239 et 171 fois, les « réseaux » 119 et 93 fois, la « recherche » 65 et 74 fois, « l'aménagement » 79 et 32 fois.

[851] Concernant le PO 2007-2013, on compte 13 projets inscrits dans la thématique « citoyenneté », 28 projets en « culture », 29 projets en « développement économique », 11 projets en « développement rural », 34 projets en « environnement », 17 projets en « formation-éducation », 20 projets en « innovation-recherche », 20 projets en « santé et social », 21 projets en « tourisme et patrimoine ».

[852] Miriam Burajova, responsable du programme INTERREG franco-belge à la DG Regio, nous explique toutes les étapes mises en place pour assurer l'élaboration d'un programme plus cohérent, plus « réaliste » et plus respectueux des règles et priorités européennes. Dans toute la phase de programmation, le rôle de la Commission est important. Il s'agit premièrement pour les Etats membres d'élaborer un programme qui comporte une analyse des forces et faiblesses du territoire, une définition des buts poursuivis, une description précise de la structure de gestion et du budget. Le programme peut alors être transmis à la DG

terrain, la logique de projets semble encore largement primer sur la logique de programme. Ainsi, si l'autorité de gestion, qui relaie les consignes européennes, tente d'améliorer la cohérence du programme et de sélectionner les projets en fonction du programme préétabli[853], les équipes techniques continuent à se préoccuper avant tout des projets indépendamment les uns des autres, sans développer une stratégie d'ensemble.

> « On est dans une démarche « bottom-up » comme on dit, on fait de la gestion de projets alors qu'eux [le secrétariat et la Région wallonne] font de la gestion de programme, ce qui n'est pas pareil. »
> E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, 28 avril 2008.

> « Est-ce qu'on a une réflexion stratégique sur la coopération ? Non, le secrétariat conjoint, non pas spécialement, pas vraiment le temps, ce qui est un peu dommage. Mais sur INTERREG IV, ce qu'on a décidé de faire, poussés dans le dos par la Commission, c'est de faire de projets structurants. Pour faire simple, sur INTERREG III, on est beaucoup dans une approche « bottom-up », on fait des appels à projets ouverts. On a bien une stratégie initiale avec des axes prioritaires, mais il faut reconnaître qu'on est pratiquement dans une démarche « bottom-up » à 100%. Mais sur INTERREG IV, on espère, je ne sais pas encore comment, mais si on peut faire un saut qualitatif en créant des projets « top-down », notamment peut-être en matière de recherche, de santé, qui pourront être pérennisés. Mais pour le moment, on a le nez dans le guidon parce qu'on a des échéances pour transmettre des documents et caler le système de gestion. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Ainsi, ce qui compte n'est pas de suivre une vision particulière du développement qui serait propre au territoire franco-belge mais d'avoir des projets de meilleure « qualité », ce qui signifie, pour les gestionnaires d'INTERREG, des projets avec une « plus-value transfrontalière » et une perspective de pérennisation. En cela, les autorités françaises et belges essaient de corriger les « défauts » identifiés lors des rapports d'évaluation d'INTERREG I et II[854]. La première critique concernait le degré peu transfrontalier des projets : après avoir obtenu le financement européen pour un projet commun, les porteurs de projet de part et d'autre de la frontière se partageaient les subventions européennes pour réaliser des projets chacun de leur côté, indépendamment l'un de l'autre et sans finalité collective. La seconde critique visait le caractère souvent très éphémère des projets, qui, une fois l'aide européenne terminée, ne parvenaient pas à trouver d'autres sources de financement pour perdurer au delà de la période de programmation INTERREG. Face à ces deux principales critiques, les équipes d'INTERREG sont devenues de plus en plus attentives, lors de la sélection et de la préparation des

---

Regio qui l'examine, émet ses premiers commentaires lors des réunions de consultation en présence de l'autorité de gestion et du secrétariat conjoint franco-belges afin d'ajuster le programme aux règles européennes. Au bout d'un an, les programmes doivent être définitivement déposés auprès de la Commission qui entreprend la démarche d'admissibilité via une consultation interne à la DG Regio puis auprès des autres DG concernées par le programme. Celui-ci peut alors encore être adapté en fonction des observations de la Commission avant que la procédure d'adoption finale soit concrétisée. Puis, tout au long de la mise en œuvre du programme, la Commission veille à la bonne exécution des différentes règles et étapes via sa présence aux comités de suivi, et les avis qu'elle rend à partir des rapports annuels et des évaluations intermédiaires. Cf. entretien avec Miriam Burajova, DG Regio, Commission européenne, 4 mars 2008.

[853] Les bonnes résolutions prises par l'autorité de gestion pour pallier la trop grande dispersion des projets et le manque de « stratégie transversale » apparaissent dans les principes directeurs du programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre » 2000-2006. Il s'agit d'« *inscrire la dynamique transfrontalière dans une stratégie de développement durable* » en veillant à « *sortir d'une logique de guichet* », à « *définir conjointement des axes stratégiques de coopération* » et à « *accroître la visibilité de la coopération transfrontalière en intégrant les différentes actions sur la frontière pour les rendre cohérentes et coordonnées* ».

[854] A partir de 2000, la qualité des projets devient un des principes recherchés par la Commission qui entend la coupler avec le principe de concentration des objectifs : les projets doivent être moins nombreux, répondant à une stratégie clairement définie dans un programme et de meilleure « qualité ». C'est ce que les acteurs territoriaux résument quand ils évoquent la recherche de projets plus « structurants ».

projets avec les opérateurs, à tous les indices permettant de garantir le caractère transfrontalier et pérenne du projet.

> « Le critère obligatoire, c'est le caractère transfrontalier du projet, sa plus-value transfrontalière, c'est-à-dire, si on arrive avec des projets qui peuvent être réalisés d'un côté de la frontière sans mettre un partenaire de l'autre côté, le projet sera forcément refusé. Les projets « effet miroir », « je fais la même chose que ce qu'il y a de l'autre côté de la frontière mais sans collaboration ou de manière ponctuelle », ce n'est pas bon non plus. Ce qu'on recherche, c'est des projets qui sont intégrés sur le plan transfrontalier et qui apportent une plus-value. Un exemple : pour les hôpitaux, ce sont les conventions qui sont passées notamment en matière de dialyse rénale entre Mouscron et Lille ou entre Chimay et Hirson. Sur la culture, des abonnements en commun. Sur le tourisme, des circuits de randonnée transfrontaliers avec une même signalétique, une même brochure… Sur la recherche, c'est la complémentarité sur les équipes de chercheurs. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

> « On attend le saut qualitatif dans les projets, et on sera très attentif à cela. On va demander plus aux porteurs de projets, surtout à ceux qui ont déjà bénéficié d'un financement et qui ont une expérience. L'appel à projet va insister sur l'innovation des projets, sur la plus-value transfrontalière qui doit être plus évidente qu'avant. On va favoriser la mise en commun du personnel, l'échange entre organismes. »
> E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, 28 avril 2008.

L'absence de vision globale et la prédominance de la logique de projets est à rapprocher de deux éléments spécifiques au programme INTERREG : le manque d'implication des élus locaux et l'héritage d'une politique régionale que les Etats ont pendant longtemps tenté de contrôler. Concernant le premier point, il faut noter que, contrairement aux autres programmes des fonds structurels, INTERREG n'a pas fait l'objet d'un investissement fort de la part des élus locaux qui aurait été susceptible de dégager des priorités d'action. La gestion d'INTERREG au niveau local est laissée aux mains d'administrateurs plus soucieux de la bonne gestion des projets que de la visibilité politique. Nous exposerons dans la section suivante les raisons de ce relatif désintérêt politique.
Quant au second point, il renvoie à l'histoire de la politique régionale telle que nous l'avons esquissée précédemment. Durant les premières décennies de mise en place du FEDER et encore aujourd'hui, les autorités centrales des différents pays ont toujours essayé de garder la main sur la sélection des projets et des zones éligibles : d'abord à travers le fonctionnement par quotas puis en obtenant des garanties minimum de financement, et de manière constante en n'appliquant que très partiellement les règles de la programmation. Les Etats se sont toujours souciés de ne pas être trop contraints par les priorités définies au niveau communautaire. Si certains rapports font état du rôle de plus en plus directeur des financements européens en termes de priorités sectorielles, la tendance reste à la dispersion des projets afin de satisfaire les intérêts très diversifiés de tous les Etats membres.

Là où la contrainte communautaire s'avère en revanche plus forte, c'est au niveau des principes d'organisation et de gestion du programme INTERREG, indépendamment du contenu des projets et des secteurs concernés. Les projets et les programmes de coopération transfrontalière ne sont pas encadrés tant par des règles portant sur le contenu, sur le sens, ou sur les thématiques que par des règles relatives à l'organisation, aux instruments et aux méthodes, ce qui fait dire à Eric Deleccosse,

responsable de l'équipe technique de Charleroi qu'« *on discute plus de la forme que du fond. Ce qu'on surveille surtout, c'est la plus-value transfrontalière et le respect des procédures.*[855]»

- ***Une organisation très codifiée au service de l'« efficacité » et de la « transparence »***

La place donnée à la description des organes et des dispositifs de programmation, de suivi, de mise en œuvre et d'évaluation est très importante et de plus en plus précise à chaque réforme des fonds structurels européens, donc à chaque nouveau règlement[856]. La structuration de la gestion du programme apparaît de plus en plus complexe, technicisée et constitue une condition importante dans l'attribution des fonds. Le « desk officer » de la DG Regio en charge de la frontière franco-belge indique ainsi que les rappels aux règlements auprès des autorités territoriales sur les questions d'organisation du dispositif sont fréquents.

Au fil des réformes des fonds structurels, la gestion des programmes est de plus en plus décentralisée sur un plan vertical, et de plus en plus centralisée sur un plan horizontal, c'est-à-dire territorial. En effet, d'un point de vue vertical, on assiste depuis 2000 à une décentralisation : tout en clarifiant chaque fois davantage les missions des différents partenaires, les règlements communautaires accordent des responsabilités de plus en plus importantes aux acteurs étatiques, régionaux et intermédiaires. Même si la Commission reste associée aux différentes phases, la programmation et le suivi de la mise en œuvre des programmes sont progressivement confiés aux Etats membres qui peuvent en déléguer la charge aux autorités territoriales. Ainsi, en 2006, la Commission délivre ses financements uniquement sur les axes prioritaires du programme et non plus sur les mesures concrètes qui sont laissées aux mains des partenaires territoriaux. C'est aussi ce que la Commission appelle le « principe de responsabilité » : confier certaines compétences de gestion du programme aux entités nationales et territoriales et en contrepartie, effectuer davantage de contrôles sur ces échelons décentralisés.

Sur un plan territorial, l'exigence de coordination des différents fonds structurels et des différentes politiques communautaires sur un même espace s'accentue. Un document unique de programmation (le DOCUP) est ainsi prévu pour les différentes demandes de financements. INTERREG est particulièrement touché par ce mouvement de centralisation puisque la réforme de 2000 opère une unification de la structure de gestion par delà les frontières. Alors que la gestion des programmes était auparavant organisée indépendamment de chaque côté de la frontière et laissée au bon vouloir des Etats et de ses partenaires, les nouvelles règles imposent un fonctionnement harmonisé pour

[855] E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, entretien du 28 avril 2008.

[856] En comparant les règlements européens relatifs aux fonds structurels, on constate une augmentation très nette du nombre d'articles dédiés aux procédures de suivi, de programmation, de gestion financière et d'évaluation. Les règlements de 1988 et 1994 contiennent 2 articles sur la gestion financière, 1 sur le suivi et l'évaluation, 1 sur les contrôles, et 5 sur la programmation. Le règlement de 2000 comporte 6 articles sur la gestion financière, 8 sur le suivi et les contrôles, 5 sur l'évaluation, 15 sur la programmation. Enfin, le règlement de 2006 contient 28 articles sur la gestion financière, 17 sur le suivi et les contrôles, 5 sur l'évaluation et 15 sur la programmation.

l'ensemble des frontières européennes, qui s'organise autour d'une seule programmation et d'une seule enveloppe financière par frontière, d'une seule autorité de gestion et de paiement, et d'un seul secrétariat conjoint. L'organisation bi-nationale est donc remplacée par une organisation transfrontalière unique.

A la frontière franco-belge, les consignes organisationnelles ont été appliquées avec soin : les programmes opérationnels décrivent précisément les différents dispositifs et organes, mettant en évidence leur conformité aux normes européennes. A cet égard, la place accordée aux dispositifs de suivi et de gestion dans les programmes opérationnels franco-belges est à la mesure de celle que lui consacrent les textes communautaires[857].

Depuis 2000, l'organisation d'INTERREG a été complètement remaniée conformément aux règlementations européennes. Tout d'abord, un programme INTERREG franco-belge unique, appelé « France-Wallonie-Flandre », a été créé à partir des programmes franco-wallon et franco-flamand antérieurs, ce qui revient à associer quinze autorités gestionnaires. Ces autorités se réunissent au sein de comités : le comité de suivi, principale instance décisionnelle qui examine et approuve les grandes décisions relatives au programme, et les Comités de pilotage qui assurent, pour chacune des sous-zones du programme, la sélection, le suivi et l'évaluation des projets.

Ensuite, des instances de gestion binationales ont remplacé le système organisé sur une base nationale. L'autorité de gestion a été confiée à la Région wallonne : elle est responsable de « *l'application des décisions prises par le comité de suivi et les comités de pilotages*[858]», c'est-à-dire de « *l'efficacité ainsi que de la régularité de la gestion et de la mise en œuvre du programme* ». Elle est associée à une autorité de paiement et de certification (d'abord la Caisse de dépôts et consignation française, puis à partir de 2007, la Province de Flandre occidentale). Rattaché à l'autorité de gestion, le secrétariat conjoint a pour mission d'« *assurer la gestion opérationnelle du programme* ». Les chefs de file régionaux, à savoir, la Région Nord-Pas de Calais pour le versant français, la Province de Flandre occidentale pour le versant flamand et la Région wallonne pour le versant wallon, sont l'interface privilégiée de l'autorité de gestion pour toute « *la mise en œuvre administrative et financière du programme* ». Enfin, les équipes techniques locales, au nombre de six, délocalisées sur le terrain, assurent « *l'aide opérationnelle directe auprès des porteurs de projets* », et sont aussi appelés opérateurs[859].

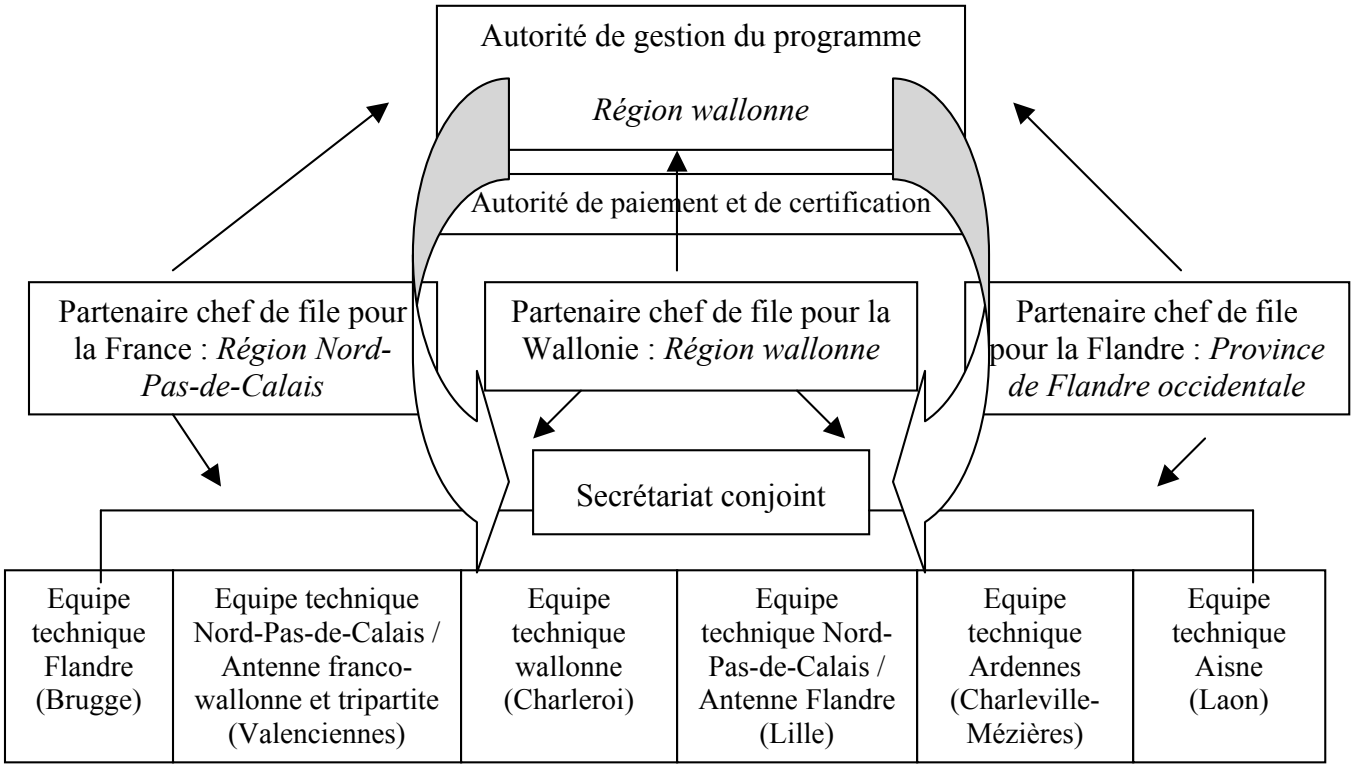
---

[857] La gestion et le suivi font l'objet d'un chapitre entier (sur six au total) des PO 2000-2006 et 2007-2013. On retrouve le mot « gestion » 355 fois dans le PO d'INTERREG III et 185 fois dans le PO d'INTERREG Interreg IV, le mot « suivi », 165 et 77 fois.

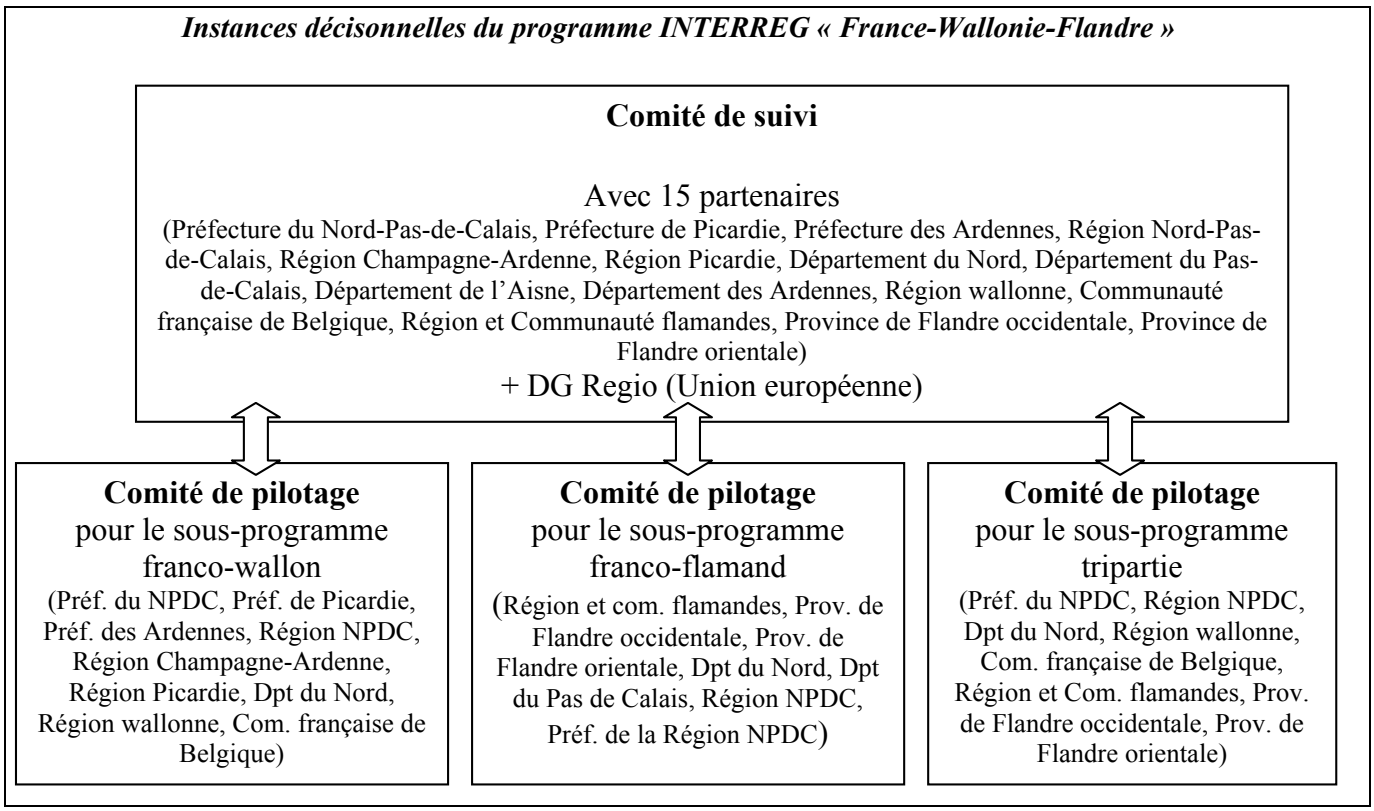
[858] Le rôle des différents organes est décrit sur le site internet du programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre » : www.interreg-fwvl.eu, consulté le 7 août 2010.

[859] Les porteurs de projets, appelés aussi opérateurs, sont les structures (publiques, para-publiques, associatives, ou privées) qui répondent aux appels à projets issus du programme INTERREG. Leurs projets sont sélectionnés en foncton d'un certain nombre de critères, notamment celui d'apporter une « plus-value » transfrontalière, de s'inscrire dans les priorités du programme et de respecter les principes généraux d'action (additionnalité, coordination, partenariat, cofinancement…). Tout au long de la réalisation de leur projet, ils peuvent faire appel à l'équipe technique locale de leur zone qui est leur interlocuteur privilégié.

Instances opérationnelles du programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre »



Instances décisonnelles du programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre »



Dpt : Département / Prov. : Province / Com. : Communauté / Préf. : Préfecture / NPDC : Nord Pas-de-Calais

Selon les acteurs territoriaux en charge d'INTERREG, la pratique correspond assez justement aux consignes officielles décrites dans les textes : concernant par exemple l'autorité de gestion, son directeur soutient que « *le rôle de l'autorité de gestion est défini précisément dans les règlements européens, et correspond donc à cela*[860]».

Il semble en effet, d'après nos entretiens, que les missions remplies par les différents organes s'éloignent très peu de celles qui leurs sont officiellement confiées. Alors que les acteurs territoriaux de la gestion d'INTERREG avaient une idée assez floue des objectifs généraux poursuivis, ils ont en revanche une vision très claire de l'organisation du dispositif et de la fonction de chacun des organes. A cet égard, la description donnée par chacun des acteurs de leurs propres tâches et de celles des organes associés concorde avec celle des autres. Chacun l'exprime différemment mais l'organigramme décrit est bien le même : les équipes techniques sont « *les chevilles ouvrières d'INTERREG* », « *les relais du terrain* », « *ceux qui suivent les projets sur le terrain* »[861], « *l'intermédiaire entre les porteurs de projets et les autres autorités* », « *les accompagnateurs, les compagnons de route des porteurs de projets* »[862], « *les responsables du contrôle des projets sur le terrain* », « *la boite d'entrée pour les porteurs de projets*[863]», « *le guichet unique pour les porteurs de projets*[864]». Quant à l'autorité de gestion, elle est *« l'interlocuteur officiel*[865]», « *l'interlocuteur unique de la Commission*[866]», « *le contact direct avec la Commission*[867]». Ses missions se confondent avec celles du secrétariat conjoint qui est le « *bras armé de l'autorité de gestion* » : « *l'organisation et le secrétariat des comités* », « *le suivi informatique des projets et de la gestion financière* », « *la transmission des informations* », *« faire respecter les règles européennes* »[868], « *la gestion opérationnelle et financière du programme* », « *préparer tous les documents pour les comités de suivi, les PV de réunions de l'autorité de gestion* », « *appliquer les décisions prises dans les comités* »[869], assurer « *le respect des procédures pour la gestion financière, le respect de la règle n+2, le respect des indicateurs* »[870]. Alors que l'autorité de gestion assure le lien avec la Commission, le secrétariat conjoint fait « *l'interface entre l'autorité de gestion et les équipes techniques*[871]».

Outre la mise en place d'organes conformes aux règles prévues dans les textes européens, le travail des acteurs territoriaux d'INTERREG passe également par l'instauration de procédures et d'instruments de gestion qui répondent aux principes « d'efficacité » et de « transparence » énoncés par la Commission. Pour cela, ces acteurs mettent en place des outils et des procédures de suivi, ils définissent avec précision les étapes à suivre, ils élaborent des indicateurs toujours plus nombreux,

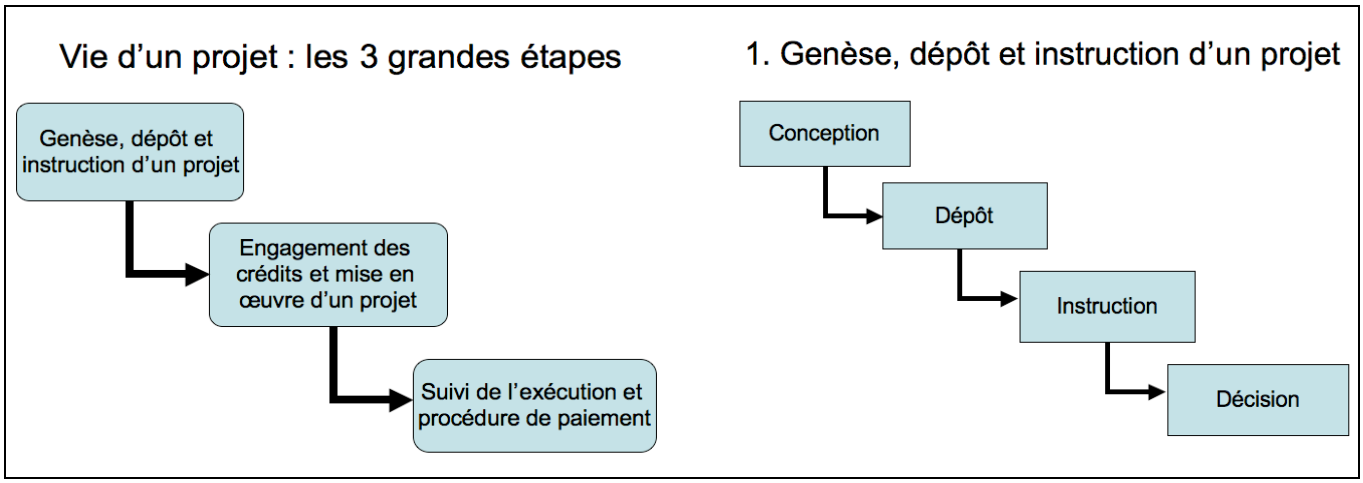
---

860 J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, entretien du 1er avril 2008.
861 B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, entretien du 27 mars 2008.
862 C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, entretien du 27 août 2008.
863 S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, entretien du 21 février 2008.
864 E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, entretien du 28 avril 2008.
865 B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, entretien du 27 mars 2008.
866 J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, entretien du 1er avril 2008.
867 E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, entretien du 28 avril 2008.
868 J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, entretien du 1er avril 2008.
869 S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, entretien du 21 février 2008.
870 E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, entretien du 28 avril 2008.
871 S. Botson, secrétariat technique INTERREG, entretien du 21 février 2008.

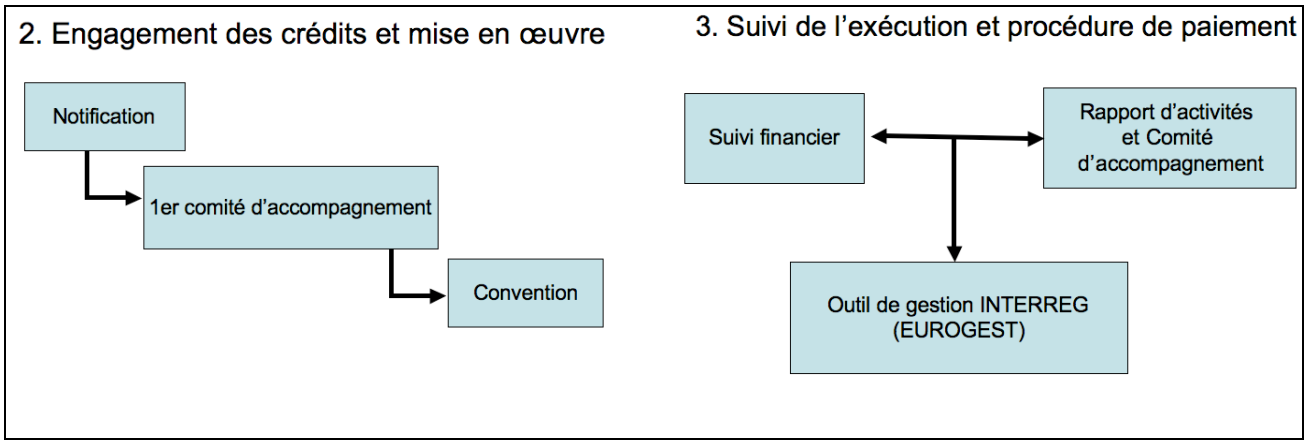
capables d'appréhender, d'évaluer et de contrôler la « performance » du programme[872]. Nombreux sont ceux qui se réfèrent explicitement aux règlements européens pour expliquer la manière dont ils travaillent :

> « Il y a toute une série d'étapes qui sont très codifiées, tout à fait bien identifiées, qui permettent qu'un programme soit accepté, puis que des projets déposés soient jugés objectivement. La présélection se fait par un groupe franco-belge – issu des équipes techniques – qui donne une cotation, puis un comité de pilotage qui tranche in fine et valide l'acceptation. Ce sont des étapes qui sont bien implémentées, obligatoires, car la Commission européenne demande qu'il y ait une transparence dans le processus. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Toutes les procédures et les instruments pour l'élaboration, l'approbation et l'évaluation du programme ainsi que pour l'instruction, la sélection et le suivi des projets sont détaillés dans une série de documents qu'on retrouve sur les sites internet de la Commission et du programme franco-belge[873]. Le nombre important de documents qui doivent servir de modèles, les « powerpoints » qui ont été réalisés pour expliquer aux porteurs de projets les innombrables étapes du processus, les organigrammes qui cherchent à clarifier les missions de chacun, les annexes des programmes opérationnels qui détaillent la démarche et l'organisation, tous reflètent le haut degré de codification recherchée par la Commission et reproduite par les acteurs territoriaux d'INTERREG.
A titre d'exemple, un « powerpoint » intitulé « La gestion d'un programme transfrontalier. Etude de cas : programme IIIA France-Wallonie-Flandre » élaboré par l'autorité de gestion en collaboration avec l'équipe technique wallonne donne un aperçu du degré d'encadrement formel du dispositif INTERREG. Ce document, qui comprend 68 diapositives, détaille les différentes étapes de la « vie d'un projet », puis de la « gestion du programme ».



[872] Les PO 2000-2006 et 2007-2013 consacrent un chapitre entier aux « objectifs quantifiés et indicateurs de réalisation, de résultats et d'impact ».
[873] Sur le site internet du programme INTERREG IV « France-Wallonie-Flandre » (www.interreg-fwvl.eu), on trouve dans la rubrique « Guide pratique à destination des porteurs de projets » 23 documents détaillant les règles à suivre pour chaque étape du projet (par exemple, à propos du plan de financement, de la lettre d'engagement, de la notification, des déclarations de créance ou encore du décompte final des dépenses) auxquels s'ajoutent des documents spécifiques à la France, à la Wallonie et à la Flandre ainsi que des règlementations particulières pour les micro-projets.



INTERREG : un programme de plus en plus codifié

Rien que pour ce qui concerne « la vie d'un projet », les auteurs détaillent trois grandes phases : genèse, dépôt et instruction d'un projet / engagement des crédits et mise en œuvre du projet / suivi de l'exécution et procédure de paiement. Chacune de ces phases se décompose ensuite en plusieurs étapes qui sont elles-mêmes décrites très précisément. Si l'on considère par exemple la signature de la convention, celle-ci doit comprendre un plan de financement, des modalités de versements des fonds FEDER, une déclaration de créance, les modalités de mise en œuvre du projet, le délai d'exécution, l'éligibilité des dépenses. Si on s'intéresse à la phase 3, « suivi de l'exécution et procédures de paiement », le contenu exigé dans le rapport d'activité montre l'importance donné aux indicateurs d'évaluation ; le suivi financier, qui fait intervenir plusieurs niveaux de règlementations (nationales et européennes) et plusieurs acteurs (autorité de certification et autorité chef de file), dévoile la complexité des règles financières[874] ; enfin, l'outil de gestion informatique mis en place par la Commission pour le suivi des projets (EUROGEST) traduit l'effort de traçabilité et de transparence.

Si une telle production normative n'implique pas que les pratiques quotidiennes des acteurs soient aussi codifiées, ou du moins pas de la même manière, les témoignages recueillis viennent toutefois confirmer l'adhésion et la correspondance importante entre les textes communautaires, les documents produits pour la frontière franco-belge et les pratiques des acteurs territoriaux. La marge d'interprétation et de manœuvre des acteurs régionaux et intermédiaires semble assez restreinte.

> « On a officiellement vocation à chercher toutes les solutions possibles mais en réalité, on n'a pas de grandes marges de manœuvre. En fait, tout est très normé. Et les porteurs de projet, eux-mêmes, sont déjà très au courant des normes européennes et donc ne présentent que des projets qui respectent ces normes sans qu'on intervienne. Donc, notre degré d'autonomie est faible. »
> C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, 27 août 2008.

Quelques spécificités propres au programme « France-Wallonie-Flandre » peuvent néanmoins être soulignées : la présence de six équipes techniques locales qui assurent le contact direct avec les porteurs de projets, la mise en place de « comités d'accompagnement » qui réunissent les équipes techniques locales et les porteurs de projets tous les six mois pour assurer un suivi projet par projet, et

[874] On peut lire par exemple sur une diapositive : « Check-list des cellules de contrôles et certification : éligibilité de dépenses, période couverte, calcul du taux de cofinancement FEDER, respect de la réglementation européenne en matière de publicité, marché public, concurrence…, vérification des pièces comptables (factures…), corrections financières éventuelles (suite aux contrôles réalisés). »

enfin, l'existence de trois sous-programmes au sein du programme principal (programmes franco-wallon, franco-flamand et tripartite).

Outre le dispositif organisationnel et les instruments de gestion, INTERREG exige également le respect de certains principes qui s'appliquent à l'ensemble du programme autant qu'aux projets.

- ***Principes d'action transversaux : priorités au partenariat et à la proximité***

Les textes communautaires émettent un certain nombre de principes d'action transversaux qui se sont étoffés et précisés au fil des réformes successives de la politique régionale européenne. Parmi les principes plus importants présents depuis 1988, on peut citer :

- Le principe de coordination ou de cohérence qui s'applique à divers niveaux. Il s'agit de mettre en cohérence d'une part, l'action des fonds structurels et des autres politiques communautaires, et d'autre part, l'action des fonds structurels et les politiques nationales notamment en matière de développement régional. De plus, les différents fonds structurels doivent aussi être coordonnés entre eux.
- Le principe d'additionnalité : les financements européens doivent venir en complément de financements publics nationaux et non s'y substituer, ce qui signifie que les projets ne doivent pas être créés uniquement dans la perspective des fonds structurels.
- Le principe de cofinancement, et plus généralement, le principe de partenariat : concernant le cofinancement, il s'agit de diversifier les sources de financements notamment en faisant appel aux acteurs privés. De plus, le partenariat ne doit pas être seulement financier mais concerner également toutes les phases du programme. Le partenariat minimal réunit la Commission et les autorités centrales des Etats membres, mais celles-ci sont fortement incitées à associer les autorités régionales et locales ainsi que les partenaires socio-économiques.

Ces principes ont été réaffirmés et renforcés (le partenariat a été élargi, les mécanismes de coordination ont été précisés…) au cours des années et ont été complétés par de nouveaux principes :

- Le principe de proportionnalité : les engagements des Etats, notamment en termes d'évaluation et de contrôle, doivent être proportionnels aux sommes financières investies. Ainsi les obligations imputées aux Etats membres doivent être fonction du montant des dépenses de chaque programme opérationnel.
- La proximité : la mise en œuvre des projets doit s'effectuer au niveau « le plus approprié » selon le principe de subsidiarité. Or pour nombre de projets, ce niveau est celui de la proximité, ce qui signifie que les projets portés par les acteurs locaux et par des petites structures sont particulièrement encouragés.

Il faut noter également que les idées de « transfert » et « d'échange » entre différents programmes émergent progressivement.

Les programmes INTERREG franco-wallons et « France-Wallonie-Flandre » se basent sur ces mêmes principes : s'ils insistent plus sur les principes de partenariat et de proximité ainsi que sur la nécessité des échanges, et moins sur le cofinancement et l'additionnalité, ils ne font pas apparaître de différences significatives ou d'apports spécifiques importants.
Dans le discours des acteurs territoriaux en charge du dispositif INTERREG franco-belge, on retrouve surtout des références au principe de partenariat qui s'accompagne d'un mode de décision par consensus. Le partenariat s'applique d'abord au fonctionnement du dispositif INTERREG en général.

> « Les grands principes imposés par la Commission sont souvent assez différents de ceux qu'on pratique dans l'administration nationale ou régionale. Par exemple, le partenariat. On ne décide jamais seul. Et avec lui, la règle du consensus. C'est vraiment le principe sur lequel tout repose. »
> J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, 21 février 2008.

> « Ce qui est original, c'est qu'on est dans une logique de consensus permanent. Tout se fait à l'unanimité, ce qui exige un gros travail car on doit tous avancer en même temps et dans le même sens. Si l'un n'avance pas, rien n'avance. Côté français, c'est compliqué car on est beaucoup d'institutions à mettre d'accord alors qu'en Wallonie, il n'y a qu'une seule voix, qu'une seule entité, c'est la Région wallonne, c'est plus simple. »
> J-P. Legrand, Région Nord-Pas-de-Calais, 29 mai 2008.

Le partenariat se reflète dans la composition des organes décisionnels – le comité de suivi et les comités de pilotage qui réunissent une multitude d'autorités publiques – mais aussi dans les pratiques quotidiennes décrites par les acteurs.

> « On a des contacts permanents avec les équipes techniques et les chefs de file des projets. (…) Et nous, on est rattaché à l'autorité de gestion. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

> « On est en contact permanent avec le secrétariat conjoint et parfois l'autorité de gestion. On a aussi beaucoup d'échanges avec les autres équipes techniques. »
> C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, 27 août 2008.

> « On travaille en réseau avec les autres équipes techniques. Il n'y a pas un seul jour sans qu'on s'appelle. On s'entend vraiment bien malgré le « turn over » dans certaines équipes. (…) On travaille aussi avec les autorités publiques qui sont les partenaires officiels du programme : la Région, le Département et l'Etat, notamment dans la phase d'instruction. On coordonne l'instruction entre les différents services des partenaires. La Région qui est chef de file joue aussi un rôle dans cette coordination. »
> B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, 27 mars 2008.

De plus, le principe de partenariat est aussi un critère, parmi d'autres, de sélection des projets.

> « Dans le processus d'instruction, il y a des critères objectifs qui sont notés : la plus-value transfrontalière, la dynamique de partenariat, la pérennité du projet après INTERREG, voir si le projet a des objectifs clairs et des indicateurs… Toute une série de critères qui sont pris en compte pour l'instruction du projet, qui permettent de dire à la fin de l'instruction : « voilà, ce projet, il est jugé très valable, valable, ou bof, ou défavorable, ou on le vire ». »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

La pratique de co-financement, si elle est peu citée spontanément par les acteurs territoriaux, constitue une condition sine qua none de l'attribution des fonds, à l'instar de la règle du partenariat. Pour les projets suivis par l'équipe technique INTERREG de Chareloi par exemple, 95% sont co-financés par la Région wallonne ou la Communauté française[875].

Aucun projet ne peut être sélectionné et financé s'il ne respecte pas les principes du partenariat, qui implique au moins un partenaire de part et d'autre de la frontière, et du cofinancement, principes qui sont étroitement contrôlés lors du suivi des paiements et des évaluations. A cet égard, une des fonctions des équipes techniques est d'aider les opérateurs à trouver un partenaire financier et/ou opérationnel pour monter leur projet.

Autre principe d'action revendiqué par les acteurs du programme INTERREG franco-belge : la proximité. La mise en place d'un fonds spécial pour les micro-projets ainsi que les relations régulières et personnalisées avec les porteurs de projets grâce au système des comités d'accompagnement traduisent le souci de proximité recherché par les équipes gestionnaires du programme franco-belge.

> « En ce qui concerne le programme transfrontalier INTERREG franco-belge, il a une spécificité, c'est qu'il est basé sur des équipes techniques bien implantées localement qui encadrent de très près les porteurs de projets. C'est une coopération qui est marquée par l'animation du territoire, ce qui n'est pas du tout le cas dans le programme franco-britannique par exemple. »
> J-P. Legrand, Région Nord-Pas-de-Calais, 29 mai 2008.

> « On a des comités d'accompagnement tous les six mois avec chaque opérateur. On rencontre chacun personnellement, une demi-heure avec chacun, pour faire le point sur la mise en œuvre et les problèmes rencontrés. Plus tous les contacts par mail, les coups de téléphone… »
> E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, 28 avril 2008.

Pour finir, tous acteurs territoriaux d'INTERREG évoquent les échanges entretenus avec des organisations responsables de la coopération transfrontalière et d'INTERREG dans d'autres régions frontalières européennes. Mais les avis relatifs à ces pratiques d'échanges d'expériences et d'informations sont contrastés. Le directeur de l'autorité de gestion déplore le fait de ne pas pouvoir y participer plus souvent, tandis que le directeur du secrétariat conjoint dit avoir des contacts réguliers avec les équipes responsables des programmes INTERREG aux autres frontières belges, ce qui s'explique par le rôle central de la Région wallonne dans ces programmes.

> « On regrette un peu de ne pas avoir de contacts avec d'autres autorités de gestion pour pouvoir justement s'inspirer de ce qui se fait ailleurs et développer des pratiques qui ne sont pas juste dans les règlementations. C'est pour cela notamment qu'on s'est mis dans le réseau de la MOT, pour rencontrer d'autres autorités de gestion. La Commission prévoit ce genre de rencontres, notamment à travers son programme INTERACT, mais, par manque de temps sûrement, ça n'a pas donné grand chose. Les mails aussi, la facilité de communication vont certainement accroître ce type d'échanges. Une autorité de gestion en Italie nous a contactés de cette manière. Pas mal de choses restent à faire. »
> J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, 1er avril 2008.

[875] E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, 28 avril 2008.

> « Moi, j'échange beaucoup avec les autres régions où la Région wallonne est impliquée. Il y a trois programmes INTERREG gérés par la Région wallonne : « France-Wallonie-Flandre », la « Grande Région » (qui réunit le Luxembourg, le Nord Westphalie, le Palatinat, la Lorraine et le Luxembourg belge), et l'« Eurorégion Meuse Rhin » (autour de Liège, Aachen et Maastricht). Avec ces gens-là, on travaille main dans la main. A la Région wallonne, on fait des réunions de coordination, donc on se parle, on s'échange des infos. Encore plus avec la « Grande Région » parce que la Région wallonne est autorité de gestion pour elle et pour nous. Donc, toutes les procédures, on a essayé de les caler. Pour l'Eurorégion, c'est une fondation de droit néerlandais qui est autorité de gestion, j'ai eu des contacts aussi, je participe notamment à un groupe d'experts sur les dépenses éligibles. J'étais à Maastricht pas plus tard que mardi pour ça justement. Second type de réseau, on participe bien sûr aux réunions de la MOT. Ça nous arrive de participer à un colloque de la MOT. On a des contacts avec les gens du Nord-Pas-de-Calais, les volets B et C d'INTERREG. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

En revanche, les membres des équipes techniques ont une opinion plutôt négative de ce type de rencontres, exception faite des échanges avec les nouveaux pays entrants dans l'Union européenne envers lesquels ils sont amenés à intervenir pour faire part de leur expérience et donner l'exemple. On comprend que la mission plutôt gratifiante et « dépaysante » qui leur est confiée par la Commission auprès des pays de l'Est soit préférée aux traditionnels échanges de vues des colloques organisés par la MOT ou la Commission européenne au cours desquels les responsables de terrain du programme INTERREG franco-belge ont « *l'impression de perdre leur temps*[876] ».

> « Il y a des formations organisées par la MOT ou l'Eurodistrict de Strasbourg-Kehl, mais c'est vraiment une perte de temps. J'y suis déjà allé et la seule chose très intéressante, c'est qu'on a vu le décalage entre les exposés qui étaient complètement déconnectés de ce qu'on faisait et notre travail ici. Donc, je préfère ne pas aller à ce genre d'événement. Maintenant, on a un savoir-faire reconnu. On est sollicité pour former de nouveaux pays entrants même si les réalités sont très différentes. Je suis déjà allé en Roumanie pour ça, et je dois y retourner prochainement. »
> E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, 28 avril 2008.

Pour ce qui est des principes d'additionnalité et de proportionnalité, les acteurs locaux en charge du programme INTERREG franco-belge ne semblent pas les avoir retenus, soit qu'ils concernent davantage les autres programmes structurels européens[877], soit qu'ils soient trop récents pour avoir été intégrés au fonctionnement quotidien du dispositif INTERREG[878].

---

[876] B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, entretien du 27 mars 2008.

[877] Le principe d'additionnalité a en effet été édicté à l'encontre d'une pratique fréquente concernant les projets financés dans le cadre des objectifs 1 et 2 du FEDER : les projets de reconversion industrielle ou d'infrastructures dans les régions en retard de développement qui étaient programmés dans le cadre des politiques nationales étaient finalement financés pour une grande partie par les fonds européens tandis que les financements nationaux initialement prévus en profitaient pour s'amoindrir. Le principe d'additonnalité a été établi afin de contrer ces pratiques qualifiées de « dérives » par la Commission. Or, ces pratiques ont été peu nombreuses concernant les projets de coopération transfrontalière : au contraire, très peu de réalisations transfrontalières auraient été programmées par les autorités nationales sans l'incitation financière d'INTERREG. En ce sens, INTERREG s'est plutôt traduit par des engagements financiers inédits de la part des autorités publiques que par une substitution aux finances publiques.

[878] Il semble en effet que cela soit le cas du principe de proportionnalité. Cette règle entend réduire les procédures de contrôle pour les petits projets afin de ne pas faire disparaître ce type de projets faute d'une capacité administrative suffisante des petites structures pour faire face aux obligations normatives imposées d'en haut. Le programme INTERREG concernant un nombre relativement important de petits projets, cette disposition semble lui être particulièrement adaptée. Cependant, elle est encore trop récente pour avoir été intégrée dans le fonctionnement des administrations gestionnaires d'INTERREG et de la Commission, d'autant plus que les dernières programmations ont au contraire renforcé au sein de ces instances l'appareil et les instruments visant à assurer un contrôle de plus en plus strict et systématique des projets financés.

Enfin, en ce qui concerne les règles relatives à la coordination des politiques, les documents de programmation y consacrent un chapitre. Ce sont les autorités chefs de file et l'autorité de gestion qui sont responsables de la cohérence des politiques nationales et régionales et des actions financées par les fonds européens, ainsi que de la coordination des différents programmes européens qui ont lieu sur leur territoire. Néanmoins, peu d'acteurs interrogés en font état. Ce silence révèle peut-être la difficulté de la tâche. Pour ne pas avouer les manquements dans ce domaine, les acteurs régionaux préfèreraient se faire discrets sur le sujet. A cet égard, les rapports d'évaluation effectués par la Commission sur la mise en œuvre des fonds structurels déplorent le manque de coordination entre les différentes politiques, aussi bien aux niveaux communautaire que national et régional, et ceci depuis les débuts de la politique régionale[879].

Pour finir, le dispositif INTERREG définit les acteurs légitimes à intervenir dans la gestion et la mise en œuvre du programme ainsi que les porteurs de projets autorisés de la coopération transfrontalière franco-belge.

- ***L'échelon régional privilégié***

Concernant les acteurs qui sont les plus souvent cités par les règlements européens, la Commission et des Etats membres arrivent en premier lieu puis viennent les Régions, de manière plus prononcée dans les règlements du FEDER et les communications relatives à INTERREG. Le « local » (désignant l'échelon communal ou intercommunal) est de plus en plus souvent évoqué au fil des règlements mais reste sous-représenté par rapport aux autres niveaux d'action, sans parler des villes qui n'apparaissent à aucun moment[880].

Les programmes opérationnels franco-belges font référence majoritairement au « local » et aux Régions alors que la Commission mais surtout les Etats sont moins présents[881]. Le dispositif INTERREG ayant été très décentralisé au niveau régional et intermédiaire, et les programmes étant rédigés essentiellement par les acteurs de ces niveaux de gouvernement, on comprend que la place des Régions surpasse celle des Etats. A l'inverse, les règlements européens donnent plus d'importance aux Etats proportionnellement aux instances régionales, ce qui est conforme au fait que la Communauté européenne soit constituée d'Etats membres et non de Régions. En effet, comme nous l'avons évoqué antérieurement, depuis 2000, la gestion du dispositif INTERREG est confiée aux Régions, aux

[879] Drevet J-F., *op.cit.*
[880] Dans les textes européens de 2006, on trouve la Commission évoquée 356 fois, les Etats-membres 204 fois, les Régions 188 fois, et enfin le « local » 51 fois.
[881] Les programmes INTERREG « France-Wallonie-Flandre » de 2007-20013 contiennent les mots « régions » 107 fois, « local » 43 fois, « Commission » 32 fois, et « Etats » 3 fois.

Départements et aux Provinces[882] : ce sont ces autorités qui décident, lors des comités de suivi et de pilotage, les grandes orientations du programme et qui valident le choix des projets retenus. Ce sont aussi les principaux co-financeurs des projets. De plus, les organes qui gèrent quotidiennement le programme et les projets INTERREG, c'est-à-dire les équipes techniques, le secrétariat conjoint et l'autorité de gestion, sont rattachés aux autorités régionales, départementales ou provinciales.

Concernant les projets, les acteurs territoriaux en charge du dispositif INTERREG franco-belge font état d'une grande diversité d'opérateurs, en lien avec la diversité des secteurs mobilisés. Si les entreprises sont très rarement associées – ce qui constitue une limite au principe de partenariat –, on trouve une grande variété d'acteurs publics, para-publics ou associatifs[883].

> « - Qui sont les porteurs de projets ?
> Toute institution dûment constituée. On a des CCI, des intercommunales côté belge, des communes, des centres de recherche, des universités, des centres culturels, des offices du tourisme, des aménageurs, des agences d'urbanisme… Tout ce qui concerne les domaines que nous abordons : le développement économique, la recherche et l'innovation, l'environnement, donc aussi les parcs naturels, le tourisme, la culture, la formation – on a donc aussi des AFPA, le FOREM en Wallonie, le VDAB côté flamand –, le développement rural, par exemple des associations d'agriculteurs… Le panel est très très large. On a aussi tout ce qui est santé : des hôpitaux, des mutualités, CRAM, des télévisions communautaires…. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Les communes et intercommunales, surtout les communautés de communes pour les zones rurales, sont considérées comme des porteurs de projet comme les autres, et ne représentent pas une source de financement particulièrement importante. A cet égard, elles ne constituent donc pas une catégorie d'acteur particulière : elles ne sont ni gestionnaires, ni financeurs, ni même un opérateur important du programme et des projets INTERREG.

Ici, une distorsion s'opère entre les textes européens et les pratiques franco-belges : les collectivités territoriales françaises et belges se voient comme les principaux acteurs d'intervention tandis que les règlements communautaires parlent plus volontiers des Etats membres. Si la Commission est de plus en plus encline à reconnaître le rôle des collectivités territoriales et en particulier des Régions, le discours officiel, sous l'influence du Conseil, est d'abord de maintenir les Etats membres comme entité de référence pour organiser la politique européenne de cohésion. L'intervention de plus en plus importante des instances territoriales dans les politiques européennes ne se ferait que sous le contrôle des Etats centraux, conclusion à laquelle aboutissent également de nombreux travaux sur le pouvoir régional en Europe[884]. Or le discours européen ne se retrouve que partiellement dans les pratiques des

---

[882] Avant 2000, la gestion était assurée, côté français, par les services déconcentrés de l'Etat. En Belgique où la décentralisation est plus avancée qu'en France, en particulier pour ce qui est de la gestion des fonds européens, INTERREG a été confié aux Régions dès les premières programmations au début des années 1990.

[883] « *On a environ 60% d'opérateurs publics et para-publics, et 40% d'associations co-financées par des partenaires publics.* » B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, 27 mars 2008.

[884] De nombreuses recherches sur la régionalisation montrent que malgré la montée en puissance des Régions et la constitution d'un niveau de gouvernement intermédiaire (ou « meso-governement »), les acteurs régionaux ne sont pas toujours devenus les

acteurs du programme INTERREG franco-belge. S'il est vrai que l'Etat français reste associé au dispositif et demeure le responsable financier en dernier recours, ce sont les Régions et Départements qui sont les premiers gestionnaires du programme. En Belgique, la situation est plus nette encore : l'Etat fédéral est totalement écarté de la gestion du programme au profit des autorités régionales et provinciales. Le dispositif INTERREG est donc un cas emblématique de la montée en puissance des Régions dans la conduite des politiques européennes.

Toutefois, il faut rappeler que les Etats interviennent au moment crucial de la définition de la politique : ils se chargent notamment de la négociation budgétaire et de la fixation de certains principes très spécifiques – comme par exemple les critères d'éligibilité des zones – qui déterminent pour partie le montant des aides versées par l'Union européenne. Si Miriam Burajova, responsable de la frontière franco-belge à la DG Regio, rappelle le rôle fondamental des Etats dans l'élaboration de la politique régionale, elle décrit un processus de gestion quotidienne du programme qui met en jeu principalement les collectivités territoriales et la Commission.

> « Tous les règlements sont décidés par les Etats membres au Conseil. C'est pourquoi, quand les Etats membres se plaignent de la complexité de la procédure ou de l'existence de l'une ou de l'autre condition, on leur dit que ce sont eux qui ont voté tous les règlements. Bien sûr, quand ils votaient, ils ne se rendaient pas encore bien compte de ce que ça peut signifier. Mais on ne peut nier que la Commission influence fortement les décisions. Elle a un rôle d'orientation. »

Et concernant la gestion du programme, Mme Burajova met en avant le rôle croissant de la Région tandis que la Commission se limite maintenant à superviser la programmation et le suivi financier.

> « Nous, on n'intervient pas dans la sélection des projets, ni même dans la gestion financière. C'est l'autorité de gestion (c'est-à-dire la Région wallonne) qui fait ce travail. Nous, on s'assure juste de la règle du n + 2[885]. »
> Miriam Burajova, DG Regio/Commission européenne, 4 mars 2008.

Cette logique vaut particulièrement pour INTERREG, par rapport aux autres fonds structurels, puisque c'est l'un de programmes européens les plus décentralisés.

Finalement, le fonctionnement d'INTERREG à la frontière franco-belge semble confirmer la thèse d'une « Europe des Régions », ou plus précisément, celle d'un pouvoir grandissant des instances régionales et intermédiaires dans l'espace politique européen[886]. Il souligne également la diversité du

---

principaux protagonistes de la production des politiques publiques. Cf Sharpe L.J., « The European Meso : an appraisal », in *The rise of meso-government*, Londres, Sage, 1993 ; Hooghe L., Keating M., *op.cit.* ; Le Galès P., Lequesne C., *op.cit.*

[885] La règle du n + 2 veut que l'argent engagé à l'année « n » soit dépensé avant la fin de l'année « n + 2 ». Dans le cas contraire, la suite du financement européen n'est pas délivré. Le but est d'encourager l'avancée des projets et de faire en sorte que l'argent versé afin d'éviter que cet argent ne « dorme » trop longtemps, ce qui diminue également le risque que cet argent soit utilisé à d'autres fins que celle pour laquelle il a été attribué.

[886] Cette thèse est celle soutenue par l'approche du « néo-régionalisme » : Balme R., *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996. Elle insiste sur la capacité des autorités régionales à s'appuyer sur l'internationalisation économique et à s'insérer dans des réseaux transnationaux pour devenir des espaces d'interactions socio-politiques mais aussi des espaces institutionnels d'action publique.

« fait » régional en Europe voire au sein d'un même pays[887] : en effet, côté français, la Région Nord-Pas-de-Calais est placée au centre du dispositif mais l'Etat est toujours présent ; en Belgique, la Région wallonne est l'acteur principal pour la Wallonie, quand en Flandre, ce sont les instances provinciales missionnées par la Région flamande qui occupent cette place.

Au terme de cette mise en évidence des règles et principes qui structurent le fonctionnement d'INTERREG, les résultats apparaissent clairement : les principes d'action prônés par la Commission sont largement partagés par les acteurs de la coopération transfrontalière franco-belge impliqués dans le dispositif, qui les ont complétés par quelques adaptations territoriales[888]. Si c'est davantage le cas pour les règles organisationnelles et procédurales que pour les normes cognitives, on ne constate pas de distorsions importantes entre les principes et les représentations véhiculées par les textes communautaires et ceux contenus dans les discours et pratiques des acteurs territoriaux du programme INTERREG franco-belge. Pour autant, les acteurs territoriaux n'ont pas été passifs face aux normes d'action proposées par la Commission européenne. D'ailleurs, les principes qui régissent le fonctionnement d'INTERREG n'ont pas été élaborés par la Commission en une seule fois, ni présentés aux acteurs territoriaux comme un socle de normes inébranlables. Au contraire, la Commission a tâtonné, détaillant, ajustant, précisant à chaque réforme des fonds structurels un certain nombre de principes d'action. Dans le même temps, les acteurs territoriaux ont appris à manier et à s'approprier ces principes. La simultanéité de l'apprentissage des acteurs de terrain et des membres de la Commission montre qu'il y a eu une interaction entre ces deux niveaux d'action dans la conception des principes de fonctionnement d'INTERREG. Mais les conditions particulières qui entourent cette construction institutionnelle ont rendu les acteurs territoriaux particulièrement ouverts et dociles aux idées et orientations de la Commission. A travers tous ces principes, ces normes et ces objectifs d'action, la Commission européenne et les autorités territoriales en charge d'INTERREG proposent un modèle institutionnel pour la coopération transfrontalière franco-belge. Ce nouveau cadre d'institutionnalisation se caractérise par une idéologie de l'intégration européenne très générale, une logique de projets conduisant à une grande dispersion sectorielle, une organisation et des instruments de gestion particulièrement précis et codifiés, et enfin, des principes transversaux axés sur le partenariat et la proximité.

---

[887] Les travaux sur les régions dans l'Union européenne insistent sur l'hétérogénéité des situations régionales : la région renvoie à des réalités socio-politiques très différentes d'un pays à l'autre. L'autonomie du pouvoir régional ne dépend pas seulement des institutions européennes mais aussi de nombreux facteurs à la fois internationaux (rapport au marché mondial, intégration dans des réseaux transnationaux), nationaux (force du centralisme étatique, niveau de décentralisation) et locaux (ressources financières, leadership local, identité territoriale, mobilisations sociales). Michael Keating a particulièrement étudié ces différents aspetcs : cf. « The Invention of Regions : Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe », 1997, *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol. 15, p.383-398 ; « Is there a Regional Level of Government in Europe ? », in *Regions in Europe*, Le Galès P., Lequesne C. (ed.), Londres, Routledge, 1998.

[888] Plusieurs auteurs arrivent à la même conclusion concernant d'autres politiques financées par les fonds structurels : Mathiot P., « Les effets de la gestion de dispositifs communautaires sur les acteurs et les systèmes d'action nationaux », *Politix*, 1998, vol.11, n°43, p.79-91 ; Lacave M., « Rhétorique européenne et transformation du discours local : l'exemple du programme SPRINT d'aide au conseil en matière de parcs scientifiques », *Pôle Sud*, 1995, vol. 3, n°1, p.128-140.

Si l'absence de comparaison avec une autre région transfrontalière nous empêche ici de mettre en évidence une perspective d'harmonisation européenne, nos résultats démontrent, au niveau d'une frontière, l'existence d'un nouvel ordre institutionnel pour la coopération transfrontalière alliant principes d'action européens et pratiques territoriales à l'échelle d'un espace « fonctionnel ». Les travaux se rapportant au concept d'européanisation tendent à mettre en avant ce même type de phénomène.

La plupart de ces travaux interrogent les processus de diffusion et d'institutionnalisation de règles, de procédures, de paradigmes, de croyances qui sont dans un premier temps définis au niveau européen puis incorporés aux niveaux national et infra-national. C'est notamment l'approche développée par Claudio Radaelli[889] qui vient compléter et enrichir les travaux dirigés par Caporaso, Cowles et Risse[890]. Certains auteurs vont au delà de la thèse d'une circulation uniquement descendante des principes d'action européens. Ils montrent que l'européanisation ne s'effectue pas seulement par une diffusion verticale et linéaire des règles européennes mais qu'il existe également des mouvements ascendants, des « *feedback* » ou encore des transferts horizontaux[891] qui se réalisent via des échanges entre les différents pays et régions européennes sans passer nécessairement par les instances communautaires[892]. Contre la thèse d'une simple imposition des normes européennes au niveau territorial, de nombreux auteurs soutiennent ainsi l'idée d'une hybridation et d'une interaction entre le niveau européen et les échelons inférieurs dans la production de nouvelles normes d'action publique.

C'est dans cette perspective que nous voudrions maintenant questionner les conditions qui ont permis aux règles institutionnelles portées par le dispositif INTERREG de s'enraciner dans les pratiques et les discours des acteurs territoriaux de la frontière franco-belge.

La simultanéité du soutien à la coopération transfrontalière aux niveaux national et européen pose la question de l'élaboration et de la circulation des catégories d'action publique – que ce soit des normes, des règles, des principes, des concepts – sous un angle particulier[893] : il ne semble pas y avoir de catégories préexistantes à l'origine de la nouvelle politique, et les acteurs de la fabrication des catégories d'action publique semblent travailler dans une même temporalité aux niveaux européen,

---

[889] Radaelli C., « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research », *Politiques européennes*, 2001, n°5, pp.107-142 ; « The Europeanization of Public Policy », in *The Politics of Europeanization,* Featherstone K., Radaelli C.M. (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2003.

[890] Caporaso J.A., Green Cowles M., Risse T. (dir.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.

[891] Concernant la coopération transfrontalière, nous avons déjà évoqué les contacts que les autorités en charge du programme INTERREG franco-belge ont établis avec d'autres frontières européennes, et en particulier avec les autorités des nouveaux pays entrants de l'Union européenne.

[892] Palier B., Surel Y. (dir.), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007.

[893] La plupart des politiques européennes préexistaient au niveau national avant d'avoir été développés au niveau européen. Ainsi, tous les pays d'Europe avaient une politique agricole avant que ne se crée la PAC. On peut alors se demander comment les normes et principes d'action européens s'articulent avec les normes et règles des politiques agricoles nationales, c'est-à-dire, comment l'existant a influé sur le nouveau, et inversement. Mais pour la coopération transfrontalière, le problème se pose autrement puisque l'intervention publique en faveur d'une coopération transfrontalière s'est développée au même moment au niveau européen et au sein des Etats, les deux étant par ailleurs liés.

national et infranational. Il est alors difficile de percevoir quels sont ceux qui produisent et quels sont ceux qui reçoivent. L'analyse des conditions d'institutionnalisation du modèle INTERREG permet de comprendre en quoi le réveil simultané des gouvernements locaux, nationaux et européens en matière de coopération transfrontalière est d'abord favorable à la fois à l'ingestion des normes européennes au niveau territorial et à une mise en pratique assez libre, pouvant contribuer en retour à influencer les réformes européennes successives. Dans un second temps, les autorités nationales, et surtout territoriales, responsables du dispositif INTERREG (qui ont contribué à en définir les règles initiales) se trouvent prises dans un processus d'auto-renforcement des règles établies qui leur échappe partiellement.

Section B – Les conditions d'implantation et d'institutionnalisation du dispositif INTERREG

Les catégories d'action INTERREG, bien qu'elles soient sans cesse précisées et ajustées, ne font pas l'objet de grandes résistances ni de transformations radicales de la part des autorités territoriales existantes dans la mesure où celles-ci ne possèdent pas de cadres d'action et de pensée préexistants pour structurer le champ du transfrontalier (1). On comprend alors la facilité avec laquelle le modèle institutionnel INTERREG, qui arrive en « terrain vierge », réussit à s'enraciner, d'autant plus que celui-ci contient des facteurs d'auto-renforcement qui assurent sa pérennisation (2).
Nous mobiliserons dans la démonstration qui va suivre de nombreux éléments déjà évoqués dans notre première partie puisqu'il convient de réfléchir de nouveau aux conditions d'émergence d'un cadre institutionnel pour la coopération transfrontalière, mais dans une optique différente : il ne s'agit plus d'analyser le processus de problématisation de la question transfrontalière dans la zone franco-belge mais de comprendre comment l'ordre institutionnel porté par INTERREG s'est rapidement stabilisé au sein des collectivités territoriales impliquées dans la gestion du dispositif.

1. Une implantation facilitée par l'absence de cadres institutionnels préexistants

L'apparente facilité avec laquelle l'ordre institutionnel INTERREG s'est installé soulève des interrogations quant aux facteurs qui ont favorisé son émergence et sa consolidation. La principale raison, qui se décline de différentes manières, se trouve dans l'absence préalable de cadres d'action de la coopération transfrontalière aux niveaux régional, intermédiaire mais également national. En effet, si des conventions et accords internationaux voient le jour au niveau européen pour règlementer la coopération décentralisée entre collectivités territoriales, ils s'attachent surtout à formuler un droit des collectivités territoriales à coopérer, laissant les modalités de la coopération transfrontalière au bon

vouloir des Etats. Or, face à des principes directeurs de la coopération transfrontalière présents dans les traités internationaux qui restent vagues et qui renvoient à des situations nationales très diverses, les Etats n'ont pas de solution toute prête, d'expérience, ni même pour certains, de volonté pour développer l'action transfrontalière[894]. Par ailleurs, si certains acteurs régionaux et intermédiaires expriment une attente et une volonté de s'impliquer dans des actions de coopération avec leurs voisins frontaliers dans un contexte de décentralisation, ils se montrent largement démunis pour organiser cette coopération.

La conjonction de ces trois éléments – internationaux, nationaux et locaux – explique en grande partie pourquoi le modèle INTERREG de développement territorial, élaboré au niveau européen avec les contributions des autres niveaux d'action, s'implante facilement au sein des collectivités territoriales concernées.

- ***INTERREG, un financement européen sous conditions***

Il faut tout d'abord rappeler qu'INTERREG est un financement délivré aux acteurs de la coopération transfrontalière sous de nombreuses conditions. Si la politique régionale européenne était à ses débuts un simple guichet au service des Etats membres, elle s'est largement autonomisée, notamment à partir de la réforme de 1988, puis de l'agenda 2000, et conditionne de plus en plus l'octroi des fonds au respect des principes d'action définis dans les règlements communautaires. Le système des fonds structurels est donc ainsi fait qu'il implique une mise en conformité : son statut de « soft law » est compensé par une forte conditionnalité[895]. Plusieurs travaux sur l'européanisation montrent bien que l'influence européenne se fait de plus en plus via des instruments non-coercitifs qui n'en produisent pas moins des effets importants sur les politiques nationales et territoriales[896].

De plus, les Etats comme la plupart des collectivités territoriales n'ayant pas dégagé de financement spécifique pour la coopération transfrontalière, la quasi-totalité des actions de coopération transfrontalière sont cofinancées par INTERREG. Elles doivent par conséquent intégrer les conditions communautaires. INTERREG en tant que ressource financière détient donc une certaine exclusivité qui offre à ses critères d'obtention un quasi-monopole pour structurer le champ d'action transfrontalier.

---

[894] Il faut rappeler que les accords de Schengen et l'Acte Unique qui permettent la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, c'est-à-dire l'ouverture des frontières internes de l'UE et la réalisation d'un marché commun ont lieu concomitamment au développement de la coopération transfrontalière, c'est-à-dire au début des années 1990. Le rôle des Etats aux frontières qui s'est résumé pendant des décennies à assurer la sécurité, le contrôle des flux de marchandises et de personnes, et la défense de la souveraineté nationale, est largement remis en cause. Or, les Etats, qui tirent une part de leur légitimité de l'existence des frontières nationales, n'ont rien envisagé pour s'adapter à ce changement : au milieu des années 1990, les nouvelles fonctions de l'Etat aux frontières demeurent impensées.

[895] L'idée d'un transfert certes volontaire mais souvent conditionnel est bien exprimé par l'article de Sabine Saurugger et Yves Surel : « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol.13, n°2, p.177-211.

[896] Bruno I. et al., « L'européanisation saisie par son instrumentation : benchmarking, gender mainstreaming et MOC… boîte à outils ou boîte de Pandore ? », in *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Palier B., Surel Y. (dir.), *op.cit.*

Pour autant, les principes d'action définis par la Commission pourraient se confronter à d'autres manières de faire et de penser aux niveaux régional, intermédiaire ou national et subir des déformations, des contournements, des adaptations plus ou moins revendiqués. Si c'est effectivement le cas pour certains aspects, cla reste en pratique très limité car « les manières de faire et de penser » le transfrontalier au sein des autorités nationales, régionales et intermédiaires concernées par la gestion d'INTERREG sont presque inexistantes au début des années 1990. Dans ce contexte, ces autorités territoriales préfèrent contribuer à la construction des règles institutionnelles proposées par l'Union européenne et s'y conformer.

Pour autant, la conditionnalité attachée au dispositif INTERREG bien que constituant une première explication de l'intégration des règles européennes au niveau territorial n'est pas une explication suffisante. Il est nécessaire de comprendre les conditions d'acceptation et d'activation de cette conditionnalité.

- ***Des Etats hésitants sur la marche à suivre***

Au niveau étatique, la prise en compte des problématiques transfrontalières s'est faite lentement et reste encore très lacunaire.

Même si les politiques européennes sont élaborées avec l'accord et la participation des Etats membres présents au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne, il semble que les règles de la coopération transfrontalière aient surtout été l'œuvre de la Commission européenne sans avoir beaucoup mobilisé dans les rangs des ministères et des chefs d'Etat[897]. Les premiers programmes INTERREG faisaient des Etats les gestionnaires principaux du programme, les collectivités territoriales n'étant impliquées qu'au stade de la concertation sur la programmation et l'évaluation. C'est donc la préfecture du Nord-Pas-de-Calais qui est l'autorité de gestion du programme côté français. En Belgique, l'Etat, marqué par un phénomène de régionalisation important au début des années 1980 qui débouche sur la mise en place du fédéralisme en 1993, passe tout de suite la main aux Régions : la Région wallonne et la Région flamande, accompagnées de la Communautés francophone de Belgique et la Communauté flamande, deviennent les autorités de gestion respectives des programmes INTERREG franco-belges. En France, les Régions et les Départements sont étroitement associés. Avec INTERREG III (2000-2006), la décentralisation et le caractère transfrontalier de la gestion du programme sont accentués : la Commission exige qu'il n'y ait qu'une seule autorité de gestion, donc binationale, et un seul programme. Comme nous l'avons déjà mentionné, les programmes franco-wallons et franco-flamands sont alors fusionnés en un seul programme « France-Wallonie-Flandre » et une autorité de gestion unique est créée. La Commission encourage également

[897] Comme nous l'avons mentionné précédemment, la politique régionale européenne est marquée par une autonomisation par rapport aux acteurs nationaux qui va de pair avec l'affirmation du rôle politique de la Commission : « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », Balme R., in Faure A., et al. (dir.), *op.cit.* ; Smith A., *op.cit.*

les Etats à confier à leurs collectivités locales la charge de cette autorité : l'autorité de gestion s'installe à la Région wallonne, accompagnée d'un secrétariat conjoint, tandis que des équipes techniques en charge de l'aide directe aux porteurs des projets se structurent au sein des différentes institutions gestionnaires du programme de part et d'autre de la frontière. La Région Nord-Pas-de-Calais reçoit en plus la responsabilité d'« autorité chef de file » pour coordonner les partenaires français tandis que la Province de Flandre occidentale est mandatée par la Région flamande pour la représenter dans le dispositif INTERREG. Néanmoins, l'Etat français, à travers ses services déconcentrés, et la Région flamande restent impliqués financièrement et dans les processus de contrôle et de suivi général du programme[898].
Cette décentralisation relativement poussée de la gestion du programme est surprenante pour la France si on la compare aux autres programmes de la politique de cohésion européenne. En effet, pour les autres fonds et objectifs de la politique de cohésion économique et sociale, la gestion est restée le plus souvent très centralisée[899]. En Belgique, ce sont les Régions, fortes de nombreuses compétences, qui gèrent tous les programmes européens de développement régional hors INTERREG.

Ainsi, l'Etat français comme l'Etat fédéral belge et la Région flamande, confrontés à la complexité de la gestion des programmes transfrontaliers, à leurs enjeux très localisés et aux ressources financières relativement faibles qu'ils représentent[900] (comparativement aux autres objectifs), ont préféré transférer cette mission aux collectivités territoriales concernées. Cette décentralisation qui, comme nous l'avons vu, correspond à des principes d'action prônés par la DG Regio, facilite le lien direct entre les institutions européennes et les autorités régionales et intermédiaires, notamment via le comité de suivi, et révèle de manière plus générale la faiblesse des cadres nationaux d'action et de réflexion sur la question transfrontalière.

Comme nous l'avons exprimé à d'autres moments de notre démonstration, on retrouve cette position de retrait ou de désintérêt de l'Etat au delà du simple cadre d'INTERREG même si un changement d'attitude de l'Etat s'opère depuis le début des années 2000. En France, les différents organes centraux de l'Etat sont très peu investis dans les problématiques transfrontalières. L'Etat français a bien créé la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) en 1997, association nationale de conseil, d'information et de soutien à la coopération transfrontalière, qui effectue un travail constant de lobbying auprès des différents ministères pour la prise en compte des réalités transfrontalières dans les

[898] On trouve des représentants de l'Etat français et de la Région flamande dans le comité de suivi du programme.
[899] Akandji-Kombé J-F., « Les acteurs nationaux de la cohésion économique et sociale », in *L'Europe et les Régions : quinze ans de cohésion économique et sociale*, Leclerc S. (dir.), *op.cit.*
[900] Pour la période 2007-2013, la coopération transfrontalière est à son plus haut niveau de financement européen depuis 1988. Cependant, les ressources financières qui lui sont attribuées ne représentent encore que 1.8% du total des fonds structurels. L'allocation indicative pour la coopération territoriale est de 194 millions d'euros pour la Belgique sur un total de 2258 millions d'euros pour l'ensemble des fonds structurels. Pour la France, l'allocation s'élève à 872 millions d'euros sur un total de 14,32 milliards d'euros.

politiques sectorielles existantes. Mais celle-ci déplore les effets encore faibles de son action au sein des administrations centrales[901].

Seule la DATAR, aujourd'hui la DIACT, s'intéresse aux problématiques frontalières. Avec l'appui des Secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR), elle a ainsi soutenu la prise en considération des enjeux et des potentialités liés à l'existence d'une frontière dans la rédaction des contrats de plans Etat-Région[902] pour les régions frontalières. La Direction régionale de l'Equipement (DRE) du Nord-Pas-de-Calais montre également un intérêt nouveau pour le transfrontalier.

> « Il y a des enjeux stratégiques forts. Il s'agit tout d'abord de s'inscrire dans la politique régionale européenne qui prend de plus en plus en compte les territoires. Il y a un nouvel intérêt de l'Etat sur les questions transfrontalières. Ça se traduit par exemple par la création d'un groupe de travail sur le transfrontalier pour les agents de l'Etat des administrations déconcentrées. Et il y a eu la demande explicite de M. Jouyet au Premier Ministre pour faire du transfrontalier un axe important du développement territorial. »
> D. Huret, DRE, 21 novembre 2007.

Cependant, l'action et les recommandations de la DIACT et des services déconcentrés du Ministère de l'Equipement (DRE et Direction départementale de l'Equipement) ont peu d'impact sur l'organisation et les objectifs des programmes INTERREG : ces acteurs se définissent comme des porteurs de projets comme les autres, n'ayant pas de rôle spécifique à jouer dans le fonctionnement général du dispositif. La personne en charge du dossier transfrontalier à la DRE Nord-Pas-de-Calais insiste sur le principe de subsidiarité qui, en matière de coopération transfrontalière, privilégie les collectivités territoriales : l'Etat n'intervient que sur ses domaines de compétences et par son apport financier en tant que co-financeur de projets INTERREG portés par d'autres opérateurs.

> « Ce n'est pas la peine de courir après les collectivités territoriales. L'Etat s'insère dans les dynamiques mais ne fait pas tout pour « être dans le coup ». On respecte le principe de subsidiarité. Mais par contre, quand il s'agit des compétences de l'Etat, l'Etat intervient pour permettre certaines réalisations, notamment par son apport financier. »
> D. Huret, DRE, 21 novembre 2007.

En même temps, l'Etat français reste attentif au respect du principe de souveraineté territoriale dont il est garant, et continue à affirmer le caractère sécuritaire des frontières. Ses engagements pour faciliter la coopération transfrontalière ne peuvent se faire au détriment d'une perte de souveraineté et d'un empiétement sur ses domaines de compétences. A titre d'illustration, on peut citer l'unilatéralisme des

---

[901] Mme Schneider-Français, directrice de projets à la MOT, nous explique que les problématiques transfrontalières ont beau être prises en considération de manière croissante par l'Etat au niveau de l'expertise, de la planification et de la juridiction (plans Etats-Régions, création des GECT, appel à coopération de la DIACT), cela ne préjuge en rien de l'investissement (notamment financier) des administrations sectorielles nationales dans d'éventuels projets transfrontaliers. « *Ils peuvent bien créer des GECT etc. C'est très bien, mais ils n'ont pas de garantie de moyens, ils n'ont pas la garantie que l'Etat les soutiendra car il faut se demander : « Quel est l'intérêt de l'Etat à investir dans des infrastructures transfrontalières par rapport à d'autres projets d'aménagement plus importants en Ile-de-France, en Bretagne ou à Toulouse ». (…) C'est une vision globale d'un aménagement national qu'il faut, pour obtenir des crédits de droit commun. (…) Parce qu'aujourd'hui, on peut toujours trouver des montages juridiques et financiers, le problème, c'est souvent de trouver les partenaires financiers et opérationnels. Ça se voit par exemple sur l'appel à coopération de la DIACT : il y a un fossé entre les constats faits par la DIACT, les projets et les territoires identifiés, et les crédits qui ont été effectivement alloués pour ces territoires et projets.* » F. Schneider-Français, MOT, entretien du 26 juin 2008.

[902] Une étude commune de la MOT et de la DATAR de 1998 intitulée « Réflexion sur le volet transfrontalier des contrats de plan Etat-Régions » montre l'intérêt de cette administration d'Etat pour les questions transfrontalières.

décisions prises concernant l'autoroute A24 ainsi que le maintien de contrôles douaniers fixes aux frontières jusqu'au milieu des années 1990, exemples que nous avons développés dans notre première partie.
Le positionnement de l'Etat français est donc ambivalent, hésitant, parfois défensif, agissant de manière unilatérale, parfois coopératif laissant faire les acteurs territoriaux[903].

En Belgique aussi, l'Etat fédéral s'est montré très peu préoccupé par la coopération transfrontalière laissant cette question aux Régions[904]. Si la Région flamande a vite fait de déléguer cette question à la Province de Flandre occidentale, la Région wallonne a endossé le rôle d'autorité de gestion INTERREG avec enthousiasme mais sans pour autant développer une politique de coopération transfrontalière propre qui aurait associé les autres directions sectorielles de la Région. Si le transfrontalier a fait son apparition dans le Schéma de développement de l'espace régional wallon (SDER) qui prévoit quatre aires de coopération, dont une franco-belge autour de Lille, l'existence de principes et de priorités d'action pour intégrer le transfrontalier aux autres actions régionales de développement n'est pas reconnue.

Malgré ces constats qui semblent suggérer un faible engagement de l'Etat français, de l'Etat fédéral belge et de la Région flamande dans la définition de catégories d'action qui auraient pu être complémentaires ou concurrentes de celles proposées par INTERREG, il faut souligner l'action des Etats dans l'élaboration d'un cadre juridique pour la coopération transfrontalière. En effet, les Etat français et belge, et les différents gouvernements nationaux et régionaux, dans le cas de la Belgique, qui se sont succédés depuis le début de années 1990, ont œuvré, certes lentement mais avec succès, à la signature de l'Accord de Bruxelles[905] qui conforte le droit des collectivités territoriales à coopérer au delà des frontières nationales et permet la création d'un Groupement local de coopération territoriale (GLCT)[906]. Par ailleurs, en France, l'acte II des lois de décentralisation impulsé par le Premier ministre J.-P. Raffarin a marqué une évolution dans la reconnaissance par l'Etat de la nécessité d'un droit à l'expérimentation des collectivités territoriales, en particulier dans le cadre de la coopération transfrontalière. En Belgique, le processus de régionalisation a donné aux pouvoirs

[903] Cette ambivalence est à mettre en relation avec le fait que la politique régionale européenne est un compromis entre les Etats membres et la Commission : ce n'est ni une politique de transfert inter-étatique au profit des seuls Etats, ni une politique de redistribution gérée par la seule Commission. Cf. Hooghe L., Keating M.,*op.cit*.
[904] En transférant une partie de la compétence en matière de relations internationales aux Régions et Communautés en 1992-1993, l'Etat belge délègue de fait cette question à ces autorités.
[905] Outre l'Accord de Bruxelles de 2002 qui vise spécifiquement la coopération transfrontalière franco-belge, plusieurs lois françaises ont fait progresser la coopération décentralisée : la loi de mars 2002 relative aux droits et libertés des communes, des Départements et des Régions, la loi de février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, la loi de 2004 relative aux « Libertés et Responsabilités Locales », la loi de février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.
[906] Le GLCT est une personne morale de droit public disposant de la capacité juridique et financière. Il peut être constitué par des collectivités publiques locales, des fondations, des établissements publics, mais également des personnes privées, des personnes morales de droit privé. Les collectivités locales membres du groupement choisissent librement les missions qu'elles transfèrent au groupement, ainsi que le champ d'action territorial de celle-ci, ce qu'elles précisent dans les statuts du groupement. Ce groupement est régi par les dispositions de l'Accord de Bruxelles et subsidiairement par le droit en vigueur dans le lieu d'installation du siège.

régionaux une compétence en relations internationales qui leur laisse les mains libres en matière de coopération transfrontalière. Ainsi, le positionnement de l'Etat semble plus ambigu que ne pourraient le laisser penser les premières observations. Des évolutions dans le sens d'une plus grande compréhension du phénomène frontalier et d'une plus grande prise en considération de la coopération transfrontalière se dessinent[907].

La décentralisation de la gestion des programmes INTERREG ne signifie pas une perte de contrôle totale de la part des Etats, et le rôle de ce derniers dans la signature des traités internationaux de coopération et dans l'élaboration de la politique régionale européenne via la Conseil européen souligne leur implication pour faciliter la coopération. Néanmoins, les Etats demeurent très en retrait et se cantonnent essentiellement à des tâches de contrôle et de production législative. L'Etat français et les Régions belges ne proposent rien concernant les principes d'organisation, les priorités d'action, les règles de fonctionnement, les valeurs propres à la question du transfrontalier, ce qui laisse toute la place à la Commission européenne pour développer petit à petit son argumentaire sur la cohésion et l'intégration européenne, pour mettre en avant les priorités de Lisbonne et de Göteborg et pour élaborer des dispositifs de programmation, de contrôle et de suivi très précis basés sur des principes de partenariat et de proximité.

- ***Les collectivités territoriales face au transfrontalier : l'absence de compétence, de professionnel et de cadre législatif***

Envisageons à présent la situation des autorités régionales et intermédiaires concernées par la gestion d'INTERREG dans la zone qui nous intéresse[908], c'est-à-dire les Régions, Département et Provinces, et non les communes et leurs groupements qui peuvent être porteurs de projets mais ne participent pas directement aux dispositifs permanents de gestion du programme.
Les autorités régionales et intermédiaires – départementales et provinciales – n'étant pas clairement encadrées ni orientées par les services étatiques, ou régionaux pour le cas flamand, elles se situent en première ligne pour intégrer les principes d'action venant de l'Europe. L'absence de savoir-faire initial, de personnel spécialisé, de compétence, d'expérience, et la faiblesse du cadre juridique, favorise l'appropriation des normes européennes[909].

---

[907] On trouve l'idée d'un certain retour de l'Etat sur les dispositifs européens via le SGAR dans l'article de M. Lacave : « Rhétorique européenne et transformation du discours local : l'exemple du programme SPRINT d'aide au conseil en matière de parcs scientifiques », *op.cit.*
[908] Rappelons que nous nous focalisons sur la partie centrale de la frontière franco-belge bien que le programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre » concerne un territoire bien plus large puisqu'il prend en considération l'intégralité de la frontière. Nous nous intéressons donc uniquement aux institutions suivantes : la Région Nord-Pas-de-Calais, le Département du Nord, la Province de Flandre occidentale (au nom de la Région flamande) et la Région wallonne accompagnée de la Communauté française de Belgique.
[909] Comme nous l'évoquerons ultérieurement dans cette section, ces absences se conjuguent à une volonté d'émancipation de la part des représentants des autorités territoriales : ceux-ci voient dans la politique régionale européenne un bon moyen d'acquérir de nouvelles ressources et de s'affirmer dans le paysage politico-institutionnel,. Ainsi, malgré le manque

Quand les premiers programmes INTERREG voient le jour au début des années 1990, il n'existe pas, au sein des autorités territoriales, de « compétence transfrontalière ». Il n'existe pas non plus de services transfrontaliers au sein des administrations, ni d'élu à la coopération transfrontalière. Les directions dédiées aux relations internationales et européennes qui vont accueillir les futurs services en charge des dossiers transfrontaliers viennent à peine de prendre de l'ampleur[910]. Les services administratifs et le personnel responsables spécifiquement de la coopération transfrontalière vont apparaître simultanément au développement des programmes INTERREG et vont se renforcer au moment de la décentralisation officielle du programme qui s'applique à partir d'INTERREG III en 2000. Il y a certes un antécédent à INTERREG que nous avons déjà mentionné : le Programme d'Action et de Coopération Transfrontalier Européen (PACTE) qui réunit l'Etat français, la Région Nord-Pas de Calais, le Département du Nord et la Région wallonne et qui débouche le 30 mai 1989 sur la signature d'une déclaration commune et se concrétise en 1990 par la mise en œuvre de neuf projets pilotes. Mais ce programme d'action et les groupes de travail qui l'ont animé se sont très rapidement intégrés au dispositif INTERREG avant d'avoir pu développer leurs propres méthodes de travail et principes d'action : dès 1991, ces groupes de travail contribuent à l'élaboration du Programme opérationnel INTERREG I, transmis à la Commission européenne le 28 février 1991. Ainsi, les services transfrontaliers créés dans les administrations territoriales du Nord de la France et de la Belgique occidentale sont dans une très large mesure des services de gestion des programmes INTERREG franco-belges.

Au Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, le service transfrontalier apparaît au début des années 1990 au sein de la direction des relations internationales puis de la direction Europe et se développe fortement. Il est entièrement organisé pour répondre aux critères de gestion d'INTERREG : on trouve d'un côté des « contrôleurs » qui s'assurent du suivi juridique et financier des projets INTERREG, d'un autre côté les équipes techniques en charge de la gestion opérationnelle des projets INTERREG[911]. Enfin, des activités transversales de représentation ou de supervision des programmes INTERREG sont confiées à cinq chargés de mission et à un chef de service. Seul un des chargés de mission, en charge par ailleurs des questions juridiques, est également responsable d'une coopération hors INTERREG, celle de l'« Eurométropole ».

---

d'expérience et de cadre formel, ils sont prêts à investir en moyens humains et matériels pour « se faire une place » dans le champ des politiques européennes.

[910] Sur l'émergence et l'évolution du rôle des services « Europe » et des chargés de mission « Europe » au sein des collectivités territoriales, voir : Chelin-Alanic P., « Rôle et fonction des collectivités locales dans le processus de construction européenne », *Connexions*, 2005, n°84, p.35-47.

[911] La Région Nord-Pas-de-Calais dispose de plusieurs équipes techniques et d'un nombre important de contrôleurs et de chargés de mission car elle est engagée dans deux programmes INTERREG : le franco-belge et le franco-britannique. La Région est donc à la fois autorité chef de file pour le programme « France-Wallonie-Flandre » et autorité de gestion pour le programme franco-britannique.

Concernant le Conseil général du Nord, celui-ci fait figure de précurseur de la coopération transfrontalière en participant activement au PACTE, et en signant une convention de coopération avec les Provinces belges du Hainaut et de Flandre occidentale dès 1989. Cependant, les actions de coopération qui résultent de ces engagements initiaux s'inscrivent rapidement et très majoritairement dans le cadre d'INTERREG et ont tendance à décliner au milieu des années 1990 suite à une alternance politique entre 1992 et 1998. Le retour de M. Derosiers à la Présidence du Conseil général à partir de 1998, suivi du processus de décentralisation de la gestion INTERREG à partir de 2000, relancent les activités internationales de l'institution. Le service « Relations internationales » et la cellule « transfrontalier » en son sein sont renforcés. Si l'organisation de la cellule « transfrontalier » est largement tournée vers la gestion des programmes INTERREG, plusieurs membres de ce service continuent à travailler sur la coopération transfrontalière dans une optique plus large dans la lignée des premières coopérations développées par l'institution au début des années 1990. Il s'agit principalement de la coopération bilatérale avec la Province de Flandre occidentale.
Cette dernière va suivre la même évolution que son homologue français. Deux mouvements vont coexister : d'une part, à la fin des années 1980, une députée s'empare de la question transfrontalière et s'impliquer personnellement pour la faire avancer et reconnaître au sein de l'institution et jusqu'à la Région flamande. C'est cette personne qui sera à l'origine de la convention de coopération avec le Département du Nord et d'autres coopérations que nous évoquerons ultérieurement. D'autre part, lorsque les programmes INTERREG sont lancés, la Province de Flandre occidentale obtient de la Région flamande qu'elle lui cède la responsabilité d'autorité chef de file. Elle met alors en place un groupe spécialisé dans le traitement d'INTERREG qui deviendra une des équipes techniques du programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre ».

Enfin, à la Région wallonne, le service en charge du transfrontalier est créé en 1989 pour les besoins de la gestion d'INTERREG. Ce service est scindé en deux lors de la réforme de 2000 qui fait de la Région wallonne l'autorité de gestion unique du programme « France-Wallonie-Flandre » : une partie du service continue à s'occuper des projets et constitue une des équipes techniques du dispositif ; l'autre partie se constitue en autorité de gestion du programme selon les règles de fonctionnement décrites par la Commission. Ce n'est qu'en 2008 qu'un conseiller à la coopération transfrontalière extérieur aux organes officiels de gestion du programme INTERREG voit le jour au sein du cabinet de la présidence régionale wallonne.

En résumé, les services administratifs régionaux (Région Nord-Pas-de-Calais et Région wallonne) qui sont dédiés au transfrontalier se sont largement développés pour les besoins d'INTERREG et sont donc essentiellement organisés dans cette optique. Pour le Département du Nord et la Province de Flandre occidentale, la corrélation est moins évidente : ces autorités ayant conservé des coopérations hors INTERREG, elles ont préservé une marge d'autonomie : une personne s'occupe de la coopération

transfrontalière de manière plus globale sans entrer systématiquement dans les cadres fournis par le modèle INTERREG et leur discours est plus critique envers le dispositif européen.

Un autre élément qui vient expliquer la facilité avec laquelle les principes d'action INTERREG ont été appliqués au niveau régional et intermédiaire est l'absence de qualification spécialisée des personnes impliquées[912]. La coopération transfrontalière n'est pas reconnue comme une politique sectorielle, ni comme un domaine d'action particulier. Son apparition récente et encore méconnue dans l'action publique explique le manque de formation académique et d'expérience des personnes qui en ont la charge au sein des institutions publiques. Les trajectoires professionnelles et les formations initiales de ces personnes sont très diverses : on trouve des ingénieurs, des anciens chercheurs et professeurs en science politique et sociologie, des économistes, des juristes, des comptables, des gestionnaires issus du secteur privé. Ils se présentent avant tout comme des généralistes. Le point commun à beaucoup d'entre eux est d'avoir eu une expérience professionnelle dans la gestion de programmes européens ou une formation académique dans le champ des relations internationales. Mais leurs compétences spécifiques antérieures ne semblent pas être le critère principal qui a déterminé leur engagement dans la coopération transfrontalière. Il apparait, à la lumière des entretiens effectués, que ce sont souvent des affinités personnelles pour le sujet qui sont entrées en ligne de compte, notamment le fait d'être soi-même un « frontalier »[913]. En Belgique, le passage par un cabinet politique est fréquent[914] alors qu'en France, il s'agit de fonctionnaires territoriaux ou détachés des services étatiques.

> « Moi, je suis arrivé dès le début, pour le programme INTERREG I. Ils cherchaient des gens à la Préfecture pour faire ça, et je me suis engagé. J'étais déjà sensibilisé à la question du transfrontalier car je suis moi-même frontalier. J'ai connu le passage de la frontière avec les douaniers qui vérifiaient quand on sortait de Belgique qu'on avait bien le même niveau d'essence que lorsqu'on était entré. J'ai donc appris au fur et à mesure. (…) Il n'y a pas de formation spécifique. Mais venant de l'administration, on avait forcément des compétences de gestion de projets. Et le fait d'être frontalier est, à mon avis, très important pour le ressenti et la compréhension des projets. »
> B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, 27 mars 2008.

La coopération transfrontalière étant quasi inexistante avant les années 1990, il n'y a pas de personnel qualifié en la matière avant cette date. Il n'y a pas non plus de savoirs, de pratiques ou d'outils accumulés susceptibles d'être transmis. Les règles et les outils proposés par la Commission européenne sont donc accueillis sans résistance. Les premières personnes travaillant sur le transfrontalier ont donc appris « *sur le tas*[915]», affinant leur savoir-faire et leurs connaissances au rythme des précisions et ajustements fournis par la Commission à travers les règlements

[912] Un rapport de la MOT de 2000 sur les métiers du transfrontalier intitulé « Passeurs de frontières » conclut ainsi : « De nouvelles fonctions apparaissent, de nouveaux métiers se construisent, mais il est encore prématuré de parler de nouvelles professions. »
[913] Trois personnes interrogées sur sept ont déclaré avoir une expérience de vie transfrontalière, ce qui a joué dans l'affectation à leur poste.
[914] Deux personnes interrogées sur quatre ont travaillé précédemment dans des cabinets politiques à la Région wallonne.
[915] E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, entretien du 28 avril 2008.

communautaires. L'apprentissage du fonctionnement d'INTERREG semble s'être effectué parallèlement sur le terrain et dans les coulisses de la DG Regio.

> « On est des généralistes. On doit s'adresser à tous les opérateurs, et ils sont très divers, on doit donc avoir une forte capacité d'adaptation. Mais on n'est jamais perdu car l'esprit d'INTERREG, c'est qu'on fait de l'auto-formation. Dès qu'on a un doute, un problème, on appelle l'autre équipe locale. On a une culture de réseau qui fonctionne bien. Et la fibre transfrontalière vient avec l'expérience de terrain »
> E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, 28 avril 2008.

> « L'apprentissage s'est fait sur le terrain. Et à tous les niveaux. Quand on a commencé INTERREG I, on a tous démarré dans le vague. La Commission a elle-même appris. Avant, sur INTERREG I et II, les gens qui géraient étaient des gens rattachés à une unité géographique. Alors qu'à partir d'INTERREG III, la Commission a créé une DG, la DG Regio, et à l'intérieur, une unité spéciale INTERREG qui ne gérait que ça. Et c'était très intéressant pour nous puisque, pour toutes les problématiques transfrontalières, on avait une bonne écoute, et des solutions étaient apportées par la Commission, alors qu'avant, c'était toujours… Même maintenant, quand on lit les règlements qui sont sortis pour la période 2007-2013, à chaque fois, on voit bien que c'est bien calé pour les « Objectifs 1 et 2 », mais l'« Objectif 3 », on sent qu'il y a une zone de flou, qui, après, est complété par des textes produits par la Commission au fur et à mesure, comme des jurisprudence, des notes d'orientation… qui sont, en fait, générées par la DG Regio INTERREG. C'est intéressant. Institutionnellement, la Commission a évolué. (…) La Commission a bien développé sa réflexion en interne pour mieux s'adapter aux spécificités d'INTERREG »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Un troisième facteur qui a pu favoriser la transmission des principes et normes d'action européennes concerne le vide juridique qui entoure la coopération transfrontalière à ses débuts. Si la Convention-cadre de Madrid de 1980, complétée par un protocole additionnel en 1995, reconnaît le droit des collectivités territoriales à coopérer au-delà des frontières nationales et fixe les règles générales de la coopération, elle renvoie pour les modalités précises de coopération aux droits nationaux, ce qui rend compliqué, compte tenu de la diversité des législations nationales, les réalisations concrètes, et notamment la mise sur place de structures communes de coopération[916]. Pour la frontière franco-belge, il faut attendre 2002 pour que l'Accord de Bruxelles ouvre la possibilité de créer des organisations transfrontalières de coopération sous la forme de GLCT. Le caractère lacunaire et subsidiaire de la Convention de Madrid et la signature tardive des accords bilatéraux qui doivent permettre l'application de cette Convention ont pour effet de freiner les velléités de coopération portées de manière autonome par les autorités territoriales. Les collectivités qui s'y sont essayées se sont heurtées aux difficultés juridiques du droit international et aux limites de leurs droits nationaux. Face à cela, le dispositif INTERREG semble échapper à ces barrières juridiques : les autorités publiques territoriales se sont alors massivement tournées vers cette solution, qui, bien qu'elle nécessite un investissement en termes de gestion administrative et financière, apparait plus abordable et plus « rentable » à court terme. C'est notamment le cas des autorités de niveau intermédiaire que sont les Provinces en Belgique et le Département en France. Ces deux institutions, le Conseil général du Nord et la Province de Flandre occidentale dans notre cas, se sont lancées dans des coopérations réciproques

[916] Pour être opérationnelle, la Convention-cadre de Madrid a dû être suivie de conventions bilatérales entre Etats telles que la Convention du Benelux en 1986, l'accord de Bayonne en 1993, l'accord de Karlsruhe en 1996 ou encore, dans le cas que nous étudions, l'Accord de Bruxelles de 2002.

indépendamment des programmes INTERREG, mais les perspectives en termes de développement sont vite apparues minces, notamment à cause des obstacles juridiques, ce qui a poussé ces collectivités à faire d'INTERREG le moyen privilégié de leur action transfrontalière.

INTERREG, en offrant un cadre déjà normé, règlementé et financé, apparaît comme un moyen « clé-en-main » de faire de la coopération, une façon « tout faite » de formaliser et de légitimer une coopération qui par ailleurs – dans les cadres national et international – peine à trouver des éléments de stabilisation et de reconnaissance.

- ***L'intérêt limité des élus locaux***

Si l'attitude de l'Etat et des gouvernements nationaux envers la coopération transfrontalière est hésitante voire ambivalente, le comportement des élus locaux n'est guère plus clair. De manière générale, les élus des collectivités territoriales concernées par la gestion d'INTERREG à la frontière franco-belge[917] se sont montrés très discrets sur la question transfrontalière. Les responsables des services « transfrontalier » du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais et du Conseil général du Nord avouent le manque d'intérêt des élus, à l'exception de quelques maires de communes directement frontalières, guère plus de deux ou trois[918]. Au Conseil général, on reconnait tout de même le changement d'attitude dans la gestion des affaires transfrontalières lors du changement de Présidence en 1998, sans que cela n'ait eu beaucoup d'impact sur les autres conseillers généraux.

> « On a essayé de sensibiliser, d'impliquer les responsables politiques du Département, les conseillers généraux d'un côté, les députés provinciaux de l'autre. (…) On a créé une assemblée transfrontalière avec les Provinces qui réunit les élus mais ça tient à la personnalité de quelques élus sur certains thèmes. Donc, c'est toujours fragile. (…) De manière générale, sur les programmes INTERREG, il n'y a pas beaucoup d'implication politique. Sur les accords de coopération, ils étaient d'accord, ils ont signé sans problème mais, quand on passe aux projets, il n'y a plus grand monde. Au Conseil général, depuis les dernières élections, on a une personne en charge des relations avec les politiques, c'est une nouvelle orientation, et la personne est très motivée, donc ça fait un peu évoluer les choses. Mais honnêtement, on n'intéresse jamais beaucoup les politiques sur le transfrontalier. »
> J-R. Loir, Département du Nord, 7 juillet 2008.

Ce manque d'intérêt politique s'explique selon nous par deux raisons principales. La première est que les sommes financières en jeu sont relativement faibles. La seconde raison est que l'enjeu électoral autour du transfrontalier est peu important. En effet, la légitimité de l'élu et sa réélection dépendent de deux éléments : les « *outputs* » et les « *inputs* »[919]. La légitimité par les « *inputs* » implique que les

[917] Les élus concernés sont les conseillers régionaux et généraux côté français, les députés régionaux et les conseillers provinciaux côté belge.
[918] Les élus actifs sur la problématique transfrontalière qui sont évoqués sont M. Delebarre (Maire de Dunkerque, Président de la Communauté urbaine de Dunkerque, Député de la 13ème circonscription du Nord, Président du Comité des Régions de l'Union européenne) et M. Pauvros (Maire de Maubeuge, Vice-président du conseil Général du Nord, Président de la Communauté d'agglomération Maubeuge Val de Sambre).
[919] Scharpf F., « Introduction », in *Gouverner l'Europe*, Paris, Presse de Science Po, 2000.

choix politiques respectent la volonté des citoyens qui s'exprime à travers des procédures démocratiques telles que les élections, les manifestations ou les débats publics. La légitimité par les « *outputs* » suppose que les choix politiques promeuvent le bien-être de la collectivité à travers des actes concrets qui visent à résoudre les problèmes publics.

Concernant les « *outputs* », la coopération transfrontalière offre peu de résultats spectaculaires. Même les projets les plus visibles sont difficilement imputables à une seule autorité et encore moins à un seul élu. Les actions transfrontalières financées par INTERREG sont par définition le fruit d'un partenariat entre deux ou plusieurs acteurs de part et d'autre de la frontière et sont issus d'un cofinancement. Les responsables sont donc multiples et difficilement identifiables, d'autant que les projets transfrontaliers souffrent d'un manque de communication que la Commission elle-même a identifié dans ses différents rapports[920].

> « La communication des projets INTERREG n'est pas évidente à maîtriser. C'est souvent une communication jargonnante qui n'est pas très adaptée pour une réception de la population. Et INTERREG, malgré la visibilité de ces actions, n'est pas toujours identifié. »
> J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, 1er avril 2008.

> « C'est difficile parce qu'avec les élus, si on n'a pas des résultats tangibles, la déception peut être très rapide. Il faut donc choisir des sujets faisables sur le court terme pour vraiment les intéresser et éviter de les perdre. Parce qu'après une déception, c'est très dur de les récupérer. »
> J-R. Loir, Département du Nord, 7 juillet 2008.

De plus, le montage de projets INTERREG nécessite un haut niveau de technicité, ce qui décourage les élus[921].

> « Les élus sont plus présent sur le versant belge que sur le versant français. En France, je pense que ça s'explique parce que, tout de même, comparé à d'autres secteurs gérés par la Région, le budget du FEDER est assez faible. Ça ne représente pas grand chose et ça exige beaucoup de contraintes, en termes de réunions notamment parce qu'il faut arriver à un partenariat consensuel. Et puis, les élus ont, dans l'ensemble, l'impression, peut-être à tort, qu'INTERREG leur échappe. Ils trouvent le fonctionnement très technocratique et le rôle politique à jouer n'est pas très fort. Les élus locaux sont peut-être plus intéressés que les conseillers régionaux parce que les fonds européens comptent plus au niveau d'une commune qu'au niveau régional. (…) Ils [les élus] suivent quand même les grandes orientations des programmes – on a quand même eu des modifications entre le programme opérationnel de 2000-2006 et celui de 2007-2013 –, mais ils n'interviennent pas dans les détails de la gestion du programme. Et c'est normal après tout, c'est très technique. »
> J-P. Legrand, Région Nord-Pas-de-Calais, 27 mai 2008.

Au niveau des « *inputs* », il n'existe pas de territoire transfrontalier qui correspondrait à un territoire institutionnel et politique reconnu. Il n'y a donc pas d'élu transfrontalier. Les élus des deux côtés de la

---

[920] Le problème de communication des résultats des programmes INTERREG a fait l'objet de nombreuses critiques qui ont donné lieu à des obligations de plus en plus encadrées en matière de promotion et de communication de la part de la Commission. Ainsi, les articles « Information et publicité » des règlements européens se sont étoffés au fil des réformes et les Programmes opérationnels d'INTERREG « France-Wallonie-Flandre » consacrent également un chapitre important à cette question.

[921] On retrouve cette mise à l'écart des élus locaux concernant des politiques publiques au caractère très technique même s'ils en ont parfois officiellement la responsabilité au niveau décisionnel. C'est ce que montre Hervé Michel dans « Décideurs et régulateurs ? Le cas des élus régionaux chargés de la formation professionnelle en Bretagne », in *Le Métier d'élu local*, Fontaine J., Le Bart C. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1994.

frontière ne pourront recevoir pour leurs projets INTERREG au mieux que la moitié des voix des citoyens pour lesquels ils ont agi, l'autre moitié votant de l'autre côté de la frontière. Enfin, les élus planifient leur carrière politique dans un cadre national, voire européen, et non binational : l'intérêt de se faire remarquer et de valoriser son action dans un pays voisin est très réduit dans la conduite d'une carrière politique classique qui vise l'accession à des mandats régionaux et nationaux dans son propre pays. Ainsi, au Conseil général du Nord, M. Loir remarque ainsi qu'« *on n'intéresse jamais beaucoup les politiques sur le transfrontalier parce que ça n'a pas d'impact direct sur leur mandat, sauf pour quelques maires ou quelques cantons directement frontaliers peut-être*[922]. »

On pourrait toutefois penser que la défense de la cause transfrontalière pourrait être valorisée par l'élu auprès de ses propres électeurs et pour la suite de son parcours politique dans la mesure où elle peut lui conférer un profil d'homme politique ouvert, pro-européen et moderne. Or, il semble que ces qualités ne soient pas les plus recherchées par les représentants politiques locaux eu égard aux attentes et représentations des électeurs : les revendications sociales en matière de coopération transfrontalière sont peu nombreuses[923] et l'Europe n'est pas toujours perçue positivement malgré l'abondance des fonds européens dans la région[924].

Face à ce relatif désintérêt politique, la coopération transfrontalière devient essentiellement l'affaire d'administrateurs qui se plient plus facilement aux règles énoncées par d'en haut – en l'occurrence par la Commission européenne –, notamment lorsque le débat et les incitations politiques sont faibles.

> « Il y a de moins en moins de place, de marge de manœuvre pour les décisions politiques car les instructions de la Commission européenne sont de plus en plus strictes. C'est peut-être pour ça que l'Etat et le politiques se désintéressent de cette question et nous en laissent la charge. Les instructions budgétaires, les procédures de contrôle, les instructions techniques sont telles qu'il ne reste que très peu de marge de liberté pour le politique. Les projets sont très très encadrés. »
> J-P. Legrand, Région Nord-Pas-de-Calais, 27 mai 2008.

Finalement, l'accueil favorable fait aux principes d'action INTERREG s'explique dans un premier temps par l'absence de normes préexistantes. Mais l'appropriation d'un dispositif ne peut se comprendre uniquement par des absences. La coopération transfrontalière telle qu'elle est envisagée dans ses principes par l'Union européenne offre aux collectivités territoriales qui s'y engagent des atouts importants qui entrent en résonance avec des évolutions déjà en cours au sein de ces institutions. Au delà du fait qu'elles ne rencontrent pas de pratiques concurrentes au sein des autorités

[922] J-R. Loir, Département du Nord, entretien du 7 juillet 2008.

[923] Il n'existe pas de mouvement social structuré agissant en faveur du développement de la coopération transfrontalière franco-belge. Les seules revendications sociales durables concernent le statut des travailleurs frontaliers. Elles sont portées par les syndicats et ne visent pas les pouvoirs locaux qui ne sont pas compétents pour intervenir dans ce domaine, mais les gouvernements. Les quelques mobilisations sociales territoriales autour des thématiques frontalières sont ponctuelles et très localisées : ce sont le plus souvent des manifestations de type NIMBY (« Not In My BackYard ») et des mouvements de défense de l'environnement qui se concentrent sur les projets d'infrastructures routières, urbaines ou industrielles.

[924] Plusieurs personnes interrogées nous font part de la méfiance à l'égard des financements européens, que la population a tendance à associer aux affaires de clientélisme et de détournement de fonds qui ont été nombreuses dans le Hainaut belge au cours des dernières décennies, notamment à Charleroi. Côté français, l'Union européenne est également perçue avec méfiance. Ainsi, lors du référendum sur le Traité constitutionnel en 2005, le « non » obtient 62% dans le Nord et 69,50% dans le Pas-de-Calais, contre 55% pour l'ensemble de la France.

régionales et intermédiaires, les normes contenues dans le dispositif INTERREG sont facilement intégrées par ces organisations territoriales car elles peuvent faire l'objet d'usages divers qui contribuent à l'affirmation de ces autorités politiques. Par ailleurs, ces usages viennent davantage de la part des administrateurs que des élus, qui, comme nous venons de l'expliquer, sont peu nombreux à s'investir dans le domaine du transfrontalier.

- ***L'attrait du management européen sur les acteurs territoriaux***

Les règles institutionnelles véhiculées par le dispositif INTERREG sont bien accueillies et appropriées par les collectivités territoriales des deux côtés de la frontière car elles sont porteuses de pratiques managériales que les pouvoirs publics valorisent de plus en plus[925]. Pour ne reprendre que quelques-uns des principes d'action véhiculés par la gestion des programmes INTERREG, le partenariat multi-niveaux et les procédures de transparence (évaluations, suivi quantifié) par exemple, il est possible d'identifier des correspondances entre ces principes et ceux que les autorités territoriales tentent de promouvoir à travers l'ensemble de leurs politiques publiques. Ainsi, intégrer les principes managériaux contenus dans INTERREG est une façon de développer des compétences, des pratiques et des formes d'encadrement que l'organisation – ou du moins, certains de ses membres – cherche à légitimer par ailleurs, en estimant qu'elles contribuent à sa montée en puissance. Autrement dit, les règles contenues dans le dispositif INTERREG qui se rapprochent du nouveau management public sont des ressources sur lesquelles les organisations territoriales peuvent s'appuyer pour afficher leur modernité, et ainsi s'affirmer dans le paysage institutionnel environnant[926]. Au sein même de ces autorités politiques, les acteurs des services administratifs en charge des affaires internationales et européennes voient dans INTERREG et ses principes managériaux un bon support pour valoriser et légitimer leur action, en particulier face aux autres directions sectorielles. Grâce à INTERREG, ils espèrent construire l'image d'un service administratif moderne et sortir de leur relative marginalité pour s'imposer comme un service important car, comme nous l'avons évoqué précédemment, les services « Relations internationales et affaires européennes » qui ont la charge du transfrontalier sont encore peu développés au début de la décennie 1990[927].

---

[925] Dans un article sur « Les transformation managériales des activités politiques » (*Politix*, 2007, vol. 3, n°79, p.7-23), Cécile Robert explique en quoi les pratiques managériales sont particulièrement recherchées et appréciées par certains acteurs politiques. Elle insiste sur le caractère à la fois théorique et pratique du management, c'est-à-dire sur sa double dimension, universelle, neutre, scientifique, d'une part, opérationnelle et pragmatique, d'autre part. Cette dualité rend l'usage du management particulièrement attrayant pour les acteurs.

[926] Sur les différents usages dont fait l'objet le management : Robert C., *op.cit.* ; Alam T., Godard J., « Réformes sectorielles et monstration de la modernité. Les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentation », *Politix*, 2007, vol. 20, n° 79, p.77-100.

[927] Les deux articles cités précédemment (Robert C. ; Alam T. et Godard J.) développent l'hypothèse selon laquelle ce sont les acteurs ou secteurs marginaux qui s'appuient sur le discours et les principes managériaux car ils cherchent à gagner en importance et en légitimité face aux acteurs environnants.

Concernant le principe de partenariat, les Régions, que ce soit la Région wallonne ou la Région Nord-Pas-de-Calais, développent une politique d'ouverture internationale et essaient de renforcer leur lien avec les institutions européennes dans un contexte plus général de décentralisation et de régionalisation. Ainsi, l'intégration du dispositif INTERREG en leur sein fait partie de leur stratégie d'internationalisation et d'européanisation. Si la référence à l'« Europe » et le « management européen » ne sont pas particulièrement recherchés par les élus locaux pour se faire valoir auprès de leurs électeurs, ils le sont en revanche davantage au niveau de l'organisation[928], dans le cadre de la compétition inter-institutionnelle.

En Belgique, les questions européennes et internationales ont pris une importance particulière pour les autorités régionales compte tenu de la poursuite du mouvement de régionalisation et d'affaiblissement de l'Etat fédéral. Alors que l'Etat belge a de moins en moins de moyens pour assurer une représentation internationale de grande ampleur, les Régions wallonne et flamande développent leur propre politique : l'importance du travail effectué par les bureaux de représentation à Bruxelles en est un signe[929], de même que le fait, en Wallonie, de placer les affaires européennes et internationales directement sous la responsabilité du Ministre-président.

> « Jusqu'en 2004 [et de nouveau depuis 2008], les affaires européennes et internationales étaient sous la responsabilité du Ministre-président parce que ces questions exigent souvent la présence du Ministre-Président pour des questions de représentation, et aussi surtout parce que la Région wallonne essaie d'être plus visible internationalement qu'avant. »
> C. Corouge, cabinet politique de Rudy Demotte, Région wallonne, 4 juin 2008.

Dans ce contexte, la Région wallonne, qui essaie de rattraper la Flandre en matière de visibilité internationale, compte sur le transfrontalier pour affirmer son nouveau rôle sur la scène européenne. Ainsi, l'autorité de gestion du programme INTERREG franco-belge a été intégrée à la direction générale « relations extérieures » et en son sein, à la division « relations internationales ».

> « Dans la section transfrontalier, on a aussi des compétences en transrégional et international pour pouvoir avoir des échanges avec le reste de la division et de la direction générale. (…) La plupart de mes collaborateurs ont déjà une expérience dans les programmes transfrontaliers et sont plutôt de formations relations internationales, ou économie. »
> J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, 1er avril 2008.

A la Région Nord-Pas-de-Calais, l'idée est identique : s'appuyer sur le transfrontalier pour renforcer la politique européenne de la Région et contribuer à l'affirmation du pouvoir régional en Europe. Le titre

---

[928] L'international est devenu une priorité d'action publique pour les collectivités territoriales, particulièrement pour les villes. Cf. Vion A., « Au delà de la territorialité : l'internationalisation des villes ? Notes sur quelques déplacements de frontières de la politique », *Annuaire française de relations internationales (AFRI)*, vol. II, www.afri-ct.org, 2001.

[929] Plusieurs recherches soulignent l'investissement important déployé par les Régions wallonne et flamande auprès des instances européennes, ainsi que l'activité de plus en plus intense du bureau de représentation de la Région Nord-Pas-de-Calais à Bruxelles. Cf. Smets I., « Les Régions se mobilisent. Quel «lobby régional» à Bruxelles ?", in Claeys P. et al. (dir.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne,* Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1998 ; Tunon J., « European Regional activation towards Brussels: From the heart to the ultra-periphery of Europe. Walloon and Canary strategies », *4ème Congrès de l'Association belge de science politique*, Louvain-la-Neuve, 24-25 avril 2008.

de la brochure présentant les projets INTERREG soutenus par la Région est révélateur : « INTERREG pour reconnaître le rôle des Régions dans la construction européenne ».

> « INTERREG, c'est avant tout une décision européenne qui intervient. C'est une vitrine européenne importante. C'est peut-être ce qui compte le plus pour l'institution régionale, pour le politique. (…) C'est une reconnaissance de la place de la Région en Europe. Le fait qu'on soit capable de gérer des fonds européens d'une certaine importance, comme l'Etat, montre qu'on est un interlocuteur crédible. »
> J-P Legrand, Région Nord-Pas-de-Calais, 27 mai 2008.

Au delà d'une entrée sur la scène européenne, INTERREG permet aux collectivités territoriales gestionnaires du dispositif d'étendre leurs relations inter-territoriales sans passer par l'intermédiaire de l'Etat et de favoriser dans le même temps la pratique du partenariat inter-gouvernemental au sein de leur administration.

> « Il y a une prise de conscience qu'on ne peut pas développer son territoire sans prendre en compte les autres territoires. Ça s'inscrit dans un mouvement général et relativement récent de structuration de nouveaux territoires. C'est la tâche ici de la direction de « développement des territoires ». Et une grande partie de l'argumentaire transfrontalier est fondée sur une approche territoriale. (…) Ça a créé du lien entre les territoires, tant au niveau de l'administration que des politiques. Grâce au programme INTERREG, on a travaillé avec d'autres Départements français – les Départements de l'Aisne ou de l'Oise – parce que c'était imposé par la procédure INTERREG, et ça, je pense que ça va rester. Je pense que même après la fin d'INTERREG, les liens vont perdurer… »
> J-R. Loir, Département du Nord, 7 juillet 2008.

> « Ça a participé à la montée en puissance du service « Europe » en général, de notre service en particulier. On est de plus en plus sollicité par les autres services, et du coup, on les incite peut-être plus à travailler en partenariat, avec des indicateurs à maîtriser. »
> J-P. Legrand, Région Nord-Pas-de-Calais, 27 mai 2008.

S'agissant des principes de « transparence » ou d'« efficacité » véhiculés par INTERREG, les acteurs territoriaux y voient un moyen de se rapprocher du mode de gestion dit du nouveau management public[930]. En effet, les procédures et les dispositifs de suivi et d'évaluation proposés dans le cadre d'INTERREG correspondant bien à ce modèle, les autorités régionales et locales tentent de les développer au sein de leur administration, espérant même qu'elles pourront insuffler de « bonnes pratiques » aux autres directions dans un mouvement de mimétisme et d'apprentissage collectif. Chez les acteurs responsables du programme INTERREG franco-belge, on espère que l'expérience des projets européens va faire « changer les mentalités » et les pratiques.

> « L'intérêt d'INTERREG, c'est l'obligation de résultats, l'obligation de programmer précisément tout, du début à la fin : le financement, les partenaires… Et donc l'obligation d'aller jusqu'au bout. »
> J-R. Loir, Département du Nord, 7 juillet 2008.

[930] Le « nouveau management public » (*New Public Management : NPM*) fait référence à un courant de pensée valorisant l'introduction de méthodes de gestion et d'organisation issues du secteur privé dans les administrations publiques. Cette conception a été à l'origine de nombreuses réformes du secteur public dans les années 1980 et 1990 et a été théorisée souvent de manière prescriptive. Voir par exemple sur le sujet : Urio, P., « La gestion publique au service du marché », *in* M. Hufty (dir.), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Paris/Genève, PUF et « Les nouveaux Cahiers de l'IUED », 1998, p.91-124.

Les directions régionales responsables des programmes européens sont fières de dire qu'elles sont capables d'assurer une gestion des programmes selon les critères définis par l'Union européenne. Au Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais[931], cela « *représente une responsabilité unique, jamais assumée par une collectivité en Europe*[932]». L'un des objectifs de la direction « Europe » à la Région Nord-Pas-de-Calais est ainsi de « *maintenir la qualité de gestion des programmes européens*[933] ». Au sein de la direction en charge du programme INTERREG à la Région wallonne, on se targue également d'être une des portes d'entrée de la « bonne gouvernance » européenne.

Ces observations mettent en évidence la situation d'interdépendance dans laquelle la Commission européenne émet ses principes d'action : ceux-ci s'inscrivent dans un contexte international composé de normes et de préceptes issus de différents pays – essentiellement les pays de l'OCDE – mais aussi des organisations internationales : FMI, Banque mondiale, organismes de l'ONU…. En ce sens, la plupart du temps, la Commission n'invente pas de normes, ni de catégories d'action inédites mais les réintègre dans les dispositifs d'action concrets qu'elle propose. Ainsi, les collectivités territoriales, qui sont perméables aux normes et principes d'action nationaux et internationaux, perçoivent le dispositif INTERREG comme une opportunité à leur portée pour accéder à des normes de gestion et d'organisation aujourd'hui légitimées. Leur participation à la construction des principes d'action européens ne vient pas seulement combler l'absence de cadre au niveau national et infra-national mais constitue également, comme nous venons de le voir, des ressources d'action (financières, méthodologiques, instrumentales) et de pouvoir (symbolique, de légitimité)[934].

Pour ce qui est des ressources opérationnelles, comme nous l'avons souligné, ce sont autant les instruments et méthodes attachées au dispositif européen que le financement lui-même qui séduisent les collectivités car ils contribuent au mouvement de modernisation de la gestion publique qu'elles essaient de promouvoir. Au niveau symbolique et discursif, les élus et les administrateurs des autorités gestionnaires du programme INTERREG mettent en évidence la portée européenne du dispositif. Ils espèrent ainsi conférer un caractère plus prestigieux à leurs responsabilités locales et montrer qu'ils ont une vision globale et à long terme de leur action.

Pour les représentants de la Province de Flandre occidentale, INTERREG devient même un moyen pour justifier l'utilité de l'organisation provinciale dans le paysage politico-institutionnel flamand.

---

[931] Le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais est autorité chef de file sur le programme INTERREG A « France-Wallonie-Flandre », mais elle est également autorité de gestion pour INTERREG B et C, et depuis 2007, autorité de gestion pour le programme INTERREG A des « deux mers » (France-Angleterre-Flandre-Pays-Bas).

[932] Brochure « INTERREG III A franco-belge. Des projets réussis », Région Nord-Pas-de-Calais, 2008.

[933] Brochure « INTERREG III A franco-belge. Des projets réussis », Région Nord-Pas-de-Calais, 2008.

[934] Sur le transfert des principes européens au niveau local et sur les ressources que les programmes européens peuvent apporter aux collectivités territoriales, notamment en terme d'image et de pouvoir, voir : Lacave M., *op.cit.*. Philippe Hamman montre bien également dans son étude de la coopération transfrontalière SarrLoLux (entre l'Allemagne, la France et le Luxembourg) comment le transfrontalier est une ressource pour le pouvoir local dans sa quête d'autorité, de légitimité, notamment parce qu'il offre l'opportunité de redéfinir l'identité du territoire et d'inscrire l'action locale dans le cadre de l'intégration européenne. Hamman P., « La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe « par le bas » », *op.cit.*.

> « Il y avait une forte volonté de la Province de se distinguer, notamment à travers le thème du transfrontalier. Et la Région qui avait peu d'intérêt pour le transfrontalier a reconnu cette distinction et a délégué la gestion du transfrontalier à la Province. C'est pourquoi l'équipe INTERREG est ici, et non à la Région flamande. C'est sûr que le transfrontalier est quelque chose d'important pour la Province. En même temps, il faut toujours affirmer cette volonté politique pour imposer le transfrontalier dans les administrations. Les Provinces, comme les Départements en France (d'ailleurs les Provinces ont aussi été créées sous Napoléon), ce sont des échelons qui sont le plus sous pression. Leur existence, leur utilité, à l'heure d'internet, est remise en cause. Donc, chaque Province, pour se perpétuer, doit chercher de nouveaux terrains d'action, de nouveaux défis. Et le transfrontalier fait partie de cela pour la Flandre occidentale. »
> C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, 27 août 2008.

Autrement dit, les collectivités territoriales n'incorporent pas passivement les normes européennes, elles les intègrent et les façonnent parce qu'elles leur apportent des ressources stratégiques[935].

En conclusion, les acteurs régionaux et intermédiaires au service d'INTERREG ont de bonnes raisons de contribuer à l'incorporation du corpus de règles contenues dans le dispositif INTERREG. Par ailleurs, ils sont aidés par le « vide » qui entoure la coopération transfrontalière à leur niveau comme au niveau supérieur : l'absence de principes d'action et de cadre cognitif pour aborder la question transfrontalière favorise l'épanouissement de l'ordre institutionnel représenté par INTERREG. Néanmoins, la marge de manœuvre des acteurs territoriaux quant à l'orientation des règles semble de plus en plus restreinte au fur et à mesure qu'INTERREG se poursuit, et ce, malgré les inclinaisons de la Commission à donner plus de responsabilités aux niveaux nationaux et infra-nationaux.
Un paradoxe semble se dessiner : tandis qu'une certaine latitude est donnée aux acteurs nationaux, régionaux et intermédiaires dans un souci de simplification et d'efficacité[936], les procédures de contrôle et la structure générale semblent se durcir, restreignant les possibilités d'ajustements[937].

> « L'évolution récente la plus importante concernant le programme INTERREG de notre zone, c'est l'intégration des trois programmes en un seul, et la façon réussie dont ça a été mis en place sur le terrain grâce à M. Botson qui a un grand professionnalisme. Le revers de la médaille, c'est que le suivi administratif et financier des projets est de plus en plus lourd. »
> C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, 27 août 2008.

Cette situation, que nous allons maintenant analyser, suggère que la Commission se résout à relâcher son encadrement dans la mesure où les règles et principes européens ont été assimilés par les niveaux inférieurs mais aussi parce que certains de ces principes (notamment ceux relatifs à l'organisation

---

[935] Sur l'intérêt d'une approche par les ressources : Sawicki F., Briquet J-L., « L'analyse localisée du politique », *Politix*, 1989, vol.2, n°7, p.6-16.
[936] Plusieurs éléments traduisent le mouvement de décentralisation du dispositif INTERREG lié à des intentions de simplification et d'efficacité : le principe de proportionnalité qui laisse dans certains cas une marge de liberté aux Etats dans leur engagement en matière de contrôle ; l'allocation des fonds européens sur les priorités et non plus sur les mesures du programme, ce qui restreint le contrôle de la Commission aux axes prioritaires ; la possibilité de déléguer la gestion du programme aux collectivités territoriales notamment aux régions qui peuvent devenir autorités de gestion.
[937] Ce double mouvement à la fois de décentralisation et de simplification du programme d'une part, de renforcement de « l'efficacité » (par une multiplication des contrôles, évaluations et responsabilisations) d'autre part, est décrit dans l'article de S. Leclerc , « L'évolution du cadre juridique et conceptuel de la cohésion économique et sociale : la nouvelle règlementation des fonds structurels 2000-2006 », *op.cit.*

fonctionnelle) contiennent des éléments d'auto-renforcement et de contrôle qui limitent fortement les possibilités de changement par le bas.

2. L'auto-renforcement : les mécanismes d'objectivation et de stabilisation du dispositif INTERREG

Selon la théorie de la dépendance au sentier (« *path dependence* ») développée par l'américain Paul Pierson, une institution ne change pas facilement car elle génère des « rendements croissants » (« *increasing returns* ») et des effets d'auto-renforcement (« *policy feedback* ») qui restreignent les possibilités d'évolution institutionnelle[938]. Plus précisément, Paul Pierson explique ce phénomène de rigidité institutionnelle (« *institutional stickiness* ») par quatre mécanismes principaux : l'apprentissage (qui renforce l'acquis au détriment de la nouveauté), l'importance des coûts fixes et des coûts de lancement d'une innovation (ce qui décourage les intentions de changements), la prévisibilité ou anticipation adaptative (les acteurs agissent en fonction de prévisions élaborées par rapport à l'ordre institutionnel en place ce qui, en retour, renforce cet ordre) et la coordination (les différents éléments d'une institution étant fortement interdépendants, changer un élément implique de changer l'ensemble). Ainsi, le changement institutionnel est rendu difficile car « *il générerait des coûts très élevés en termes d'investissement de départ, d'apprentissage, de coordination et d'anticipation*[939]».

Cependant, ce qui nous intéresse ici n'est pas tant d'identifier les obstacles au changement que de comprendre les mécanismes de reproduction qui permettent au dispositif INTERREG de se consolider et de s'enraciner tout en évoluant de manière incrémentale. Nous rejoignons en cela les tenants du néo-institutionnalisme historique et en particulier le travail de Kathleen Thelen[940]. En effet, l'exposé précédent sur l'histoire du dispositif INTERREG montre qu'il y a bien eu une évolution des règles qui encadrent le fonctionnement du programme européen. Néanmoins au fil des années, ces règles se sont fortifiées, autonomisées, et les possibilités pour les acteurs territoriaux de les changer sont devenues de plus en plus limitées. L'étude des mécanismes de reproduction suppose de mettre l'accent sur les processus d'auto-renforcement et d'objectivation de l'institution et exige une prise en compte de la variable temporelle.

---

[938] Pierson P., « Increasing Returns, Path Dependance and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n°2 ; « The Limit of Design: Explaining Institutional Origins and Change », *Governance*, 2000, vol. 13, n°4. La notion de « *path dependance* » ou dépendance au sentier, largement utilisée par le tenants du néo-institutionnalisme historique, désigne de manière plus générale le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions sur les décisions présentes.

[939] Palier B., « Path Dependance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Boussaguet L. et al. (dir.), *op.cit.*

[940] Kathleen Thelen développe une approche qui s'attache aux mécanismes de reproduction afin de comprendre les évolutions institutionnelles car c'est à travers ces mécanismes qu'on peut appréhender à la fois les facteurs de stabilité et les processus de changement (ce qui suppose de coupler deux types de littérature). Pour cet auteur, le changement et la stabilité ne peuvent se comprendre l'un sans l'autre. « Historical Institutionalism in Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, 1999, n°2, p.369-404.

Dans le cas d'INTERREG, plusieurs mécanismes permettent aux règles instituées de se reproduire et de se renforcer. Le phénomène d'auto-renforcement passe d'une part par un processus de spécialisation de plus en plus abouti, tant au niveau de l'organisation d'ensemble du dispositif – c'est-à-dire un processus de division du travail – qu'au niveau des acteurs – c'est-à-dire une professionnalisation accrue des individus. Les effets d'auto-renforcement sont dus d'autre part à un phénomène de technicisation permettant de contrôler et d'objectiver le dispositif. Ces différents processus, que nous allons à présent détailler, ne sont possibles que dans la mesure où l'institution continue à offrir des ressources aux acteurs. Ces derniers ont alors intérêt à soutenir la stabilisation de l'institution même s'ils risquent dans le même temps d'en perdre le contrôle.

- ***Division du travail : spécialisation et interdépendance***

Le processus de spécialisation du dispositif INTERREG se traduit d'abord par une division du travail[941] de plus en plus poussée entre les différents organes de gestion du programme franco-belge.
Au fil des années, la Commission a étoffé et détaillé les règles de fonctionnement d'INTERREG : les différents organes et leurs missions respectives ont été définis de plus en plus précisément, la séparation des tâches et des responsabilités ainsi que les modalités des interactions entre les différents acteurs sont devenues de plus en plus claires[942]. La division du travail couplée à l'interdépendance limitent les prises de décisions et les perspectives globales et autonomes, réduisant du même coup les possibilités de changement important par un des acteurs en jeu.
En effet, d'un côté, la spécialisation oblige chaque organe à se focaliser sur sa mission principale sans se soucier de l'équilibre global. Ainsi, les équipes techniques se concentrent de plus en plus sur le suivi quotidien des projets tandis que les autorités chef de file et l'autorité de gestion veillent uniquement à la cohérence du programme :

> « Avec le passage à INTERREG III, il y a eu la création de l'autorité de gestion et du secrétariat conjoint, ce qui nous a déchargé de pas mal de contraintes administratives et nous a permis de nous recentrer sur le cœur de notre travail qui est le terrain. »
> B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, 27 mars 2008.

[941] La division du travail consiste à confier à des groupes d'individus distincts mais interdépendants des tâches spécifiques : à chaque groupe, à chaque équipe, à chaque institution sa fonction, dans le but d'améliorer l'efficacité générale du dispositif concerné. Dans son analyse de l'intercommunalité à Chambéry, David Guéranger montre comment la spécialisation (qu'il appelle « fonctionnalisation ») qui caractérise l'institution intercommunale contribue à son renforcement. Cf. « L'intercommunalité, création de l'Etat. Analyse de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n°4, p.595-616.
[942] La DG Regio est responsable de l'exécution du budget communautaire, de la stratégie générale, d'une partie du suivi (via les évaluations) et des contrôles ; les Etats membres sont responsables du contrôle des dépenses et du suivi général ; les autorités territoriales déléguées sont responsables de la gestion opérationnelle du programme (programmation, suivi, mise en œuvre, évaluation).

> « On est vraiment dans un logique de gestion de programme et non de projets. On ne regarde pas précisément le contenu des projets mais la coordination et la cohérence des projets les uns avec les autres. Et puis on contrôle les actes de paiements, la régularité des actes… »
> J-P. Legrand, Region Nord-Pas-de-Calais, 27 mai 2008.

D'un autre côté, l'interdépendance[943], qui se traduit notamment par la règle du partenariat, empêche les décisions trop radicales d'un des acteurs car cela impliquerait une modification de l'ensemble du dispositif. Ainsi, si les acteurs opérationnels d'INTERREG perçoivent le partenariat et le consensus comme une garantie démocratique, ils évoquent aussi leurs effets sur la lenteur et la vision parfois trop consensuelle (le « *consensus mou*[944] ») et de court terme des décisions prises.

> « De manière générale, il y a une grande méconnaissance de la majorité des responsables sur le sujet, et un certain a priori sur la complexité de la gestion des programmes européens. Ces a priori ne sont pas complètement faux dans la mesure où qui dit programme européen, dit partenariat, et qui dit partenariat et partenariat transfrontalier, dit nombre important de partenaires, donc ça représente forcément des contraintes nombreuses et une certaine complexité et lenteur. C'est une énorme machine plutôt lente. Mais c'est le prix à payer pour le partenariat et la démocratie. Sinon, on peut mettre quelqu'un qui décide seul et vite, mais on aura quelque chose de beaucoup plus autoritaire »
> J-R. Loir, Département du Nord, 7 juillet 2008.

Par ailleurs, l'intégration des programmes au sein d'une seule autorité de gestion, qui devient l'interlocuteur unique de la DG Regio, canalise les informations transmises par la Commission aux acteurs de terrain et évite par conséquent les interprétations multiples et différenciées.

> « Avant, on avait des relations directes avec l'Union européenne, quand on était rattaché à l'Etat, parce que l'Etat nous envoyait parfois à sa place. Mais maintenant, avec l'autorité de gestion unique, on n'a plus de contact, à part occasionnellement pendant les comités de suivi. C'est l'autorité de gestion qui est l'interlocuteur officiel. Mais ça ne nous manque pas, je préfère passer du temps ici à faire du terrain et ne pas perdre du temps à discuter des détails du programme lors de réunions à Bruxelles. »
> B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, 27 mars 2008.

La centralisation territoriale de la gestion du programme et l'éclatement vertical des responsabilités restreignent les velléités de faire « cavalier seul » mais réduisent dans le même temps les perspectives d'une action collective en vue d'un changement. Cette division du travail de plus en plus stricte repose sur un dispositif de contrôle en chaîne qui s'est progressivement mis en place entre les différents acteurs du programme INTERREG.

- ***Mécanismes de contrôle et instrumentation***

Les responsabilités accordées par la Commission et les Etats aux organes territoriaux pour la gestion du programme INTERREG et la spécialisation accrue de chacun de ces organes a pour contrepartie un renforcement des mécanismes de contrôle à tous les niveaux du dispositif. On constate que le

[943] Cela renvoie à la contrainte de coordination de Paul Pierson.
[944] E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, entretien du 28 avril 2008.

vocabulaire lié aux dispositions financières et de contrôle est en constante et forte hausse dans les textes communautaires entre 1988 et 2007[945].

Chaque niveau d'action assure un contrôle sur le niveau inférieur via des dispositifs d'évaluation, de certification, d'audit… : les équipes techniques contrôlent la conformité de chacun des projets au programme ; l'autorité chef de file s'assure de la compatibilité de l'ensemble des projets de son territoire au programme et aux obligations nationales ; le secrétariat conjoint et l'autorité de gestion vérifient la conformité des programmes aux règlements et aux politiques communautaires et surveillent la régularité des opérations financées ; le comité de suivi examine l'ensemble du processus ; la Commission peut également effectuer des contrôles ponctuels sur les dépenses et la Cour des comptes européenne peut elle aussi vérifier la régularité de l'ensemble du processus.
Le respect des procédures et des principes d'action plus largement est donc au cœur du fonctionnement d'INTERREG, ce qui explique la marge de manœuvre limitée des acteurs participants, à la fois contrôleurs et contrôlés.

Le système de contrôle en chaîne du dispositif INTERREG

« Il y a eu une évaluation d'un consultant extérieur. Ça aussi, c'est un leitmotiv de la Commission européenne. Ce sont des évaluateurs extérieurs qui viennent checker ce que vous faites et pas seulement des évaluateurs internes qui vont dire : « tout va bien, on est les meilleurs ». Des consultants externes qu'on choisit par appel d'offres. Sur INTERREG III par exemple, on a eu une évaluation intermédiaire qui a été faite par *Rainbow Management*, et ils ont constaté que, sur le processus de sélection, il y avait quelques points faibles, sur le processus de certification, il y avait un certain nombre de retards, et ils donnaient un certain nombre de recommandations qu'on a suivies pour améliorer le processus. Après, on s'est fait auditer par la Cour des comptes européenne qui elle aussi, au niveau financier, a donné des recommandations notamment pour mettre en place des contrôles sur place au niveau des opérateurs pour s'assurer que les dépenses étaient bien utilisées pour INTERREG. Puis, on a encore eu un contrôle extérieur, et on en a encore un à la clôture du programme en 2008 pour venir re-checker toutes les dépenses effectuées et réviser tous les processus pour donner une assurance à la Commission que : « oui, les fonds engagés ont bien été affectés à INTERREG avec les effets escomptés ». Et je ne vous parle pas des audits au niveau des projets… Donc, on est chécké, re-chéké, re-re-chécké… (…)
L'équipe technique s'assure que les rapports d'activité semestriels remis par le chef de file sont bien conformes à ce qui se passe sur le terrain. Voir si ce qui était dans la fiche de projets a été réalisé, si non pourquoi, si oui, est-ce que ça a bien été fait en transfrontalier, quels sont les indicateurs de réalisation… L'équipe technique s'occupe de cet état d'avancement-là. Deuxièmement, les dépenses réalisées sont introduites par les opérateurs via des déclarations de créance qui sont introduites auprès des cellules de certification, des gens qui ne font que ça. Ils émettent un certificat qui arrive chez nous. Et nous, on refait encore un contrôle de conformité avant de donner l'autorisation de faire les versements du FEDER. Voilà. Donc, c'est tout le dispositif qui est responsable. »
S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Le déroulement d'un programme transfrontalier INTERREG prévoit trois types de contrôles : premièrement, les contrôles selon l'article 10 du règlement sur le FEDER qui se basent sur des

[945] Dans les règlements communautaires étudiés, le terme « paiement » est répété une fois en 1988 pour 121 fois en 2006, « financement » passe de 24 à 128 fois, « investissement » de 17 à 55 fois, « dépenses » de 3 à 163 fois, « contrôle » de 6 à 108 fois, « certification » de 0 à 33 fois, « vérification » de 0 à 19 fois.

« échantillonnages » prenant en compte plusieurs critères de risques[946] et de représentativité[947] et entend déterminer a priori la réussite du projet ; deuxièmement, des contrôles selon l'article 4 qui concernent plusieurs éléments du projet[948] et évaluent la performance du projet en cours ou a posteriori ; troisièmement, les « audits système » de la Cour des comptes européenne ou d'organismes privés. Au total, concernant le programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre » 2000-2006, le secrétariat conjoint a recensé 56 contrôles sur place selon l'article 4 ; 48 contrôles par sondage selon l'article 10, soit un montant cumulé de 7,5 millions d'euros contrôlés – ce qui représente 5,8% des dépenses totales certifiées en 2006 – et 339.189,56€ d'irrégularités constatées ; 2 audits système réalisés – un par la Cour des compte européenne en 2005 et un par le cabinet *Ernst & Young* en 2006.

L'autorité de gestion et le secrétariat conjoint en particulier reconnaissent jouer essentiellement un rôle de « gendarme », disposant d'une liberté très limitée pour développer d'autres initiatives. Ainsi, ils se décrivent comme « *les guides et en même temps les contrôleurs*[949] » qui doient « *s'assurer du respect de toutes les procédures, de toutes les règles européennes*[950]».

Les équipes techniques, « au bas de l'échelle », qui ont une fonction plus proche de l'animation, évoquent l'attitude parfois trop rigide de l'autorité de gestion, plus à l'écoute des injonctions de la Commission que des problèmes de gestion posés au quotidien par le durcissement et la multiplication des procédures de contrôle, de certification et d'audit. Ils craignent que les procédures de plus en plus nombreuses et de plus en plus strictes n'écartent les petits porteurs de projets qui n'ont pas les capacités suffisantes pour se conformer aux exigences administratives et financières.

> « On ne peut pas demander à des petites structures d'avoir une connaissance parfaite des procédures européennes et les capacités pour suivre ces procédures. (…) Si on complique trop, les gens ne vont plus être motivés. Il faut déjà dépasser les problèmes linguistiques et autres, mais s'il faut, en plus, investir dans quelque chose de lourd… A un moment donné, les coûts risquent d'être plus importants que les avantages escomptés. »
> C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, 27 août 2008.

> « On a un objectif commun [avec l'autorité de gestion et le secrétariat] qui est que la frontière ne soit plus une barrière au développement, mais les angles d'approche sont différents. Ils ont tendance à ne pas se rendre compte de ce qui se passe sur le terrain : les indicateurs générés par leur logiciel informatique ne représentant pas tout… Une règle supplémentaire, rajoutée au dernier moment représente pour nous des réunions en plus, des renvois de courriers, des explications par téléphone, alors qu'elle ne représente pour eux qu'une case de plus dans un tableau analytique. Disons qu'ils sont dans une logique quantitative alors que nous gérons la qualitatif. Mais c'est vrai que les chiffres rassurent la Commission… »
> E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, 28 avril 2008.

---

[946] Les critères de risque recensés sont : le type d'opérateur chef de file, le montant du concours FEDER programmé, le nombre de co-financeurs nationaux, le nombre d'opérateurs introduisant de demandes de concours, le type d'opération, la connaissance de problème antérieur des opérateurs, l'expérience INTERREG passée de l'opérateur chef de file et le double subventionnement.

[947] Les critères de représentativité sont : la représentativité par rapport au contenu du programme opérationnel, la représentativité géographique, la représentativité temporelle.

[948] Les éléments pris en compte sont : la conformité du projet au regard de la fiche projet approuvée, la régularité et l'éligibilité de la totalité des dépenses réalisées, la réalité du versement de la participation du FEDER, la réalité du versement du cofinancement national, l'absence de double subventionnement, la conformité avec les règles nationales et communautaires, la réalité des recettes générées.

[949] S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, entretien du 21 février 2008.

[950] J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, entretien du 1er avril 2008.

Les équipes techniques soulignent ainsi les risques d'une dérive « techniciste »[951].

> « Ce sont surtout les procédures administratives qui ont évolué. Ça s'est beaucoup durci. C'est vrai qu'au début, c'était sans doute trop souple. On versait la moitié du financement dès la signature, et du coup, il y avait des fonds non utilisés. Mais maintenant, c'est trop cadenassé, et nous, on ne peut pas faire grand chose contre ça. Il faut suivre les procédures de contrôle, de certification si on veut que les projets soient financés. Quand il y a vraiment des blocages, par exemple, quand les structures ne peuvent pas avancer l'argent, ce qu'on leur demande maintenant – et le remboursement prend souvent du temps –, on alerte nos autorités, et il arrive qu'il y ait des aménagements. On trouve des solutions. Mais l'autorité de paiement et le secrétariat ont tendance à plus écouter la Commission que les équipes techniques. L'aspect gestionnaire prime et cela comporte des risques pour la qualité et la visibilité des projets. On risque de voir disparaître les petites structures au profit des grosses. On a déjà eu le cas de structures qui n'ont pas voulu se réengager sur INTERREG IV car la lourdeur de la gestion d'INTERREG mettait en danger la survie de leur organisation. Et la Commission n'a pas l'air de prendre vraiment cela en compte puisqu'ils veulent encore renforcer les contrôles, même en cours de programme. Il faudrait que ça s'arrête là, sinon, la gestion risque de prévaloir sur le reste. »
> B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, 27 mars 2008.

Au sommet de la pyramide, les chefs d'unité de la DG Regio, qui ont en charge des zones géographiques définies, s'en tiennent à une description très règlementaire de leur travail : ils sont là pour assurer le rappel des règlements et organiser les multiples allers-retours entre l'autorité de gestion et la Commission pour ajuster les programmes transfrontaliers aux exigences de toutes les directions générales de la Commission. En revanche, leurs connaissances des zones frontalières en question sont lacunaires, et ce en raison notamment de la règle de mobilité des « desk officers » qui oblige à un changement de poste tous les cinq ans.

Pour répondre à cet impératif de contrôle mais aussi pour garantir la mise en œuvre de l'ensemble des principes d'action énoncés dans les règlements, le dispositif INTERREG s'accompagne de la mise en place, par chacun des organes, d'une multiplicité d'outils de suivi et de contrôle[952] pour évaluer, mesurer, rendre compte, contrôler, orienter le contenu, les finances, les modes d'organisation et de décision, la coordination des projets et du programme… Ainsi, INTERREG se caractérise, comme nombre de politiques européennes, par une profusion d'instruments. Sous l'apparence de la neutralité et sous l'argument de l'efficacité, l'instrumentation[953] contribue à renforcer les modes d'action établis qui, comme nous l'avons vu, sont loin d'être neutres[954]. Autrement dit, les acteurs territoriaux s'appuient sur ces instruments car ils offrent des ressources managériales valorisées (efficacité,

---

[951] La complexité technique du dispositif représente un frein pour les petits porteurs de projets qui n'ont pas les ressources internes pour gérer cette complexité et supporter la lourdeur administrative qu'elle engendre. Il existe donc un risque d'exclure les petites structures (associations, petites communes) des appels à projet INTERREG.

[952] Ces outils ont été identifiés dans la section précédente comme porteurs de certains principes et valeurs (le principe de transparence ou celui d'efficacité) caractéristiques du dispositif INTERREG. Ils sont à présent considérés pour leur capacité à reproduire et à perpétuer ces règles indépendamment des acteurs qui les mettent en œuvre.

[953] L'instrumentation de l'action publique renvoie aux choix et aux usages d'instruments qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Lascoumes P., Le Galès P., (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004.

[954] *Ibid*. A la suite de l'ouvrage de P. Lascoumes et P. Le Galès (et avant eux, de travaux anglo-saxons comme ceux de B. Guy Peters ou Peter A. Hall), plusieurs auteurs ont montré que des instruments présentés comme des gages de neutralité, de technicité et de responsabilité continuent en réalité à déterminer les représentations et les pratiques des acteurs. C'est d'ailleurs en ce sens qu'ils sont considérés comme des vecteurs d'européanisation. Cf. Bruno I. et al., *op.cit.* ; Saurugger S., Surel Y., *op.cit.*

transparence, objectivité, universalité) mais en même temps, ils ancrent les règles du dispositif européen dans les pratiques quotidiennes des acteurs.

Les différentes personnes gestionnaires d'INTERREG au niveau territorial reconnaissent que les instruments et procédures de gestion sont de plus en plus nombreux, de plus en plus quantifiés et de plus en plus complexes. Ainsi, M. Robbeets, directeur de l'autorité de gestion, nous fait part des différents outils mis en place pour suivre l'exécution de chacun des projets et du programme dans son ensemble : outil informatique spécifique permettant de suivre l'avancée de tous les projets, procédures de contrôle pour rendre compte de la bonne utilisation des fonds, instruments de gestion financière pour calculer l'état des paiements des différents partenaires financiers, plan de communication pour assurer la visibilité des actions INTERREG.
Certains acteurs gestionnaires d'INTERREG disent avoir une certaine latitude dans le choix des instruments, tant qu'ils restent dans le cadre fixé par les règlements. Mais cette marge d'autonomie ne remet pas en cause leur respect des catégories d'action européennes car l'ajustement et l'invention de quelques outils spécifiques n'indiquent pas une variation des buts et fondements principaux[955].

Au final, il apparaît que les mécanismes de contrôle et la mise en place d'instruments de plus en plus nombreux sont de puissants vecteurs de reproduction et de renforcement des normes d'action contenus dans le dispositif INTERREG.

- ***Professionnalisation et cristallisation du modèle***

Enfin, l'objectivation et la perpétuation des règles du dispositif INTERREG passent par la professionnalisation des individus qui participent à la gestion du programme. Dix-huit ans après les premiers programmes INTERREG et huit ans après le processus de décentralisation des programmes, plusieurs personnes des services transfrontaliers ont acquis une très bonne connaissance des dispositifs et des procédures européens. Il s'agit notamment des « *trois dinosaures*[956]» : M. Botson, M. Wulleput et Mme Tonder, trois responsables actuels qui ont un rôle dans la gestion du programme depuis plus de 15 ans, c'est-à-dire depuis le début des programmes INTERREG. Les autres personnes rencontrées sont là depuis au moins quatre ou huit ans (depuis INTERREG II ou III). Ce sont eux qui transmettent aux nouveaux venus leur connaissance approfondie du dispositif. Ils tracent ainsi, par leur capacité

[955] Le directeur de l'autorité de gestion du programme « France-Wallonie-Flandre » indique que les exigences des institutions européennes se définissent plus en termes de résultats que de moyens. Le choix des instruments est laissé à l'appréciation des acteurs gestionnaires territoriaux. Le comité d'accompagnement mis en place par les équipes techniques locales ou encore les pratiques d'échanges d'expériences avec les nouveaux pays entrants ont été développés ou poursuivis de manière autonome par l'autorité de gestion du programme « France-Wallonie-Flandre ». Cependant, ce même responsable reconnait également que les contraintes de résultats et les recommandations en matière d'organisation et de principes d'action sont tellement nombreuses et précises que le choix des instruments est en fait très limité : « *des initiatives peuvent être prises mais dans le cadre très balisé de la Commission* », J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, entretien du 1er avril 2008.
[956] B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, entrertien du 27 mars 2008.

d'apprentissage et de transmission des savoir-faire[957], le sentier de dépendance impulsée par la Commission européenne au détriment de « l'esprit pionnier et expérimental »[958] des débuts.

La professionnalisation des acteurs pris dans le dispositif INTERREG s'observe également à travers l'évolution des services transfrontaliers au sein des administrations gestionnaires du programme. Ces services sont de plus en plus importants tant en nombre de salariés que financièrement, et en termes de reconnaissance interne[959]. La professionnalisation concerne avant tout les administrateurs, tandis que très peu d'élus se spécialisent sur la question, ce qui écarte toute perspective de modification des règles du jeu par le politique. Un indice significatif de la distance qui sépare la gestion INTERREG du monde politique est la localisation de certaines équipes techniques qui sont situées très loin des bureaux centraux de leur institution de rattachement. Ainsi, l'équipe technique de la Région Nord-Pas-de-Calais est située à Valenciennes alors que le Conseil régional est à Lille. L'équipe technique rattachée à la Région wallonne se trouve à Charleroi et l'autorité de gestion à Bruxelles alors que le siège de la Région wallonne est à Namur.

Par ailleurs, la professionnalisation se manifeste, côté français, par l'apparition de formations universitaires sur le thème de la coopération territoriale. A titre d'exemples, on peut citer le Master 2 « Coopération transfrontalière » (Master 1 « Affaires européennes et internationales ») de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, le Master 1 pluridisciplinaire en « Langues et cultures étrangères » avec spécialité « Etudes franco-allemandes : communication et coopération transfrontalières » à l'Université de Metz. D'autres universités à Strasbourg, Nice (Sophia Antipolis), à Lille (Lille 1) ou à Paris (Science Po) ont développé des options ou des spécialités « gestion des projets transfrontaliers » au sein de leurs formations. Par ailleurs, des formations professionnelles sous forme d'ateliers, de conférences, de journées d'échange, de formation continue se multiplient. Celles-ci étant souvent organisées par les institutions européennes elles-mêmes[960] ou par des organisations proches des instances communautaires bénéficiant de financements européens[961], elles transmettent les normes d'action et les « bonnes pratiques » avalisées par la Commission européenne.
Néanmoins, les organismes nationaux indépendants des institutions européennes[962] qui proposent des formations sur les métiers du transfrontalier sont également de plus en plus nombreux, ce qui laisse ouverte la possibilité de la transmission de conceptions diversifiées de la coopération transfrontalière,

[957] Cela renvoie au mécanisme de l'apprentissage de Paul Pierson.
[958] B. Wulleput, équipe technique INTERREG de Valenciennes, entretien du 27 mars 2008.
[959] A la Région Nord-Pas-de-Calais, le directeur du service transfrontalier constate que les autres directions et services de l'institution font de plus en plus souvent appel à leurs compétences pour monter des projets européens.
[960] La DG Regio organise elle-même de tels événements mais aussi le Comité des Régions, souvent par l'intermédiaire de son service d'information et de promotion de programme de coopération territoriale, INTERACT.
[961] Des organisations comme l'ARFE (Association des Régions frontalières), l'Euro-institut de Kehl ou encore des projets tels qu'INTERFORM qui organisent de nombreuses formations sur la coopération transfrontalière sont financés en grande partie par le programme INTERREG.
[962] Par exemple, la MOT, le CNFPT, certaines universités et écoles nationales d'administration publique, la DIACT, l'Association des Régions de France ne dépendent pas majoritairement des financements européens (même si ces organisations peuvent être impliquées dans certains projets européens).

différentes de celle proposée par les instances européennes via le programme INTERREG. Dans tous les cas, les personnes en charge du programme « France-Wallonie-Flandre » déclarent ne pas être influencées par ces formations dans la mesure où ils se considèrent à présent plus comme précurseurs que comme des apprentis[963]. Ainsi, les acteurs gestionnaires du programme disent ne pas avoir d'intérêt particulier pour les différents colloques, formations et autres événements auxquels ils sont invités à participer : en tant que pionniers d'INTERREG en Europe mais également parce qu'ils gèrent un programme considéré comme un des plus « performants » par la Commission, ils estiment avoir une connaissance suffisante de leur domaine d'action. Par contre, ils sont de plus en plus souvent sollicités par la Commission pour rendre compte de leur expérience dans les publications communautaires[964] et aller « *prêcher la bonne parole*[965]» auprès des pays d'Europe centrale et orientale qui ont accédé aux opportunités offertes par INTERREG plus récemment. Si cette mission est une forme de reconnaissance professionnelle, elle permet également de faire du programme « France-Wallonie-Flandre » un modèle de développement territorial pour les autres régions frontalières, plus particulièrement celles des nouveaux pays entrants, et de cette manière, de cristalliser le mode de fonctionnement actuel du dispositif. Autrement dit, faire du dispositif INTERREG franco-belge un « idéal-type » qui puisse s'exporter vers toutes les frontières[966] est un moyen pour consolider les principes et catégories d'action énoncés dans les règlements communautaires.

Par conséquent, INTERREG se distingue par une organisation partenariale mais fragmentée du travail, une interdépendance forte des acteurs, un système de contrôle omniprésent, une instrumentation et une professionnalisation de plus en plus affirmées. Ces multiples processus de spécialisation et de technicisation contribuent à l'objectivation et à la stabilisation des règles contenues dans le dispositif INTERREG, et dans le même temps, aboutissent à une dépolitisation de la question transfrontalière[967]. En effet, l'utilisation de nombreux instruments et la spécialisation des équipes qui interviennent dans le programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre » donnent l'apparence d'un traitement technique et neutre des problèmes transfrontaliers : les enjeux et éventuels conflits politiques ne sont jamais mentionnés, et l'organisation fonctionnelle est sans cesse montrée comme un gage d'efficacité, comme le résultat d'un effort de rationalisation et de pragmatisme, dont les objectifs sont reconnus et partagés par tout le monde : « améliorer la vie quotidienne des populations frontalières », « donner une traduction concrète de la construction européenne », « favoriser le développement socio-

[963] Les programmes INTERREG franco-belges ont fait partie des premiers programmes INTERREG européens.
[964] La revue communautaire *Inforegio* n°24 de décembre 2007 a consacré un reportage spécial à la coopération franco-belge.
[965] S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, entretien du 21 février 2008.
[966] Les travaux sur l'européanisation et les transferts de politiques publiques mettent en évidence les processus d'imitation et d'émulation entre Etats membres ou entre régions. Il s'agit de la dimension horizontale de l'européanisation qui vient souvent en complément des échanges verticaux inter-scalaires.
[967] J-P. Leresche et G. Saez semblent aller dans ce sens puisqu'ils constatent que le passage à un mode de gouvernance intégrant une multiplicité d'acteurs autour d'un même territoire fonctionnel dépassionne le rapport au territoire national et dépolitise la gestion publique car les impératifs de rationalité économique nécessitent des coopérations horizontales et verticales apolitiques. « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », *Pôle Sud,* 1997, n°7, p.27-47.

économique ». Dans ces discours, l'« efficacité » est considérée comme objective, mesurée à l'aide d'indicateurs indiscutables. Les objectifs sont présentés comme unanimes puisqu'ils résultent d'une « *analyse rigoureuse des forces et faiblesses de la zone transfrontalière : l'AFOF*[968]». La rationalité et le pragmatisme des acteurs, qui guident l'organisation du dispositif INTERREG, se rapportent à des critères de performance qui ne font pas l'objet de débats. Bien que ces discours ne soient nullement un gage de neutralité politique[969], ils s'accompagnent d'une réelle mise à l'écart, volontaire ou non, des représentants politiques. Cette forme de dépolitisation est permise par la technicisation et la professionnalisation du dispositif INTERREG, qui apporte un voile d'objectivité. Mais sous ce voile d'objectivité, les mécanismes et processus de spécialisation, de contrôle, de technicisation, de professionnalisation participent à l'institutionnalisation d'INTERREG. En d'autres termes, ils érigent le dispositif INTERREG en ordre institutionnel capable d'organiser et d'orienter une partie des actions de coopération transfrontalière sur le territoire franco-belge.

Le système INTERREG, ses principes d'organisation et d'action, se sont imposés grâce à une absence d'éléments structurels préexistants aux niveaux national, régional et intermédiaire dans le domaine de la coopération transfrontalière. A travers un processus de spécialisation, de technicisation et de professionnalisation, il tend ensuite à s'ancrer institutionnellement, traçant un sentier de dépendance balisé par des contrôles permanents dont il est difficile de dévier.
Après avoir analysé l'ordre institutionnel incarné par INTERREG ainsi que ses conditions d'implantation et d'institutionnalisation territoriales, il est intéressant de le mettre en parallèle avec l'expérience de la COPIT et de l'« Eurométropole », autre espace d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-belge qui s'appuie sur des catégories d'action originales propres à une configuration locale qui ne se trouve pas au cœur du dispositif INTERREG.

Section C – INTERREG versus COPIT/Eurométropole : deux ordres institutionnels différents aux relations ambigües

La COPIT, que nous avons préalablement étudiée dans le détail, est une organisation à la fois partiellement dépendante et partiellement autonome du programme européen : dépendante car INTERREG représente la principale source de financement pour les projets de coopération transfrontalière, et que les acteurs de la COPIT sont en même temps partie prenante du dispositif INTERREG ; autonome car elle s'appuie sur des principes d'action différents voire opposés : l'action

[968] Miriam Burajova, DG Regio/Commission européenne, entretien du 4 mars 2008.
[969] A l'encontre des arguments sur la dépolitisation de l'action publique liée à la diversification des acteurs et à l'usage d'instruments de management public, des recherches montrent le caractère éminemment politique des nouvelles formes de gestion publique, sous leur apparente technicité. Jobert B., « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca,* Favre P. et al. (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 2003 ; Négrier E., « L'échelle métropolitaine pour repenser la politique », in *Action publique et changement d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Faure A. et al., *op.cit.*

de la COPIT s'ancre dans un discours de développement territorial métropolitain, s'appuie sur une approche transversale et de long terme, avec une implication assez forte des acteurs politiques, et un projet inédit de formalisation juridique de l'organisation transfrontalière. De nombreuses situations témoignent de l'ambiguïté des relations que les acteurs locaux investis dans le partenariat transfrontalier intercommunal ont avec les institutions européennes et les autorités gestionnaires du programme INTERREG, les Régions notamment. L'histoire du Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) est à cet égard emblématique. Par ailleurs, depuis que les autorités gestionnaires d'INTERREG sont également membres à part entière de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », la question des relations entre ces deux groupes d'acteurs ainsi qu'entre les ordres institutionnels dont ils sont porteurs se pose avec d'autant plus d'acuité. Nous verrons alors que ces deux cadres d'institutionnalisation, INTERREG d'un côté, et la COPIT/Eurométropole, de l'autre – qui nous renvoient aux deux grands types de problématisation développés dans notre première partie – sont à la fois distincts et superposés, concurrents et complémentaires ; ils s'opposent mais s'influencent mutuellement.

Dans un premier temps, nous voudrions saisir les différences entre ces deux ordres institutionnels : pour cela, nous comparerons les normes cognitives et pratiques que nous venons d'identifier pour le dispositif INTERREG et celles que nous avons analysées dans la deuxième partie concernant l'organisation intercommunale transfrontalière (1). A partir des résultats de cette première analyse, nous pourrons alors interroger les relations qui unissent ou séparent ces deux ordres institutionnels de la coopération transfrontalière (2).

1. Deux manières distinctes d'encadrer la coopération transfrontalière franco-belge

La coopération entre les cinq partenaires de la COPIT s'est organisée sur des bases et des principes différents de ceux en vigueur dans le dispositif INTERREG tant du point de vue des objectifs que des pratiques et des normes de fonctionnement.

- *Stratégie de métropolisation transfrontalière versus idéologie « molle » de l'intégration européenne*

Pour en revenir à l'analyse comparative du vocabulaire, les documents fondateurs de la COPIT[970] se distinguent fortement tant des règlements communautaires que des programmes opérationnels

[970] Les documents fondateurs que nous avons retenus sont les suivants : « Stratégie pour une métropole transfrontalière », 2002 ; « Charte des intercommunales de la COPIT en vue de la mise en place d'un District européen sur le territoire de la métropole transfrontalière franco-belge », 2005 ; « Réflexion exploratoire pour la mise en place d'une Agence de la métropole

INTERREG franco-wallons et « France-Wallonie-Flandre ». L'objectif principal de la coopération intercommunale transfrontalière est le « développement » et dans une moindre mesure « l'intégration », « l'identité », la « démocratie » et la « proximité »[971] ; les termes de « compétitivité » et de « cohésion » n'apparaissent pas tandis que les mots « politique », « stratégie », « gouvernance », « métropolisation », inexistants ou presque dans les textes européens, sont omniprésents. Le discours des acteurs est plus contrasté encore puisqu'on a, du côté d'INTERREG, un discours plutôt vague autour de la notion de développement des régions frontalières qui s'oppose à l'argumentaire bien rôdé de « métropolisation transfrontalière » véhiculé par les membres de l'organisation transfrontalière intercommunale.

Cet écart entre une stratégie de développement territorial bien affirmée et une idéologie européenne plutôt « *molle*[972]» renvoie à la différence de taille du partenariat : le dispositif INTERREG couvre un territoire très vaste – trois Départements français, une Province flamande et demie, deux Provinces wallonnes et demie, soit neuf millions d'habitants et 50.000 km²– et englobe de nombreux partenaires (treize), ce qui complique l'identification d'une ligne directrice, tandis que la COPIT concerne un territoire beaucoup plus restreint – l'espace couvert par les territoires institutionnels des cinq intercommunales, ce qui représente 1.9 millions d'habitants – et jusqu'en 2008, ne regroupe que cinq organisations. De plus, si les zones transfrontalières concernées par INTERREG sont au départ définies selon un critère territorial, qui est celui de l'existence d'une frontière, et délimitées géographiquement selon les NUTS[973] de l'Union européenne, ensuite, les caractéristiques territoriales de ces zones ne font pas l'objet d'une grande attention pour orienter la programmation et les projets. Au contraire, les membres de la COPIT n'ont de cesse de mettre en avant les spécificités territoriales de la région métropolitaine de Lille : au centre du Nord-Ouest européen, au carrefour des grandes voies de circulation, à la croisée des grands bassins industriels et urbains, sans obstacles physiques d'importance, et relié par des voies d'eau. Les attributs territoriaux sont donc mis en évidence de manière plus affirmée du côté des acteurs intercommunaux que du côté d'INTERREG.

Les thématiques sectorielles de la COPIT ne divergent pas fondamentalement de celles mises en avant par INTERREG mais l'ordre de priorité est un peu différent et la liste est plus sélective : si on retrouve les thèmes dominants de l'environnement, de l'emploi et des réseaux de communication,

---

transfrontalière », 2005 ; « Convention de coopération en vue de la création du Groupement européen de coopération territoriale *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai* », 2007.

[971] Les différents documents de la COPIT qui ont été examinés évoquent les objectifs de « développement » à 52 reprises, « d'identité » à 13 reprises, « d'intégration » à 7 reprises, de « démocratie » et de « proximité » à 3 reprises chacun.

[972] Dans son travail sur les fonds structurels, Andy Smith souligne également la « mollesse » de l'idéologie de la construction européenne, qui s'accompagne d'une « plasticité des notions véhiculées » permettant ainsi aux agents de la Commission de négocier un espace d'action autonome plus important. Cf. Smith A., *L'Europe politique au miroir du local, op.cit.*, p.249-250.

[973] Les NUTS (« Nomenclature of territorial units for statistics ») représentent les unités territoriales déterminées par l'Union européenne pour diviser le territoire européen. Il existe trois types de NUTS : les NUTS 1 déterminent les grandes régions socio-économiques ; les NUTS 2 sont les régions de base prises en compte pour la politique régionale communautaire ; les NUTS 3 sont les unités les plus petites pour des opérations très localisées. Cette classification sert notamment à déterminer les zones éligibles des différents fonds structurels.

l'aménagement du territoire occupe une place beaucoup plus importante[974]. La culture, les services de proximité et la recherche sont également présents mais la santé, le tourisme, l'éducation et la sécurité sont pratiquement absents, contrairement au programme INTERREG. Pour les membres de la COPIT comme pour les acteurs d'INTERREG, c'est donc l'inter-sectorialité qui domine. Pourtant, jusqu'à la création de l'« Eurométropole », l'organisation transfrontalière intercommunale concentre son attention sur un nombre de secteurs plus restreint que n'a pu le faire INTERREG du fait des compétences limitées de ses membres et peut-être d'affinités plus proches entre ses représentants les plus actifs : l'aménagement et les services techniques urbains ont ainsi été privilégiés. A l'opposé, INTERREG étant ouvert à tous les types d'opérateurs, le resserrement autour de quelques thématiques s'est avéré difficile malgré les incitations de la Commission européenne en ce sens.

> « INTERREG est plus dispersé, et surtout, on dépend des projets déjà montés. On ne part pas des problèmes mais des projets. Même si on a une analyse des problèmes à partir de laquelle on fixe des objectifs (qui sont notés dans le programme opérationnel), les projets ne correspondent pas forcément aux problèmes soulevés car le programme ne convainc pas forcément les administrations concernées. »
> C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, 27 août 2008.

Finalement, là où le programme de la COPIT se distingue le plus de celui d'INTERREG est la finalité de la coopération transfrontalière : tandis que le dispositif INTERREG franco-belge s'inscrit difficilement dans le cadre des nouveaux objectifs de compétitivité et de cohésion définis à Lisbonne et Göteborg, la COPIT reprend avec force la stratégie métropolitaine de la Communauté urbaine de Lille et l'adapte au contexte transfrontalier. Le sens donné par INTERREG à l'action transfrontalière franco-belge est finalement assez flou et très général. Il concerne l'ensemble des politiques de l'Union européenne : il s'agit de gommer les frontières et de contribuer à l'intégration communautaire, sans qu'une spécificité propre à la frontière franco-belge ne soit énoncée, ce qui fait dire au directeur du secrétariat conjoint : « *C'est un point faible, ou en tout cas, ça manque, de nas pas avoir une vision plus stratégique, de ne pas donner une vision.* [975]» En revanche, la COPIT, à travers son activité intense de production savante, a attribué un sens et un but bien particulier à l'action transfrontalière franco-belge : « *développer une métropole franco-belge et de la porter au rang de métropole internationale*[976]».

> « L'Eurométropole n'est pour l'instant qu'une structure. C'est un projet de structuration de la coopération, alors qu'INTERREG, c'est l'inverse. L'Eurométropole, pour l'instant, ça n'a été que des petits-déjeuners informels, des brainstorming etc… Tout reste à faire. Mais j'ai beaucoup d'espoir. Il y a une forte connivence entre les parties (…). Il faut donner du sens avant tout. C'est ce qui manque dans beaucoup de projets INTERREG que j'ai vu passer. On met les choses ensemble mais sans cohérence. »
> Y. De Greef, Ville de Tournai, 13 février 2008.

---

[974] Dans les documents de la COPIT que nous avons retenus, « l'environnement » est cité 14 fois, « l'emploi » 11 fois, les « réseaux » 21 fois et « l'aménagement » 15 fois.
[975] S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, entretien du 21 février 2008.
[976] Cet objectif principal est issu de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière », principale production de la COPIT qui expose les axes prioritaires qui doivent orienter la coopération transfrontalière. Cette stratégie de métropolisation a fait l'objet d'un travail approfondi de réflexion qui a mobilisé les membres de la COPIT de 1998 à 2001.

- ***Contractualisation autour des acteurs intercommunaux versus subsidiarité en faveur de l'échelon régional***

Concernant les modes et les principes d'organisation et de gestion de la coopération, les éléments fournis dans le cadre de la COPIT sont moins nombreux et moins précis que ceux d'INTERREG. Néanmoins, sur le plan organisationnel, le partenariat transfrontalier intercommunal fait preuve d'un souci de formalisation et de clarification croissante, à l'instar de celui déployé dans le cadre d'INTERREG.

L'expérience de la COPIT, puis les diverses réflexions menées en vue de faire évoluer la « gouvernance transfrontalière » qui ont abouti à la création de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », ont permis de définir certaines modalités organisationnelles : on assiste ainsi à la stabilisation progressive des fonctions des organes décisionnels (assemblée, bureau) et consultatifs (Assemblée des maires et bourgmestres, Forum de la société civile) ainsi que celles des instances techniques (d'abord l'Atelier transfrontalier lors du « projet Grootstad » puis l'actuelle Agence transfrontalière). Ce sont surtout les relations entre les différents groupes d'acteurs qui ont été au cœur du processus de construction institutionnelle de l'organisation transfrontalière : la société civile a été maintenue en dehors du dispositif de décision tandis que les différents niveaux de gouvernement y ont été intégrés sur un pied d'égalité. L'objectif qui se réalise avec la création de l'« Eurométropole » en 2008 est de mettre en place une organisation partenariale de type horizontal où toutes les autorités politiques associées ont le même pouvoir et la même fonction. En pratique, l'acteur intercommunal reste dominant, et bien que les autorités étatiques, régionales et intermédiaires soient associées, le territoire visé demeure celui de l'intercommunalité.

Au contraire, l'organisation du dispositif INTERREG franco-belge a progressivement évolué vers une structuration, certes partenariale et en partie décentralisée, mais où chaque autorité politique associée a une fonction spécifique. Les communes et intercommunales ne peuvent être que porteurs de projet. Les autres autorités sont co-gestionnaires du programme, via le comité de suivi), et certaines d'entre elles ont des missions spécifiques : la Région wallonne endosse le rôle d'autorité de gestion et accueille le secrétariat conjoint ; la Province de Flandre occidentale et la Région Nord-Pas-de-Calais assurent la fonction d'« autorités chef de file » ; le Département du Nord, la Province de Flandre occidentale, la Région wallonne et la Région du Nord-Pas-de-Calais abritent les équipes techniques. Au bas de l'échelle, se trouvent les opérateurs[977] qui répondent aux appels à projets lancés par l'équipe

[977] Ce sont les acteurs publics locaux et socio-économiques (communes, intercommunales, universités, centres de formation, médias, centres culturels, hôpitaux, agences de l'emploi, associations culturelles et sportives, centres d'action sociale…) qui proposent et réalisent les projets INTERREG en répondant aux appels à projet émis par les instances gestionnaires.

gestionnaire, et dont la majorité sont des associations ou des organismes publics, malgré le souhait de la Commission d'intéresser davantage les entreprises.
L'échelon central est le niveau régional, choisi pour être l'interlocuteur direct de la Commission européenne. Le partenariat, qui entend refléter le principe de subsidiarité, a en fait un aspect plutôt pyramidal avec, à son sommet, la DG Regio de la Commission européenne et en son centre, les autorités régionales. Le système de contrôle en chaîne qui symbolise le principe de responsabilisation vient renforcer cette organisation verticale.

Au final, on a, du côté de la COPIT, une organisation de type contractuel avec une égalité de principe des différents partenaires et une focalisation sur le niveau et les acteurs intercommunaux. Du côté d'INTERREG, le principe qui domine est celui de la subsidiarité où chaque entité assure les responsabilités qui lui conviennent le mieux : dans ce système, la Région est promue au rang de gestionnaire principal. On a donc deux logiques bien différenciées : l'une centrée sur les Régions, soutenue par la Commission européenne, l'autre dirigée par les acteurs locaux, principalement urbains, plus éloignée de l'attention des instances communautaires.

- ***Instruments versus savoirs***

En ce qui concerne les instruments et les méthodes mis en place pour assurer la gestion de la coopération transfrontalière, les situations entre les deux ordres institutionnels sont très contrastées.
D'un côté, on trouve une COPIT qui a instauré quelques outils de communication (« les cahiers »), produit des connaissances relatives au territoire transfrontalier et à la « gouvernance » transfrontalière, et stimulé des habitudes et des compétences en termes de production de savoirs et de programmation. Concrètement, cela se traduit par des études, des publications, des cartes, des programmes d'action, des rapports d'activités dont la production s'effectue majoritairement au sein du même petit groupe d'élus et d'administrateurs.
De l'autre côté, on est en présence d'un dispositif INTERREG dont le fonctionnement est prévu pour six ans, dont toutes les étapes sont finement détaillées : programmation, approbation, appel à projets, suivi et mise en œuvre des projets, et tout au long de l'exécution des projets, suivi des paiements et évaluation. Pour chaque étape, des instruments et des indicateurs précisément définis. Cela se traduit par des règlements européens, des programmes opérationnels, des notifications de projets, des conventions FEDER, des rapports d'activités, des déclarations de créance, des rapports de certification, des audits système, dont la production revient à un ou plusieurs groupes d'acteurs bien identifiés. Pour chaque document, le mode de production et le contenu doivent suivre des procédures et des critères préalablement définis, qui doivent assurer la « transparence » et « l'efficacité » du dispositif.

Ainsi, INTERREG continue à se structurer autour d'une logique de gestion de projets tout en essayant d'y articuler une programmation. La COPIT, en revanche, se situe clairement dans une logique de gestion de programme, laissant à d'autres, et notamment aux acteurs d'INTERREG, la réalisation des projets : le cadre institutionnel de la COPIT concerne donc l'expertise territoriale et la programmation, voire l'évaluation, tandis que le suivi et la mise en œuvre de projets transfrontaliers ne sont pas envisagés.
Quant aux règles financières, elles sont classiques et sommaires pour la COPIT et l'« Eurométropole » tandis qu'elles constituent un élément important et complexe du dispositif INTERREG. D'un côté, on est en présence d'un budget modeste géré selon des règles de comptabilité classique (budget annuel – recettes/dépenses) puisqu'il s'agit majoritairement d'un budget de fonctionnement. De l'autre, on a affaire à des cofinancements dont une partie est prise en charge par le FEDER et dont les règles de versement et les procédures de contrôle, qui visent à vérifier le bon usage des fonds versés, sont particulièrement élaborées.

Le dispositif INTERREG repose donc sur un important panel d'instruments et de techniques de gestion tandis que le partenariat intercommunal s'appuie plus volontiers sur des compétences en termes d'analyse territoriale ou organisationnelle : le premier se développe au travers d'une expertise technique/gestionnaire quand le second se base sur une expertise savante.
Du point de vue d'un membre de la COPIT, cela se traduit par une opposition entre une structure qui offre une assistance technique et une autre qui produit du sens:

> « On peut dire qu'INTERREG, c'est juste une coalition de projets techniques, c'est bien pour les petites structures, ça leur permet de faire des choses. Mais il n'y a pas de structuration générale. Alors que l'Eurométropole, c'est un projet politique qui a su réunir les esprits, et les élus, donner du sens »
> K. De Fruyt, WVI, 11 février 2009.

Du point de vue d'un gestionnaire d'INTERREG, il s'agit d'une opposition entre et des professionnels capables d'organiser les opérations et une organisation qui fabrique de la matière grise :

> « Des structures qui fonctionnent comme ça, avec des groupes de travail politique, c'est des grosses machines, qui produisent beaucoup de papier, mais qui, en réalisations concrètes, s'essoufflent. Dans tous ces groupes de travail, ils peuvent sortir un tas énorme de recommandations, comme l'a fait le groupe de travail parlementaire franco-belge, mais après, il faut identifier les compétences, trouver les financements, monter les projets. Ce que nous faisons. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Pour résumer, on pourrait dire qu'INTERREG gouverne par les instruments quand l'organisation intercommunale transfrontalière gouverne par les idées. Cette dissociation renvoie à la différenciation croissante que certains auteurs établissent entre des acteurs tournés vers une fonction technique de régulation et des acteurs plus proches des fonctions politiques (construction de sens et création de

structures juridiques formelles[978]). Si cette opposition entre un ordre institutionnel régulateur et un ordre institutionnel plus politique semble approprié, elle ne doit pas être assimilée au découplage souvent évoqué entre action publique, fonctionnelle d'un côté et action politique, de représentation de l'autre. En effet, INTERREG ne peut être considéré comme le cadre privilégié de l'action publique transfrontalière. Nous verrons dans la chapitre suivant que les actions sectorielles de coopération transfrontalière ne s'inscrivent ni entièrement dans le cadre d'INTERREG, ni dans celui de la COPIT. Par ailleurs, l'organisation transfrontalière intercommunale ne peut pas non plus être considérée comme l'instance politique unique du territoire franco-belge dans la mesure où l'investissement des représentants politiques y est très inégal et relativement limité. Il est plus correct de constater que le dispositif INTERREG produit des procédures[979] tandis que la COPIT produit du savoir et de l'expertise organisationnelle et juridique. En cela, on peut dire que le dispositif institutionnel porté par INTERREG est le support d'une « politique procédurale », également appelée « politique constitutive » au sens défini par T. Lowi, c'est-à-dire une politique qui édicte des règles sur les règles, fixant les procédures à suivre.

Mais, dans les deux cas, on est en présence de nouveaux types d'institutions. INTERREG comme l'« Eurométropole » ne sont pas des institutions « classiques ». Ces dispositifs sont emblématiques des « *nouveaux formats de l'institution*[980]» : des institutions de prescription, de contrôle, de coordination, d'expertise davantage que des institutions contraignantes aux compétences exclusives et dédiées à la production de politiques « substantielles»[981].

- ***Principes transversaux : derrière les mots, des pratiques divergentes***

Quant aux principes transversaux qui guident le fonctionnement interne du partenariat intercommunal transfrontalier, ils s'apparentent, au niveau discursif, à ceux énoncés dans les règlements communautaires, et qui sont repris en pratique par les gestionnaires du programme INTERREG franco-belge. Mais ils donnent lieu à des pratiques souvent divergentes.

Aux grands principes d'additionnalité, de cofinancement et de proportionnalité fondateurs de la démarche INTERREG répondent les principes d'égalité et de parité revendiqués par la COPIT. La logique est bien différente. Dans le cadre d'INTERREG, ce sont des équilibres, notamment financiers, propres à chaque projet qui sont recherchés, c'est-à-dire un équilibre propre à chaque projet. L'équilibre général du programme n'est pas réellement pris en compte. Au sein de la COPIT, où le

[978] Pongy M., « Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique », in *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière,* Bassand M., Saez G (dir.), *op.cit.*
[979] Lowi T., « Four Systems of Policy Politics and Choice », *Public Administration Review*, 1972, n°32, p. 298-310.
[980] Bezes P., Lallement M., Lorrain D., « Les nouveaux formats de l'institution », *Sociologie du travail,* 2005, n°47, p.293-300.
[981] Les politiques substantielles s'opposent aux politiques dites procédurales ou constitutives précédemment évoquées : elles déterminent directement le contenu des politiques publiques et non « simplement » les règles qui encadrent le production de l'action publique.

nombre de partenaires est limité à cinq – du moins avant la création de l'« Eurométropole » –, on tend à instaurer une égalité entre tous les partenaires afin d'établir dès le départ un équilibre global, même s'il s'agit souvent d'une « égalité à tiroirs » (entre la France et la Belgique, et au sein de la Belgique, entre la Wallonie et la Flandre), ou d'une égalité à « géométrie variable » selon les aspects organisationnels abordés[982].

Les principes européens de coordination, de proximité et de consensus, s'ils ne sont pas tous explicitement énoncés comme tels par les membres de la COPIT, font partie du fonctionnement normal de l'organisation intercommunale transfrontalière bien qu'ils rencontrent également certaines limites.

La proximité que les gestionnaires d'INTERREG entendent favoriser via un fonds pour les « micro-projets » et l'ouverture à des opérateurs de toutes tailles, est également un leitmotiv de l'action de la COPIT. La règle de la proximité serait garantie par le fait que les membres de l'organisation sont des instances de représentation locale mais aussi parce que les acteurs socio-économiques du territoire sont associés aux travaux de la COPIT. La distance progressivement mise avec ce type d'acteurs vient toutefois nuancer la réalité d'une proximité avec le « terrain ».

La coordination, entre les actions de coopération et les autres politiques publiques, est assurée au niveau du discours : plusieurs des acteurs intercommunaux membres de la COPIT fournissent des efforts de communication importants pour intégrer la perspective cognitive de la coopération transfrontalière aux stratégies territoriales élaborées pour l'ensemble de leur territoire – à savoir, le projet de « Wallonie picarde » pour l'IDETA, le plan de développement du Courtraisis pour Leiedal, et la stratégie de développement métropolitain pour LMCU. Cependant, nous verrons ultérieurement que, dans la pratique, la réalité de cette coordination est beaucoup moins évidente.

Enfin, les membres de la COPIT comme les acteurs d'INTERREG suivent le même mode de décision par consensus et alimentent les mêmes discours de dépolitisation de l'action publique transfrontalière, ou du moins, de mise à l'écart des logiques partisanes. Mais contrairement au dispositif INTERREG qui ne se réclame d'aucun projet politique explicite – bien que certains auteurs émettent l'hypothèse que la politique régionale et en particulier les programmes tels qu'INTERREG portent le projet politique d'une Europe fédérale ou d'une « Europe des Régions[983]»–, la COPIT, et plus encore l'« Eurométropole », affirment leur caractère politique. Pour l'ex-directeur de la COPIT, celle-ci est dès sa création un « *forum politique* » et tout au long des années, elle s'est efforcée de construire un

[982] Rappelons par exemple que pour la localisation des organes, l'équilibre se fait entre Français, Wallons et Flamands ; pour l'usage des langues, il se fait logiquement entre francophones et néerlandophones ; pour le budget, c'est une répartition égale entre la France et la Belgique, et au sein de la Belgique, entre la Wallonie et la Flandre.

[983] Dans son ouvrage sur les fonds structurels (*op.cit.*), Andy Smith identifie quatre thèses principales pour expliquer la politique européenne de cohésion : la thèse de la compensation, la thèse en termes d'économie politique, la thèse sur la dimension éthique des fonds, et la thèse politique, auxquelles il ajoute une thèse sur la nature particulière de la Commission européenne. La thèse politique soutient que les fonds structurels sont les vecteurs d'un nouveau système politique européen fondé sur le fédéralisme et l'Europe des Régions.

« *projet politique au sens noble du terme, c'est-à-dire un projet pour changer la société dans son ensemble* »[984].

Cette différence, essentiellement rhétorique, est à rapprocher des interactions sur lesquelles chaque ordre institutionnel se construit : la COPIT tient à distance les acteurs de la société civile pour se concentrer sur les autorités politiques alors que le dispositif INTERREG établit une relation entre le monde socio-économique, dont est issu nombre de porteurs de projets, et les organisations politiques, qui sont responsables de la gestion du programme.

> « INTERREG, ce serait plus pour les projets de proximité, effacer les frontières de manière visible pour les citoyens. L'Eurométropole n'est pas un projet, c'est une force d'interpellation politique. »
> J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, 1er avil 2008.

Par ailleurs, la personnification du projet transfrontalier intercommunal autour de quelques élus locaux emblématiques renforce la dimension politique face à un dispositif INTERREG auquel aucun nom de représentant politique n'est facilement associé.

> « Au niveau de l'Eurométropole, c'est surtout la volonté politique qui est marquante. Par exemple, lors du premier bureau la semaine dernière, il y avait, surtout côté français, tout le monde : le Préfet de Région, des représentants de la Région, du Département, Martine Aubry, Stefaan De Clerck… Il ne manquait que Rudy Demotte mais normalement, il est là aussi. Même De Clerck qui a dû abandonner son poste de bourgmestre parce qu'il a été nommé ministre fédéral, a dit qu'il voulait seulement garder une ou deux responsabilités à Courtrai : le design et la coopération transfrontalière avec Lille. »
> K. De Fruyt, WVI, 11 février 2009.

Finalement, il apparaît clairement que le partenariat intercommunal transfrontalier et le dispositif INTERREG franco-belges ont peu de points communs. Cet écart important s'explique par le statut différent des textes examinés et des structures de gestion concernées[985]. Néanmoins, ces divergences, confirmées par le contenu de nos entretiens, sont significatives : elles marquent des différences profondes de fonctionnement et de représentations de la coopération transfrontalière. Alors qu'INTERREG concerne un territoire très vaste, s'articule autour des institutions régionales, s'appuie sur une stratégie assez générale, fonctionne selon une logique de projets, la COPIT se déploie sur une échelle de proximité, est portée par des acteurs locaux (intercommunaux), développe une stratégie spécifique à l'espace concerné centrée sur l'aménagement du territoire, et revendique un projet politique territorialisé. Le système INTERREG se caractérise par une structure de gestion pyramidale fondée sur la subsidiarité (de la DG Regio aux institutions régionales et intermédiaires) et par des réalisations venant des opérateurs de terrain : les démarches « *bottom-up* » et « *top-down* » se rejoignent. La COPIT se définit au contraire comme une instance de concertation et négociation issue des acteurs publics locaux sans réalisations concrètes importantes autre que la production de savoirs,

[984] J. Van Staeyen, COPIT, entretien du 3 octobre 2008.

[985] Les textes examinés pour INTERREG sont des textes législatifs et programmatiques très détaillés alors que les documents de la COPIT sont des textes d'orientations, des chartes et des études beaucoup plus succincts. De plus, le dispositif INTERREG s'inscrit dans des institutions publiques existantes ayant des capacités décisionnelles et de mise en œuvre ainsi que des ressources matérielles et humaines importantes alors que la COPIT est une association de droit français qui n'a pas de capacité d'action, de possibilité de mise en œuvre directe, ni de prise de décision coercitive.

mais aux fortes ambitions de planification au niveau du territoire : c'est une logique de partenariat territorial à la fois multiscalaire et contractuel qui se dessine. Enfin, l'implication des élus locaux est sans doute ce qui distingue le plus les conditions d'émergence de la COPIT par rapport à celle de la structure INTERREG.

En conclusion, la comparaison met au jour deux ordres institutionnels distincts. Le constat de ces différences soulève dès lors la question des influences et des concurrences éventuelles entre ces deux espaces d'institutionnalisation.

2. Les relations entre l'organisation intercommunale transfrontalière et INTERREG : entre autonomie, dépendance et concurrence

Si des principes et des normes d'action aussi différents se sont développés dans le cadre d'INTERREG et dans celui de la COPIT/Eurométropole, c'est que leurs représentants jouissent d'une certaine autonomie, qu'ils se plaisent à souligner. En d'autres termes, la capacité de différenciation va de pair avec l'autonomie de l'action[986]. En effet, dans un premier temps, les membres de la COPIT revendiquent l'autonomie de l'organisation transfrontalière et ses spécificités, n'hésitant pas à dénigrer le dispositif INTERREG. Mais ils ne prétendent pas pour autant représenter un modèle totalement alternatif à celui proposé par INTERREG. C'est plus souvent en termes de complémentarité voire d'interdépendance que les acteurs de la COPIT évoquent la relation qu'ils entretiennent avec le dispositif européen et ses institutions gestionnaires. De leur côté, les acteurs d'INTERREG ont tendance à dévaloriser l'action de l'organisation intercommunale franco-belge mais, en reconnaissant les défaillances de leur propre dispositif, ils admettent en creux l'utilité d'une telle organisation.
Par ailleurs, les principaux acteurs politiques de la COPIT ont une influence indirecte sur le dispositif européen via leur action auprès des institutions nationales et européennes. Au final, il apparaît que les relations entre ces deux ordres institutionnels oscillent entre autonomie croisée, dépendance et concurrence.

> « D'un côté, on a une autorité politique avec un projet politique mais pas de budget – tant que les autorités ne l'auront pas décidé –, donc pas de réalisations importantes. De l'autre, on a un dispositif financier, INTERREG, mais avec un projet politique très vague, et plutôt confus. L'un et l'autre manquent de quelque chose, et sont très mal articulés. Pour les autorités impliquées dans les deux, ça va être évidemment compliqué. »
> J. Van Staeyen, COPIT, 3 octobre 2008.

[986] Négrier E., La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

- ***Autonomie : une construction en parallèle***

Nous ne reviendrons pas longuement sur la question de l'autonomie car nous avons déjà mis en évidence le caractère distinct des groupes d'acteurs et des facteurs qui ont marqué l'émergence et la consolidation des deux ordres institutionnels qui nous intéressent. Cela ne signifie pas que les conditions et les acteurs qui ont participé à la construction de ces ordres institutionnels soient entièrement différents et séparés, mais que le dispositif INTERREG comme la COPIT ont stabilisé des modes de fonctionnement et des valeurs de manière partiellement indépendante. Retenons le constat principal selon lequel les règles véhiculées par le dispositif INTERREG franco-belge ont subi une forte influence de la sphère européenne – même si les acteurs nationaux et sub-nationaux ont également participé – tandis que les règles instaurées par l'organisation transfrontalière intercommunale proviennent majoritairement des institutions locales – même si les sphères nationales, régionales et européennes ont aussi compté. Pour illustrer cette affirmation que nous tirons des analyses exposées dans les parties précédentes, nous mettrons en évidence ici la distance qui sépare à la fois les gestionnaires d'INTERREG des autorités politiques locales, et les acteurs de la COPIT des instances européennes.

Le dispositif INTERREG s'est développé indépendamment de l'action des autorités locales. Conçu par la Commission européenne, il est d'abord centré sur les Etats, puis progressivement sur les Régions et dans une moindre mesure sur les autorités intermédiaires (Province et Département). Les villes et les intercommunalités apparaissent alors comme les grands absents du dispositif de gestion prévu par les instances européennes.

Pourtant, certaines communes – notamment celles qui présentent une continuité urbaine de l'autre côté de la frontière – et leurs groupements sont particulièrement touchés par la question transfrontalière : les problèmes liés aux réseaux techniques et à la gestion de l'environnement (gestion des eaux, des déchets, énergie, transport urbain, télécommunications) se posent avec une grande acuité quand il s'agit de connecter les réseaux urbains de part et d'autre d'une frontière. Or, la plupart de ces questions relèvent des compétences des intercommunalités. De plus, comme nous l'avons évoqué en première partie, les communes frontalières sont souvent les premières à avoir mis en place des coopérations de proximité avec leurs voisines de l'autre côté de la frontière dans les domaines de la culture, du tourisme ou des services (santé, éducation, loisirs). Dans la partie centrale de la frontière franco-belge, les premières initiatives ont eu lieu entre les villes jumelles de Comines France et Comines Belgique, et entre Wattrelos, Mouscron et Estaimpuis – l'« Eurozone » – dès les années 1980. Si le dispositif INTERREG va permettre aux communes et à leurs intercommunales de réaliser de nombreux projets transfrontaliers, il ne leur offre pas la possibilité de participer pleinement à la

gestion du programme. Elles sont considérées comme des porteurs de projets ou des cofinanceurs par les gestionnaires du programme européen, et c'est à ce titre seulement qu'elles peuvent intervenir.
Or, les communes rassemblées en intercommunalité ne veulent pas se contenter d'être des opérateurs inscrivant leurs projets dans un dispositif qu'elles ne contrôlent pas. Elles ont l'ambition d'élaborer des stratégies de développement transfrontalier adaptées à leur territoire. Cependant, les groupements de communes sont confrontés aux mêmes absences concernant la coopération transfrontalière que celles mentionnées pour les institutions gestionnaires d'INTERREG (Région, Département, Province) : il n'y a pas de personnel, ni de service administratif spécialisé ; il n'y a pas non plus de financement spécifique ; les bases juridiques sont floues et insuffisantes ; le soutien de l'Etat est hésitant. Face à ces lacunes, les intercommunales et leurs élus vont inventer des formes de coopération inédites. Ainsi, autour de l'agglomération lilloise, une organisation transfrontalière voit le jour parallèlement au dispositif INTERREG : la COPIT. Alors que dans d'autres régions frontalières, ce sont les mêmes autorités qui sont en charge du programme INTERREG et qui se rassemblent au sein de structures formelles de coopération, à la frontière franco-belge, deux systèmes parallèles se construisent simultanément : d'un côté, les Etats, les Régions et les autorités intermédiaires (Département et Province) hébergent des équipes en leur sein pour gérer le dispositif européen – de plus en plus décentralisé – en lien avec la Commission européenne ; d'un autre côté, cinq intercommunales de part et d'autre de la frontière se réunissent, sous l'impulsion de LMCU, au sein d'une organisation locale : il s'agit de la COPIT puis de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ».

Les acteurs de la COPIT rappellent que leur organisation est née d'une initiative intercommunale sans lien explicite avec les acteurs gestionnaires du programme INTERREG aux niveaux européen, national, régional et intermédiaire. Ils considèrent la COPIT comme une création exclusivement locale dont les acteurs principaux sont les intercommunales-membres et en premier lieu Lille Métropole, soutenues par quelques communes frontalières particulièrement actives dans le domaine du transfrontalier (Comines France, Comines Belgique, Estaimpuis, Menen, Halluin…).

> « Je pense que l'Eurométropole, et la COPIT avant elle, est vraiment une idée des personnalités politiques locales : Demotte, Mauroy, De Clerck. (…) Il n'y a pas eu, à mon avis, d'influence des Régions, ni de l'Union européenne, ni des Etats, ni des équipes d'INTERREG. A l'Union européenne, les gens sont à peine au courant. Quand j'étais là-bas, en tant que représentant permanent de la Communauté française de Belgique à l'Union européenne pendant sept ans, on me disait : « mais qu'est-ce qui se passe avec cette Eurométropole vers chez toi ? » »
> Y. De Greef, Ville de Tournai, 13 février 2008.

Les contacts avec les institutions européennes sont rares, et quand ils existent, ils se limitent à des échanges ponctuels d'informations ou des rencontres lors de conférences. La seule institution qui

participe conjointement à la gestion d'INTERREG et aux travaux de la COPIT est la Province de Flandre occidentale qui a toujours cherché à concilier ces deux axes de la coopération[987].

Le soutien des institutions européennes à la coopération transfrontalière passerait avant tout par le programme INTERREG tandis que les projets tels que ceux portés par la COPIT mobilisent peu les acteurs européens.

> « En quoi les institutions européennes ont aidé ? Elles ont permis des projets, jamais spécifiques mais de droit commun, pour lesquels on a répondu comme d'autres. Elles ont donné des moyens : le programme TERRA pour le *projet Groodstad* notamment. Mais je ne sens pas la force d'un soutien politique fort à Bruxelles, qu'ils soient militants européens ou fonctionnaires, les convaincus comme les cyniques. Ils sont tellement loin de la réalité, que vu de loin, ça ressemble à quelque chose de concret, alors que vu de près, ça reste très stratégique… Les institutions européennes n'ont pas été très importantes dans le dispositif. Bien entendu, elles sont « pour », il y a toujours eu des encouragements. Ça va dans le sens qu'elles souhaitent. Mais est-ce qu'elles agissent par ailleurs dans l'aménagement du territoire ? Ce n'est pas franchement leur domaine de compétence. Quelques projets « joujoux » : URBACT, URBAN… mais il ne faut pas se faire d'illusion. »
> T. Baert, ADU, 30 octobre 2007.

En retour, la COPIT puis l'« Eurométropole » ne comptent pas uniquement sur le dispositif INTERREG pour se développer.

> « La porte n'a jamais été fermée. Mais ils n'ont jamais souhaité s'insérer plus que ça dans INTERREG en termes de financements. Alors, quand même, un élément important, LMCU a un budget aussi important que celui de la Région wallonne, donc, ce n'est pas un petit opérateur. Ils ont les moyens de réaliser leurs projets sans passer par INTERREG, qui est un peu « peanuts » pour eux. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Ces deux espaces organisent la coopération transfrontalière sur le territoire franco-belge de manière autonome mais pas aussi déconnectée l'une de l'autre que ne le prétendent trop souvent les acteurs. Par exemple, nous verrons que la question de l'autonomie financière des membres de l'organisation intercommunale transfrontalière n'est pas aussi univoque qu'elle vient d'être énoncée. L'ambiguïté des relations entre INTERREG et l'organisation intercommunale ressort particulièrement dans cet extrait d'entretien où la différence de temporalité entre le travail réalisé dans le cadre de l'INTERREG et celui de la COPIT est considéré comme un indice de l'autonomie de chaque cadre institutionnel.

> « Il serait logique bien sûr que des projets concrets de l'Eurométropole soient menées dans le cadre d'INTERREG. Mais, ce n'est pas souvent le cas : ce ne sont pas les mêmes échéances, les mêmes logiques, la même dynamique. INTERREG a ses délais, ses objectifs, ses axes définis par l'Union européenne. L'Eurométropole est dans une autre dynamique. Par exemple, pour l'appel à projets 2007-2013, ça ne collait pas, les projets déposés pour la zone « Lille-Courtrai-Tournai » ne sont pas portés par l'Eurométropole. En fait, l'Eurométropole vient d'être créée, et donc, ils ont loupé le coche 2007-2013. Et ça va être difficile pour elle de mener des projets concrets les prochaines années. Mais peut-être en 2013-2020, l'Eurométropole portera plus de projets. »
> C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, 27 août 2008.

[987] Voir partie 1.

- ***De la complémentarité à la dépendance***

Lorsqu'un lien est établi entre les deux cadres institutionnels, c'est souvent pour reconnaître une complémentarité que chacun tourne à sa faveur. Pour les gestionnaires d'INTERREG, les instances telles que l'« Eurométropole » sont utiles pour construire une vision politique, mais elles ne permettent pas la mise en œuvre de projets. Tout en reconnaissant certaines qualités qui leur font défaut, le discours de ces acteurs s'en tient le plus souvent au scepticisme, parfois à la méfiance quant à la nécessité de telles structures complémentaires à INTERREG.

> « C'est vrai que ce qu'il nous manque dans notre programme, c'est une enceinte politique où les politiques discutent de la coopération transfrontalière de manière générale sans… Et que les projets reposent ensuite sur INTERREG. Mais, nous, ce qu'on nous dit, c'est que c'est des usines à gaz, des trucs dans lesquels les gens se réunissent et puis ça tourne en rond. Mais il y a peut-être quand même une vision plus stratégique. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

> « L'avantage de l'Eurométropole, c'est que ce sera un lieu où on retrouve tout le monde, un lieu d'échanges, de concertation qui réunit tous les niveaux de compétences. Et c'est une instance commune qui constitue un porteur de projet unique, et cela est très utile pour les projets INTERREG de grande ampleur qui nécessitent cette mobilisation. Par contre, ce n'est pas si évident pour les projets plus ciblés : se mettre d'accord à quinze n'est pas facile. »
> J-R. Loir, Département du Nord, 7 juillet 2008.

De manière moins négative, le directeur de l'autorité de gestion INTERREG franco-belge souligne le rôle de cofinanceur ou de lobbyiste que peut revêtir l'organisation intercommunale transfrontalière :

> « L'Eurométropole est une force d'interpellation politique. Elle pourra attirer notre attention sur certains points. Elle pourra être partenaire de certains projets parce qu'il ne faut pas oublier que la Commission ne finance qu'une partie des projets mais que la seconde partie des financements provient d'autres acteurs, souvent des autorités publiques régionales. Mais ça peut aussi venir des intercommunales. »
> J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, 1er avril 2008.

Pour les membres de la COPIT, INTERREG est un simple outil financier, un instrument technique qui doit venir soutenir leur propre projet sans le dénaturer.

> « Ok, INTERREG finance, mais la COPIT a été déterminante pour échanger, pour discuter, faire levier. Par exemple, sur le canal de l'Espierres, sans la COPIT, on n'aurait rien fait. »
> D. Senesaels, Bourgmestre d'Estaimpuis, 21 février 2008.

L'observation des rapports que la COPIT entretient avec le dispositif INTERREG conduit à considérer qu'il s'agit plus d'une relation de dépendance que d'une complémentarité entre deux dispositifs d'importance équivalentes, comme l'affirment certains acteurs.

Ainsi, les personnes impliquées dans les structures de gestion d'INTERREG « France-Wallonie-Flandre » se plaisent à rappeler les liens de dépendance qui rattachent la COPIT au dispositif INTERREG et plus largement aux fonds structurels européens. En effet, si les intercommunales de la COPIT ont souhaité mettre en place une structure de concertation dans un cadre autonome, avec des

objectifs spécifiques et selon des modalités propres, elles ne peuvent occulter la nécessité financière qui les unit à INTERREG. La COPIT, même si elle s'est dotée d'un budget propre à partir de 1994, dispose de ressources financières très faibles. Elle fait donc appel au financement INTERREG pour certains de ses projets[988] et à d'autres financements européens pour le travail de réflexion stratégique[989] qui est au cœur de son action. La COPIT se trouve alors dans la position d'un opérateur de projet INTERREG.

> « L'Europe est aussi pourvoyeur de fonds, mobilisable dans le cadre des accords de coopération territoriale INTERREG IV. Si l'Eurométropole construit des projets, ce sera forcément dans le cadre de ce dispositif-là. Donc l'Europe est reconnue comme un interlocuteur intéressant pour l'accompagnement des opérations. »
> G. Flament, SGAR, 31 octobre 2007.

> « Le « projet Grootstad » par exemple, c'est deux millions d'euros, rien que pour du papier ! L'Europe a donné des moyens considérables à la COPIT pour voyager, pour réunir des gens, pour publier des cahiers… c'est un luxe. Aujourd'hui, ça s'est arrêté parce qu'on avait un niveau de prix qu'on ne pouvait pas continuer. C'est l'effet négatif des subventions européennes : au lieu d'avoir un effet qui peut perdurer dans le temps, qui soit robuste, on fait un système qui soit la Rolls Royce, mais la Rolls Royce, une fois qu'on n'a plus d'essence, elle s'arrête, et elle s'est arrêtée en 2002. On a roulé en Rolls pendant quatre ans et puis après, c'est fini. Les cahiers transfrontaliers, c'est ça, la Rolls de la communication institutionnelle, un graphiste très cher, une diffusion à un grand nombre d'exemplaires… Et l'Union européenne a donné cette période d'opulence pendant trois ans. »
> S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

> « Courtrai peut se passer d'INTERREG et tout miser sur l'Eurométropole, ils ont tellement d'argent qu'ils ne savent plus quoi en faire, alors que Tournai a besoin d'INTERREG, et Lille aussi car, quoiqu'on en dise, à part la Ville de Lille, l'agglomération reste très en difficulté. (…) En conclusion, je dirais, comme beaucoup de gens vont vous le dire, qu'INTERREG est avant tout un instrument financier. Et c'est vrai. Mais personne ne peut actuellement s'en passer. Sans INTERREG, il n'y a rien. Les autres coopérations, du type Lille-Courtrai-Tournai, ou les coopérations inter-régionales sont des coquilles vides sans INTERREG. »
> E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, 28 avril 2008.

Autre preuve de cette dépendance : l'« Eurométropole » n'a pas déposé de projet pour INTERREG IV, ce qui fait craindre à certains de ses membres ainsi qu'aux gestionnaires du dispositif européen que la nouvelle organisation s'enferme dans un certain immobilisme. Sans l'aide d'INTERREG, elle risque en effet de ne pouvoir mener aucune action. Le représentant de l'équipe technique INTERREG de Brugge reconnaît clairement qu'« *ils* [les représentants de l'« Eurométropole »] *ont loupé le coche de 2007-2010 : ça va être difficile pour eux de mener des projets concrets dans les prochaines années*[990]».

> « On s'est bien douté que ça allait prendre du temps de mettre en place cette structure (le GECT) et qu'il fallait pas l'attendre pour monter des projets INTERREG IV. Mais Lille Métropole ne voulait pas monter des projets INTERREG en dehors du GECT. Du coup, on a loupé les financements INTERREG IV. Pas complètement, mais on aurait pu en proposer plus. »
> F. Seynhaeve, IDETA, 3 juin 2009.

---

[988] Les projets « Maillage bleu » (valorisation du réseau de rivières et de canaux de la métropole franco-belge) et « Emulation » (au sujet de la qualité des parcs d'activités économiques) pilotés par la COPIT ont été co-financés par INTERREG.
[989] Le « projet Groostad » qui a abouti à la définition de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière » a été financé dans le cadre d'un programme européen dénommé « TERRA ».
[990] C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, entretien du 27 août 2008.

Une telle dépendance suppose une mise en conformité des projets défendus par la COPIT avec les critères INTERREG. Le principe du co-financement par exemple est déjà envisagé pour les prochains projets de l'« Eurométropole », comme cela a déjà été le cas pour les projets de la COPIT soutenus par INTERREG.

Par ailleurs, comme la COPIT n'a pas nécessairement les compétences pour mettre en œuvre tous les projets qu'elle soutient, il lui faut s'appuyer sur les réalisations de ses membres qui elles, s'inscrivent majoritairement dans le cadre d'INTERREG[991].

> « C'est un peu une usine à gaz, parce que chaque fois qu'on leur demande concrètement : « vous avez fait quoi ? ». Ben, ils n'ont pas fait grand chose, ou ils se retournent vers INTERREG. Parce que les lignes de bus, les stations d'épuration, c'est INTERREG. Le développement économique eurométropolitain, c'est porté par la CCI de Lille, et de l'autre côté par IDETA, et pas par l'institution Eurométropole. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Par conséquent, pour la mise en œuvre des projets, les critères d'INTERREG priment sur ceux élaborés au sein de la COPIT. Le cas du « Centre transfrontalier des entreprises » (CTE) lancé en 1999 par la CCI de Lille Métropole et l'intercommunale wallonne IDETA est emblématique de cette logique de domination d'INTERREG sur le plan de la mise en œuvre. Dans un premier temps, le projet, alors dénommé CTDIC (Centre transfrontalier de développement industriel et commercial)[992], est financé par INTERREG mais revendique son inscription dans le projet de coopération métropolitaine porté par LMCU. En 2002, les instances responsables d'INTERREG demandent aux opérateurs d'élargir le projet aux territoires voisins afin de l'étendre au nouveau périmètre du programme INTERREG qui couvre l'intégralité de la frontière franco-belge – suite à la création du programme unique franco-belge en 2000. Bien que les responsables du projet à LMCU et à l'IDETA ne soient pas favorables à l'extension, préférant se concentrer sur le périmètre de la COPIT, ils doivent se conformer aux exigences venues des autorités gestionnaires d'INTERREG s'ils veulent espérer conserver le financement européen. Le CTDIC est alors renommé Centre transfrontalier des entreprises (CTE) et rassemble quatorze organismes publics et privés agissant dans le domaine du service aux entreprises situées de part et d'autre de la frontière franco-belge.

> « Certains élargissements ne viennent pas de nous. Ils nous sont plus ou moins imposés de l'extérieur. Pour le projet avec les CCI par exemple, le Centre transfrontalier des entreprises, on avait commencé au sein de l'Eurodistrict, puis, ils ont été intéressés ailleurs, et ils se sont rajoutés sans qu'on le veuille vraiment. Maintenant, le projet va de Dunkerque à Aarlon. Nous, on préférait se centrer sur l'Eurodistrict, car, comme dirait Stefaan De Clerck 'réussir une intégration à notre niveau pour mieux réussir l'élargissement ». Un jour, on nous demandera certainement d'intégrer le bassin minier de part et d'autre de la frontière. On y pense. »
> C. Mazza, IDETA, 12 décembre 2007.

---

[991] On peut citer le cas de plusieurs projets : 1. la requalification du canal transfrontalier de l'Espierres 2. la construction et gestion conjointe de stations d'épuration des eaux usées 3. la mise en place de lignes de bus transfrontalières 4. le CTDIC ; Ces projets ont été menés par les services sectoriels des organisations intercommunales membres de la COPIT.

[992] Le CTDIC renommé par la suite CTE offre un service d'accompagnement des PME souhaitant se développer de part et d'autre de la frontière franco-belge.

Quand INTERREG ne prend pas le pas sur la coopération intercommunale franco-belge, ces deux ordres institutionnels finissent alors par se chevaucher, car certains acteurs appartiennent aux deux univers et les territoires se recoupent partiellement.

En effet, l'« Eurométropole » concerne un territoire qui prend place à l'intérieur du périmètre concerné par le programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre ». Dans les organisations qui sont associées aux travaux de l'organisation intercommunale transfrontalière et qui sont en même temps investies dans le programme INTERREG, comme le Département du Nord et plus encore la Province de Flandre occidentale, les personnes qui sont en charge du suivi du programme INTERREG et celles qui sont responsables du dossier « Eurométropole » travaillent souvent à proximité les unes des autres, quand elles ne sont pas tout simplement les mêmes. C'est par exemple le cas de Christophe Boval, directeur de l'équipe technique INTERREG de Brugge, qui partage ses bureaux avec les personnes chargées des relations avec l'« Eurométropole » à la Province de Flandre occidentale. De plus, les personnalités issues du monde socio-économique, du fait qu'elles ne sont pas attachées pas à une autorité publique en particulier, ainsi que certains élus multipositionnés (comme Rudy Demotte), soutiennent le transfrontalier sous toutes ses formes, sans entrer dans les logiques de distinction qui opposent INTERREG et l'organisation intercommunale transfrontalière.

> « Il n'y a pas de lien officiel [entre INTERREG et l'Eurométropole]. Mais en fait, ce sont les mêmes personnalités. Quand on va à un événement sur un projet INTERREG, par exemple, l'Anneau bleu, on rencontre Patrick Peugeot. Et lors des rencontres pour la création de l'Eurométropole, il est là aussi. Mais ces personnes se dédoublent, ils interviennent dans deux arènes séparées. C'est pareil pour le projet de la liaison Seine-Meuse-Rhin : ce sont les mêmes politiques, mais ils viennent avec des techniciens différents. »
> Y. De Greef, Ville de Tournai, 13 février 2008.

Ainsi, l'ordre institutionnel incarné par le dispositif INTERREG et celui instauré dans le cadre de la COPIT/Eurométropole peuvent se chevaucher par l'intermédiaire de certains de leurs protagonistes qui se trouvent à la croisée des deux arènes institutionnelles.

Par ailleurs, pour la plupart des projets transfrontaliers, il est souvent difficile de dire s'ils relèvent du dispositif européen ou de la COPIT, ce que nous détaillerons plus amplement dans le chapitre 6.

Ces situations de chevauchements et de dépendance génèrent un processus contradictoire fait à la fois de convergence et de concurrence.

- ***Concurrence et/ou convergence ? Etude de deux situations emblématiques***

Les membres de la COPIT, dans un souci de dévalorisation, considèrent parfois qu'INTERREG est simple outil financier ou technique. Pour autant, ce dispositif véhicule toute une série de principes et de catégories d'action que nous avons mis en évidence et qui ne sont nullement dépourvus de valeurs

et d'orientations politiques et stratégiques. Ces principes peuvent alors entrer en concurrence avec ceux définis dans le cadre de la COPIT auxquels ils ne s'imposent pas toujours. A l'inverse, les principes d'action de la COPIT peuvent influer sur l'évolution du dispositif INTERREG : les réseaux d'acteurs associés à la COPIT et ceux mobilisés par les institutions gestionnaires d'INTERREG sont en effet pour partie les mêmes.

Deux cas illustrent bien la complexité des liens unissant INTERREG à la COPIT et la manière dont ces liens évoluent : la tentative d'inscription de la coopération « Lille-Kortrijk-Tournai » dans les objectifs du programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre » d'une part, et le processus de création du GECT en lien avec l'émergence de « l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » d'autre part. Nous verrons ainsi qu'au delà d'une simple complémentarité ou d'une dépendance de la coopération intercommunale vis-à-vis du dispositif INTERREG, un rapport de concurrence s'installe entre les deux ordres institutionnels qui peut aussi être interprété, ce qui n'exclut pas pour autant une certaine convergence.

- *La tentative d'inscription officielle l'« Eurométropole » dans le dispositif INTERREG*

Dans le premier cas, il s'agit d'une demande faite par les représentants de l'organisation intercommunale transfrontalière en 2006 aux autorités gestionnaires du programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre » pour inclure l'« Eurométropole » comme un des axes prioritaires du programme INTERREG IV. Une telle sollicitation révèle une recherche de légitimité et de réduction de l'incertitude financière : en étant répertoriée parmi les objectifs du programme INTERREG, l'« Eurométropole » espère tout à la fois s'assurer des ressources financières plus stables, acquérir une reconnaissance au niveau régional et européen, et influencer la programmation INTERREG en introduisant ses propres principes d'action. Cette demande a été refusée par les autorités responsables de la programmation eu égard à la logique de projet qui sous-tend le fonctionnement d'INTERREG : les financements sont attribués pour réaliser des projets, via « *des appels à projets avec une mise en concurrence*[993]», et non pour soutenir de manière durable un territoire ou une organisation en particulier. L'argument avancé a été que la logique d'INTERREG n'est pas d'établir un zonage prioritaire à l'intérieur de l'espace éligible.

> « Pendant les négociations sur INTERREG IV, à un moment, l'Eurométropole s'est positionnée pour dire « dans vos stratégies, vos axes prioritaires, nous, on veut un axe à nous, que l'Eurométropole soit clairement identifiée comme un territoire laboratoire de l'Europe ». Nous, on a dit 'non', parce que si on commence comme ça, on se fait un territoire littoral, une Eurométropole, un axe Mons-Valenciennes, on se fait un programme rural sur le reste de la frontière etc… On remorcelle complètement la frontière. Premier risque : on refait des sous-zones, des mini-projets. Second risque : la perte de qualité, parce qu'on affecte 20-30 millions d'euros à chaque zone. Quelle est la recherche de qualité alors ? A ce moment-là,

[993] S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, entretien du 21 février 2008.

on fait machine à frics et c'est tout, alors qu'actuellement, le but est de cibler l'instruction du projet sur la qualité. On a toujours refusé ça. En région wallonne, et en France aussi, ça reste entre nous, il y avait des enveloppes pré-affectées à des zones. Et après, les projets montaient. Mais les opérateurs savaient qu'ils avaient une enveloppe pré-réservée. »
S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

Le refus des acteurs gestionnaires d'INTERREG marque une volonté de ne pas céder sur les principes européens d'INTERREG mais surtout de maintenir l'« Eurométropole » dans sa position de dépendance ou d'autonomie relative. En effet, si on met en avant officiellement le principe de financement par projet et non par zone pour contrer les velléités d'affirmation de l'« Eurométropole » au sein du dispositif INTERREG, le directeur du secrétariat conjoint met paradoxalement en avant le soutien donné par ses équipes à certains projets d'intégration territoriale transfrontalière : « *On encourage une intégration du territoire sur des zones bien spécifiques. Par exemple, le syndicat mixte de la Thiérache pour penser le développement du territoire transfrontalier en commun. Pour nous, la vision stratégique, la création de pôle, ça participe d'une pérennité transfrontalière*[994] ». Ainsi, quand il s'agit de l'« Eurométropole », les gestionnaires d'INTERREG se montrent méfiants : celle-ci est perçue comme un concurrent potentiel, ce qui n'est pas le cas pour d'autres organisations à dimension territoriale plus modeste, qui reçoivent un meilleur accueil.

En apparence, les acteurs d'INTERREG ont réussi à maintenir leur point de vue et à minimiser l'importance de l'« Eurométropole ». Mais leur réaction défensive indique qu'ils confèrent à l'organisation intercommunale transfrontalière un statut de concurrent.

« INTERREG est beaucoup plus vaste que l'Eurométropole. Les acteurs sont plus nombreux, on a la Région Nord-Pas-de-Calais qui a un territoire très large, et la Région wallonne aussi. L'Eurométropole n'est pas incontournable. La Communauté urbaine de Lille a demandé, lors de l'élaboration du programme opérationnel d'INTERREG IV de rajouter un objectif « Eurométropole », alors que par ailleurs, on ne leur avait rien demandé ! On a refusé net, car INTERREG ne finance pas de structure. INTERREG finance des actions, des projets. La philosophie de la Commission, c'est la pérennité à travers des actions concrètes. Or, l'Eurométropole ressemble fort à une coquille vide… C'est mon sentiment. »
E. Delecosse, équipe technique INTERREG de Charleroi, 28 avril 2008.

D'ailleurs, derrière certains discours d'indifférence ou de dénigrement de la part des gestionnaires territoriaux d'INTERREG, des transformations révèlent un rapprochement de plus en plus marqué entre le dispositif européen et le partenariat intercommunal franco-belge. Ainsi, en 2000, avec la réforme du FEDER et de l'organisation du dispositif INTERREG, on assiste à une première prise en compte de la zone eurométropolitaine : la fusion des programmes franco-flamands et franco-wallons, qui avait donné naissance à un programme unique « France-Wallonie-Flandre », avait instauré un découpage en trois sous-programmes dont un « tripartite » correspondant plus ou moins au triangle métropolitain « Lille-Kortrijk-Tournai ». Sans la mentionner explicitement, le programme

[994] S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, entretien du 21 février 2008.

INTERREG accepte ainsi une première reconnaissance de l'organisation intercommunale transfrontalière. Du côté de la COPIT, cela lui permet d'entrer plus facilement dans le cadre d'INTERREG. De même, après avoir refusé de faire de l'« Eurométropole » un objectif à part entière du programme franco-belge INTERREG IV, les gestionnaires ne peuvent éviter d'y faire référence à plusieurs reprises dans le programme opérationnel 2007-2013. La notoriété grandissante de l'organisation intercommunale transfrontalière les empêchent de l'ignorer complètement.
Par ailleurs, en incitant les acteurs territoriaux en charge du dispositif INTERREG à sélectionner des projets plus « structurants », la Commission européenne légitime l'existence d'organisations telle que l'« Eurométropole » et leurs démarches. En contrepartie, les équipes gestionnaires du programme INTERREG franco-belge craignent que les petites structures soient écartées au profit de plus grandes. Sans la nommer explicitement parmi ces grandes structures, beaucoup pensent à l'« Eurométropole ». Du côté de l'« Eurométropole », on ne s'en cache d'ailleurs pas : pour ses membres, il est clair qu'INTERREG va de plus en plus privilégier les organisations spécialement conçues pour la coopération transfrontalière.

> « INTERREG va être utile à l'Eurométropole comme aux prétendants en dehors de l'Eurométropole, mais je pense que la participation de l'Eurométropole à INTERREG va être de plus en plus grande par rapport à la participation d'une association. C'est déjà en train d'être ainsi pour INTERREG IV, même sans que l'Eurométropole y soit. (…) On est confronté à des projets beaucoup plus importants, donc ça veut dire que ce sont de plus en plus des structures qui vont interpeler INTERREG, au détriment des associations. »
> M-C Van Der Stichele, Province de Flandre occidentale, 21 février 2008.

Ainsi, au delà de la relation de concurrence, il y aurait également une logique de convergence.

Toute la complexité des liens que la COPIT puis l'« Eurométropole » entretiennent avec INTERREG et l'Union européenne apparaît également dans l'histoire du GECT. La création de ce nouveau statut juridique par l'Union européenne a été favorisée par le lobbying des acteurs locaux, notamment lillois, en vue de consolider leurs partenariats intercommunaux transfrontaliers, mais aussi, aux yeux de la Commission européenne, pour donner une assise plus forte aux équipes territoriales gérant le programme INTERREG.

- *L'histoire du GECT : un rééquilibrage des relations en faveur de l'« Eurométropole » ?*

Pour la première fois depuis le lancement de la politique régionale européenne, l'Union européenne crée un outil qui n'a pas de limite temporelle, contrairement aux fonds structurels qui sont attribués pour des périodes délimitées : le GECT. Il s'agit de donner la possibilité aux acteurs du transfrontalier de créer une structure commune de droit communautaire. Cette structure peut être créée dans des buts différents : pour la gestion transfrontalière d'un secteur particulier, pour la gestion des fonds

structurels communautaires ou encore pour établir une planification stratégique. Elle peut rassembler une pluralité d'acteurs publics – de la commune à l'Etat – et privés – de l'association aux entreprises. Pour les modalités de fonctionnement et la forme juridique du groupement, l'Union européenne renvoie aux droits nationaux : le pays où est localisé le siège du GECT déterminera les règles juridiques qui s'appliqueront à l'organisation.

L'idée d'une structure commune pour gérer les affaires transfrontalières est présente dans l'esprit des institutions européennes depuis le début des années 1980 : la Convention-cadre de Madrid du Conseil de l'Europe et son protocole additionnel visent à faciliter et à susciter la création de tels groupements ; les programmes INTERREG I et II énoncent la formation de structures transfrontalières parmi leurs objectifs principaux. Cependant, les moyens pour y parvenir ne sont pas mentionnés, renvoyant au droit interne des Etats membres. Par conséquent, la mise en place d'instances communes de gestion des projets transfrontaliers est compliquée, ce qui n'empêche pas de voir émerger des solutions « bricolées » un peu partout sur les frontières européennes, même si elles restent insatisfaisantes aux yeux des acteurs territoriaux. Jusqu'en 2006, les institutions européennes n'ont pas cherché à améliorer les conditions de création de telles instances du fait de l'hostilité de plusieurs Etats membres, laissant les acteurs territoriaux se « débrouiller » avec leur tutelle étatique. Les objectifs de « création d'une structure commune » disparaissent des règlements européens relatifs à INTERREG.

> « On n'a jamais travaillé en direct avec les gens de l'Europe. Je ne me souviens pas avoir jamais vu un fonctionnaire européen s'intéresser ou venir à des réunions de travail. (…) Pas d'assistance technique de l'Europe. Pourtant, à l'époque de l'Eurozone, en 1990, on avait été à la Commission expliquer le principe de l'Eurozone. On avait été reçu par Jacques Delors à l'époque. Mais il n'y a jamais eu de suite. (…). Ça n'arrive que maintenant avec l'outil juridique du GECT. »
> S. Normand, IEG, 15 novembre 2007.

La résurgence du débat, qui aboutira au règlement sur le GECT, est principalement le résultat d'une revendication des acteurs locaux du transfrontalier. En effet, selon le responsable du dossier GECT au Comité des Régions, la création de cet instrument institutionnel provient en grande partie d'un intense travail de conviction et de lobbying de la part des représentants politiques locaux français.

> « La France a eu un rôle central. Elle partait avec une position de force car elle a de l'expérience, elle a beaucoup de frontières, et des élus locaux de poids. De nombreux élus des régions frontières sont des anciens ou actuels ministres d'Etat. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le premier GECT est à Lille. »
> G. Spinaci, Comité des Régions, 22 septembre 2008.

Parmi ces « lobbyistes » français, on retrouve des parlementaires européens tels qu'Alain Lamassoure, député européen également élu local dans la Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz et impliqué dans la coopération transfrontalière franco-espagnole du pays basque ; des élus locaux ou conseillers régionaux ayant des responsabilités au niveau européen ou national, tels que Michel Delebarre, député-maire de Dunkerque, impliqué dans la coopération transfrontalière franco-belge de

la Côté d'Opale et Président du Comité des Régions à Bruxelles ; Pierre Mauroy, vice-président de la Communauté urbaine de Lille, Président de « l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », sénateur et ancien Président (et fondateur) de la MOT. A travers les instances auxquelles ils appartiennent (le Sénat français, le Parlement européen, le Comité des Régions), ils ont fait avancer le débat sur le GECT et l'ont porté jusqu'aux organes décisionnels européens.

La Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) s'est également montrée très active auprès des différents ministères et parlementaires européens pour soutenir l'idée d'une législation européenne relative à une structure juridique transfrontalière.

A l'échelle de la frontière franco-belge plus spécifiquement, plusieurs députés belges et français, convoqués par le SGAR du Nord-Pas-de-Calais pour réfléchir à l'avenir de la coopération transfrontalière franco-belge et réunis au sein d'un groupe de travail[995], ont largement œuvré à la formation d'un front « pro-GECT », aux côtés de Pierre Mauroy. Ce dernier a mobilisé ses nombreux réseaux nationaux et européens pour appuyer le projet de règlement communautaire en faveur d'une structure commune transfrontalière.

Ainsi, tel qu'il est décrit dans le règlement européen, le GECT correspond à un modèle français de coopération transfrontalière, défendu notamment par la MOT : volonté d'une intégration institutionnelle forte, au service plus particulièrement des coopérations de proximité, c'est-à-dire à l'échelle de « bassins de vie » et des « intercommunalités » ; affirmation du rôle de l'Etat à travers sa potentielle participation au GECT ; modèle de l'EPCI comme forme juridique possible du GECT ; possibilité d'agir sur l'aménagement du territoire. Ainsi, certains y voient « *l'européanisation d'un cas français*[996]».

Finalement, les acteurs qui se sont le plus mobilisés pour la création du GECT viennent de scènes politiques locales, communales et intercommunales, et rarement d'institutions gestionnaires du programme INTERREG (Département, Province, Région). Ce ne sont pas les acteurs qui sont le plus impliqués dans le dispositif INTERREG qui ont œuvré à l'évolution des règles du jeu car ces règles leur fournissent des ressources de légitimité et d'action tout en leur laissant peu de marges de manœuvre du fait d'une technicisation et d'une spécialisation importantes. L'initiative du GECT est donc venue d'acteurs plus périphériques, moins dépendants du dispositif européen.

A travers leurs revendications en faveur du GECT, les élus locaux ne cherchaient pas à transformer le dispositif de gestion d'INTERREG régi par des principes d'action européens, mais à développer des

---

[995] Les membres du groupe de travail parlementaire franco-belge qui ont travaillé ensemble pendant deux ans (2002 – 2004) étaient : côté français, Alain Lamassoure, Pierre Mauroy, Patrick Delnatte (député de la 9ème circonscription du Nord, membre du Conseil général du Nord), Bernard Roman (député de la 1ère circonscription du Nord, adjoint au Maire de Lille), Christian Vanneste (député de la 10ème circonscription du Nord ; conseiller municipal à Tourcoing), Francis Vercamer (député de la 7ème circonscription du Nord, Maire de Hem) ; côté belge, Stefaan De Clerck (sénateur, Bourgmestre de Kortrijk), Christian Brotcorne (sénateur, conseiller provincial du Hainaut, conseiller municipal de Leuze-en-Hainaut), Sabine Lahaye-Battheu (députée fédérale, conseiller municipal de Poperinge, conseiller provinciale de Flandre occidentale), Gilbert Bossuyt (député à la Région flamande, Bourgmestre de Menen), Jean-Luc Crucke (député fédéral, Bourgmestre de Frasnes-lez-Anvaing), Paul-Olivier Delannois (député de la Région wallonne).

[996] G. Spinaci, Comité des Régions, entretien du 22 septembre 2008.

coopérations plus intégrées sur des espaces transfrontaliers plus restreints. S'agissant de la frontière franco-belge, Pierre Mauroy, appuyé par des députés français et belges, a plaidé pour la création du GECT, afin d'ouvrir de nouvelles possibilités d'action à la COPIT. L'action en faveur du GECT s'inscrit alors dans un processus de réflexion mené depuis plusieurs années pour faire évoluer la « gouvernance » de la coopération transfrontalière intercommunale. En effet, à partir de 2002, la réflexion autour de l'évolution institutionnelle de la COPIT est devenue la principale activité de l'association. De nombreux rapports ont été produits à ce propos par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole ou par des consultants extérieurs sur demande de l'association[997]. L'accord de Bruxelles ouvre la possibilité d'un GLCT[998], mais cette solution n'est pas entièrement satisfaisante. C'est pourquoi, les acteurs locaux ont continué à défendre la création d'une structure de droit communautaire auprès de la Commission. Celle-ci a d'abord inscrit cette avancée juridique dans le cadre d'INTERREG – le GECT comme outil de gestion des fonds structurels – puisque c'est l'unique biais par lequel la Commission intervient dans la coopération transfrontalière. Elle a ensuite introduit la possibilité de créer des GECT pour des coopérations hors INTERREG, répondant ainsi aux demandes de nombreuses organisations transfrontalières qui souhaitaient approfondir leur action de coopération grâce à un changement de statut – parmi elles, la COPIT.

Pour la Commission, la création du GECT est une façon de montrer qu'elle peut innover même sur des sujets sensibles pour certains Etats membres[999]. Dans le même temps, elle renforce ses liens et sa légitimité auprès des autorités locales. Cette ouverture du GECT à des partenariats autres que les instances de gestion d'INTERREG marque un regain d'intérêt de la Commission pour les autres formes de coopération transfrontalière[1000].

Du côté des organisations transfrontalières telles que la COPIT, le règlement sur le GECT traduit une nouvelle reconnaissance de la part de l'Europe, ce qui augmente leurs capacités d'influence face aux autorités gestionnaires d'INTERREG qui restées majoritairement extérieures à l'affaire. Ces dernières sont par ailleurs incitées à explorer cette nouvelle possibilité juridique alors qu'elles ne l'ont pas réclamée. Pour la COPIT, c'est l'aboutissement d'un long travail de réflexion et de lobbying. Avant même le passage du texte européen devant les Parlements nationaux pour ajuster les législations nationales au nouveau règlement, les anciens membres de la COPIT, alors dissoute, et leurs nouveaux partenaires forment le premier GECT de l'Union Européenne le 28 janvier 2008 : l'« Eurométropole

[997] Parmi les différents travaux menés au sein de la COPIT sur son évolution institutionnelle, on peut citer les rapports de Pierre Got et de Jef Van Staeyen : « Réflexion exploratoire pour la mise en place d'une agence de la métropole transfrontalière », 2005, et « Le district européen de Lille Eurométropole franco-belge », 2006.

[998] GLCT : Groupement local de coopération transfrontalière.

[999] Certains Etats comme l'Italie et surtout l'Espagne se sont montrés beaucoup plus réservés vis-à-vis du projet de GECT craignant que ce nouveau statut soutienne les velléités autonomistes de certaines de leurs régions.

[1000] Il faut ajouter que la création du GECT a aussi été l'occasion pour le Comité des Régions de s'affirmer dans le paysage politico-institutionnel européen. En effet, le Comité des Régions, peu investi sur la problématique transfrontalière auparavant, s'est fortement mobilisé autour de l'affaire du GECT soutenant la position des collectivités territoriales et participant à la formulation d'une solution juridique la plus ambitieuse possible. A travers ce nouvel engagement en faveur de la coopération transfrontalière, le Comité des Régions affirme également son rôle d'expert et de médiateur entre les autorités territoriales et les instances européennes (Parlement et Commission notamment).

Lille-Kortrijk-Tournai ». Pour les organisations intercommunales, il s'agit d'un succès qui leur permet de se démarquer des coopérations exclusivement INTERREG « *qui n'ont pas de vision d'ensemble, pas de projet politique, pas de stratégie claire*[1001]». Ainsi, les anciens membres de la COPIT – les cinq intercommunales – se réjouissent de ce pas en avant qui devrait les aider à développer leur modèle institutionnel de coopération transfrontalière. La solution du GECT qui fait entrer les autorités supérieures dans le partenariat localisé peut s'interpréter comme un moyen de soumettre ces nouveaux partenaires à de nouvelles règles de coopération, distinctes de celles auxquelles ils sont habitués dans le cadre d'INTERREG.

Pour les autorités gestionnaires du programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre », la perspective du GECT est problématique. D'un côté, les structures de gestion INTERREG, qui ont un fonctionnement bien rodé, ne vont pas être réorganisées dans l'immédiat au sein d'un GECT, même si la Commission le préconise pour les programmes INTERREG qui ne reposent pas encore sur une organisation efficace et stabilisée. D'un autre côté, ces autorités gestionnaires sont intégrées au nouveau GECT « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ». Autrement dit, la Région Nord-Pas-de-Calais, la Région wallonne, la Communauté française de Belgique, la Province de Flandre occidentale et le Département du Nord qui abritent depuis 2000 des équipes gestionnaires du dispositif INTERREG deviennent parallèlement des membres à part entière de l'« Eurométropole ». Ces autorités doivent alors affronter la coexistence de deux ordres institutionnels potentiellement concurrents. Par conséquent, la réaction des acteurs d'INTERREG vis-à-vis de l'« Eurométropole » oscille entre méfiance, indifférence et/ou intérêt selon leur degré d'implication dans le dispositif de gestion d'INTERREG.

La Région Nord-Pas-de-Calais et la Région wallonne qui sont les piliers de la gestion d'INTERREG se montrent plutôt distantes par rapport à cette nouvelle structure et mettent en avant les différences qui les séparent. Ils rappellent que l'« Eurométropole » est un opérateur INTERREG parmi d'autres et qu'elle est dépendante au plan financier vis-à-vis d'INTERREG. Cependant, les Régions, qui ont accepté de faire partie du GECT, sont prises ainsi placées dans une situation contradictoire. En tant que gestionnaires d'INTERREG, elles se doivent de considérer l'« Eurométropole » comme un simple porteur de projet INTERREG, notamment quand elles participent à la sélection des projets, à la programmation et l'évaluation du programme INTERREG. En même temps, en tant que membre de l'« Eurométropole », elles doivent défendre les projets de l'organisation auprès des instances d'INTERREG pour obtenir des financements et orienter la programmation. Les Régions se retrouvent donc à la fois « juge et partie », à l'intérieur et à l'extérieur de deux dispositifs qui se recoupent partiellement dans leur composition.

[1001] J. Van Staeyen, COPIT, entretien du 3 octobre 2007.

> « L'Eurométropole est un partenaire comme un autre, a priori… Mais bien sûr, comme les membres de l'Eurométropole sont aussi les membres du comité de suivi INTERREG, il y aura plus de chances que l'Eurométropole obtienne des financements INTERREG. »
> C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, 27 août 2008.

Néanmoins, les autorités régionales n'entretiennent pas le même rapport aux deux systèmes : elles ont acquis un rôle central dans le dispositif INTERREG – et dans la gestion des fonds structurels en général – tandis qu'elles ne savent pas à quoi s'attendre concernant leur place dans l'« Eurométropole », organisation construite et encore largement contrôlée par les intercommunales.

De plus, INTERREG prend en compte une partie importante des territoires régionaux alors l'« Eurométropole » ne concerne qu'une petite zone des espaces régionaux autour des villes de Lille, Tournai et Kortrijk. Ainsi, les Régions doivent agir sur deux périmètres d'intervention différents, partiellement superposés, tout en veillant à ne pas privilégier l'« Eurométropole » par rapport au reste de leur territoire également éligible au financement INTERREG au risque de rentrer dans un logique de surenchère.

Pour ces différents motifs, les autorités régionales font preuve de prudence quant à leur investissement dans cette coopération très localisée : même si elles ont nommé des personnes spécialement responsables du dossier « Eurométropole »[1002], l'essentiel de leur activité reste tourné vers la gestion du programme INTERREG, et la distinction entre les deux arènes reste nette.

> « Bien sûr, on est dans l'Eurométropole, car ça va avoir une importance pour l'aménagement du territoire, et on ne peut pas ne pas être dans un train qui avance. Et en tant que partenaire chef de file [dans le cadre d'INTERREG], on veillera aussi à la coordination des projets de l'Eurométropole avec ceux des autres collectivités, et pour ce qui est de l'examen des projets déposés par l'Eurométropole, c'est vrai qu'on sera un peu juge et partie. Mais pour l'instant, on attend surtout de voir. On soutient l'initiative, en termes d'aménagement du territoire, c'est très bien, et on a des compétences là-dedans, mais on attend de voir. »
> J-P. Legrand, Region Nord-Pas-de-Calais, 27 mai 2008.

> « L'Eurométropole, c'est autre chose. C'est l'aboutissement d'un long travail et d'une volonté très personnalisée. Maintenant, il faut voir si elle va fonctionner, avancer au delà de la création juridique. Une partie de ses projets s'inscriront dans INTERREG, même si ses ambitions sont plus larges (…). INTERREG restera pour les projets de proximité, effacer les frontières de manière visible pour les citoyens. »
> J-P. Robbeets, autorité de gestion INTERREG, Région wallonne, 1er avril 2008.

Pour certains membres actifs de l'« Eurométropole », cette méfiance révèle le caractère potentiellement concurrent de l'ordre institutionnel incarné par la nouvelle organisation transfrontalière.

> « Je pense qu'on est un peu jaloux du côté des instances INTERREG. Je ne sais pas si vous avez regardé les textes des GECT, mais une idée de l'Europe, c'est justement de faire des secrétariats INTERREG des GECT. Donc, ils ont peut-être un peu peur qu'on prenne leur position, qu'on vienne à la place d'INTERREG. Mais ce n'est pas notre but, pas du tout. »
> V. De Mey, Leiedal, 27 février 2008.

[1002] Dans l'administration de la Région wallonne comme à la Région Nord-Pas-de-Calais, on trouve depuis 2008 une personne chargée des questions en lien avec l'« Eurométropole ».

Le positionnement plus coopératif du Département du Nord et des Provinces du Hainaut et de Flandre occidentale[1003] est à rapprocher de leur rôle plus périphérique dans la gestion d'INTERREG, ce qui leur évite d'être confrontés trop brutalement aux contradictions décrites précédemment. Par contre, ils sont face au même problème que les Régions concernant la non-concomitance du territoire de l'« Eurométropole » et de leur espace d'action INTERREG. De plus, s'agissant du Département du Nord et de la Province de Flandre occidentale, ils ont maintenu depuis leurs premières expériences de coopération une double orientation de la coopération transfrontalière : INTERREG d'une part, les accords de coopération entre le Département du Nord et les Provinces belges d'autre part. Pour autant, ces derniers ne sont pas uniquement être tournés vers l'« Eurométropole » : les responsables du Département du Nord et des Province du Hainaut et de Flandre occidentale veulent se ménager une marge de liberté et se protéger quant à une potentielle monopolisation de la question transfrontalière par la nouvelle organisation transfrontalière. Ainsi, ils adhèrent plus facilement au principe de subsidiarité qu'à celui de contractualisation contenu dans le projet du GECT :

> « Notre position, c'est qu'on va participer activement à l'Eurométropole dans le cadre de nos compétences, mais seulement pour des projets qu'on ne peut pas traiter dans le cadre d'autres coopérations de moins grande ampleur. C'est le principe de la subsidiarité. Pour les projets d'infrastructure, d'ampleur métropolitaine, l'Eurométropole est pertinente, mais on maintiendra nos projets bilatéraux, avec les Provinces notamment, et d'autres projets de GECT sur notre territoire : autour de Dunkerque, et un autre qui réunirait le Hainaut, l'Avesnois… On aura la même position avec chacun. » J-R. Loir, Département du Nord, 7 juillet 2008.

Quant aux services déconcentrés de l'Etat, ils profitent de leur position en retrait par rapport aux deux structures de coopération pour revendiquer un statut de partenaire ordinaire, gérant de manière très différenciée les deux dossiers : deux personnes du pôle « Etudes et évaluation » du SGAR sont investies dans l'« Eurométropole »[1004] tandis que c'est le pôle « Programmes européens » qui est en charge du suivi d'INTERREG.

Le processus qui a abouti à la création du GECT a finalement conduit à une certaine convergence des coopérations autonomes du type de l'« Eurométropole » et des circuits européens. En effet, l'« Euroméropole », en revêtant le statut de GECT et de par sa dépendance financière, applique certains principes définis par la Commission européenne. Les autorités gestionnaires d'INTERREG sont, quant à elles, incitées à prendre en compte des projets plus « structurants » du type de ceux portés par l'« Eurométropole » et ont accepté de participer à la nouvelle organisation transfrontalière en tant que membre à part entière. Mais, les deux ordres institutionnels travaillent à leur maintien et bénéficient d'un ancrage historique qui leur confère une certaine autonomie, et qui tend à alimenter

[1003] Les personnes rencontrées au sein des autorités intermédiaires soulignent davantage les atouts de l'« Eurométropole » que ses faiblesses : le fait de se constituer en interlocuteur unique pour la zone urbaine, d'être une « *force d'interpellation politique* », d'avoir un projet stratégique d'aménagement du territoire bien défini sont reconnus comme des avancées pour la coopération transfrontalière franco-belge.

[1004] Deux personnes du SGAR ont dirigé les travaux du groupe de travail parlementaire franco-belge qui a travaillé entre 2002 et 2004 sur l'avenir de la coopération transfrontalière franco-belge et notamment sur les solutions institutionnelles pour une nouvelle structure transfrontalière à l'échelle de la métropole.

une certaine volonté de domination : le mouvement de convergence n'est ainsi non-exempt d'ambiguïtés et de tensions. Avec la création du GECT et compte tenu de l'attrait financier d'INTERREG, les acteurs locaux de l'« Eurométropole » se conforment en partie aux règles européennes, mais ils se sont assurés que le statut de GECT, qu'ils ont explicitement sollicité, leur laisse une marge d'autonomie importante. De leur côté, les acteurs d'INTERREG doivent tenir compte des recommandations de la Commission européenne en faveur d'une reconnaissance accrue de l'« Eurométropole », mais cette dernière ne constitue qu'une partie parmi d'autres de leur travail quotidien.

Conclusion intermédiaire

Le dispositif européen INTERREG est issu de la politique régionale de l'Union européenne et constitue l'un de ses programmes les plus emblématiques. En effet, il marque de manière significative le pouvoir grandissant de la Commission européenne ainsi que la reconnaissance croissante du rôle des collectivités territoriales dans les politiques de développement à l'échelle communautaire. En s'attaquant à un domaine négligé par les différentes autorités publiques des Etats membres – la coopération transfrontalière –, l'Europe parvient, à travers INTERREG, à transmettre des normes d'action que les acteurs territoriaux se montrent enclins à incorporer. Au fil des programmations de la politique régionale, l'organisation du dispositif INTERREG devient de plus en plus segmentée, les mécanismes de contrôles se multiplient, les équipes en place se professionnalisent, et le dispositif est progressivement érigé en modèle exportable aux nouvelles frontières internes de l'Union élargie. Finalement, le dispositif INTERREG offre un cadre institutionnel stable et prévisible pour la coopération transfrontalière dans la limite temporelle propre aux fonds structurels, c'est-à-dire, à l'heure actuelle, jusqu'à 2013.

Le programme INTERREG « France-Wallonie-Flandre » et l'organisation transfrontalière intercommunale partagent la même ambition, celle d'organiser et de coordonner l'action publique en matière de coopération transfrontalière à la frontière franco-belge. Ils proposent deux manières différentes de le faire qui s'entrecroisent. L'un privilégiant les acteurs intercommunaux, l'autre les pouvoirs régionaux, ce sont également des relations de concurrence qui s'établissent entre les deux ordres institutionnels autour de la question de la bonne échelle de coopération – chaque échelle correspondant à un système de règles et de représentations spécifiques de la coopération transfrontalière. Mais il ne peut s'agir d'une simple relation de concurrence du fait de l'interdépendance qui lie l'organisation intercommunale transfrontalière et le dispositif INTERREG, et qui ne fait que s'accroître et se complexifier avec l'intégration des autorités gestionnaires d'INTERREG dans l'« Eurométropole » d'une part, et la dépendance toujours importante de l'« Eurométropole » envers le financement européen d'autre part.
Par ailleurs, l'observation du fonctionnement d'INTERREG et de ses acteurs nous permet de constater un processus d'institutionnalisation plus avancé que celui de la COPIT/Eurométropole : alors que les mécanismes d'autonomisation et d'objectivation de l'organisation transfrontalière intercommunale peinent à s'instaurer, le dispositif INTERREG est entré dans une logique d'auto-renforcement via des processus de spécialisation, de professionnalisation et de contrôle, qui doivent beaucoup à l'influence de la Commission européenne.

Là où les deux ordres institutionnels se rejoignent est la question de la mise en œuvre, au niveau des secteurs d'action publique, de la coopération transfrontalière. L'analyse de certaines de ces actions nous permettra dans un premier temps de relativiser une fois encore l'influence de la COPIT/Eurométropole en tant qu'ordre institutionnel supposé dominant, dans un second temps de qualifier de nouveau les relations entre INTERREG et l'organisation intercommunale transfrontalière.

Chapitre 6 : Les multiples logiques sectorielles contre l'institutionnalisation « métropolitaine »

Nous avons déjà montré que certains acteurs engagés dans la coopération transfrontalière au niveau local ne s'inscrivent pas forcément dans le cadre de l'institution COPIT/Eurométropole mais dans celui, en partie distinct, du dispositif INTERREG. Si l'on s'intéresse maintenant aux actions de coopération transfrontalière conduites au niveau local au cours de ces vingt-cinq dernières années, on s'aperçoit d'une part que le nombre d'actions réellement mises en œuvre est peu élevé, d'autre part que l'influence de la COPIT et de ses normes d'action sur les actions réalisées est assez faible. Ces actions répondent avant tout à des logiques sectorielles, même si l'organisation intercommunale transfrontalière intervient parfois à un moment donné de leur « fabrication ». Cette constatation soulève un double questionnement : celui de l'articulation entre les logiques sectorielles et la logique territoriale transfrontalière, et celui de la relation entre une sphère tournée vers l'expertise et la légitimité politique – la COPIT – et une sphère opérationnelle fragmentée – les secteurs. Ces deux problématiques se recoupent dans la mesure où la logique territoriale est portée par des acteurs experts ou des représentants politiques tandis que la logique sectorielle renvoie à une multiplicité d'acteurs préoccupés par la mise en œuvre opérationnelle d'actions de coopération.

Au sein de la COPIT, la coopération transfrontalière franco-belge s'est institutionnalisée sur une base territoriale, celle de l'intercommunalité transfrontalière. Ses promoteurs revendiquent une action transversale, intersectorielle. Dans ce sens, on pourrait conclure que la coopération transfrontalière intercommunale est encadrée par une institution qui s'est organisée autour d'un nouveau territoire d'action publique, appelé territoire « pertinent », territoire fonctionnel ou encore « territoire de projet »[1005], et qui correspondrait au territoire de la COPIT. Cette institution participerait du processus général de territorialisation de l'action publique, processus qui renvoie au phénomène de localisation des problèmes et des solutions, et à la recherche de transversalité au détriment des logiques sectorielles. La territorialisation irait de pair avec l'affirmation de nouveaux modes d'action publique propres au territoire concerné.

Toutefois, si on considère les actions de coopération transfrontalière qui ont été réalisées sur le territoire franco-belge, on se rend compte qu'elles correspondent à des rationalités et à des normes d'action spécifiques au secteur dans lequel elles s'inscrivent. Les logiques sectorielles porteuses de cadres cognitifs et organisationnels particuliers persistent donc de manière parallèle ou superposée à la

[1005] La coopération transfrontalière se rapproche ainsi de la logique de développement territorial décrite par Anne-Cécile Douillet qui se caractérise par une politique transversale et la construction d'un nouveau territoire d'action publique. Cf. « Les politiques contractuelles de développement rural : désectorisation ou design territorial ? », in *L'action publique et la question territoriale*, Douillet A-C., Faure A. (dir.), Grenoble, PUG, 2005.

logique territoriale transfrontalière incarnée par la COPIT[1006]. Contrairement aux relations entre INTERREG et la COPIT, il n'est pas pertinent de parler de concurrence d'ordres institutionnels dans la mesure où ils n'interviennent pas dans les mêmes phases du processus de production de l'action publique[1007]. Il serait plus pertinent d'évoquer des interactions, des complémentarités et des usages croisés[1008]. D'un côté, l'organisation intercommunale transfrontalière développe une fonction de production de savoirs organisationnels et territoriaux qui fournit à certains élus et à l'institution intercommunale des ressources de légitimité. Ses promoteurs comptent sur les actions menées au niveau sectoriel pour donner une traduction concrète et donc une crédibilité à leur organisation. D'un autre côté, les acteurs locaux agissant selon une logique sectorielle mettent en œuvre des actions qui ont, entre autres, une dimension transfrontalière. Ils se servent de la variable « transfrontalière » et des savoirs produits par l'organisation intercommunale de manière ponctuelle et fluctuante soit pour justifier leur action, soit pour l'inscrire dans la durée[1009]. Chaque action sectorielle établit avec l'organisation intercommunale transfrontalière une relation différenciée.

Cependant, si on peut établir certaines interactions, ce qui ressort principalement est l'autonomie des actions sectorielles vis-à-vis du cadre institutionnel proposé par l'organisation intercommunale transfrontalière, c'est-à-dire un écart entre un pôle intellectuel incarné par la COPIT et un pôle opérationnel éclaté entre plusieurs organisations et différents services sectoriels.

Un secteur renvoie à une entité constituée par un domaine d'activités qui a une autonomie propre, et qui se traduit notamment par un groupe de professionnels spécialisés[1010]. Nous avons étudié plus

---

[1006] Le parallèle avec l'analyse sur le développement local d'Anne-Cécile Douillet peut être poursuivi puisque l'auteur constate également que les territoires dits pertinents ou de projet ne correspondent pas aux espaces de politiques publiques, qui ont tendance à suivre des logiques sectorielles même si les acteurs sectoriels « acceptent » le nouveau territoire.

[1007] Cela renvoie aussi au fait que nous n'étudions pas les relations secteurs/territoire sous l'angle du rapport centre/périphérie comme c'est souvent le cas quand il s'agit de travaux portant sur des politiques nationales réappropriés par les acteurs locaux : cf. articles de Jacques de Maillard et Sébastien Roché, de Dominique Glasman, de René Ballain, dans *L'action publique et la question territoriale*, Douillet A-C, Faure A. (dir.), *op.cit.* ; ou de manière plus générale : Muller P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politique et management public*, 1990, vol. 8, n°3, p.19-33. Dans notre cas, les secteurs ne représentent pas le pouvoir d'Etat face à des acteurs locaux attachés à une vision territoriale car les secteurs que nous étudions sont tout aussi localisés que les acteurs de l'organisation intercommunale transfrontalière. Il ne s'agit donc pas de questionner le processus de décentralisation (en termes de territorialisation et de désectorialisation) mais plutôt d'analyser les relations entre des logiques sectorielles locales et une logique territoriale (transversale) portée elle aussi par des acteurs locaux. En ce sens, nous adhérons à l'analyse d'Alain Faure qui considère que le rapport local-sectoriel (propre à chaque territoire) est différent du rapport global-sectoriel issu de la théorie du référentiel développée par Pierre Muller. Cf. Faure A., « Les politiques locale entre référentiels et rhétorique », in *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Faure A. et al. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1995

[1008] Toujours dans l'ouvrage collectif *L'action publique et la question territoriale*, l'article de Stéphane Boisseaux sur les produits du territoire montre bien les échanges qui se mettent en place entre la politique sectorielle des labels alimentaires de qualité et les politiques territoriales locales : d'un côté, la variable « territoire » est sollicitée pour ses apports en termes de légitimité, de mobilisation et d'expertise nécessaire à la valorisation de la politique des produits du terroir ; de l'autre, la politique sectorielle est pour les acteurs territoriaux un levier d'influence et d'accès à certains bénéfices. Cf. « Les produits du terroir : les apports au territoire d'une politique sectorielle », in Douillet A-C., Faure A. (dir.), *op.cit.*.

[1009] Cela rejoint les recherches qui mettent en évidence les multiples usages que les acteurs de l'action publique font du territoire et des références territoriales afin de légitimer leurs politiques et leur positionnement institutionnel. Cf. Douillet A-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n°4 , p.583-606 ; Carter C., Smith A. (dir.), « Revitalizing Public policy Approaches to the EU : « Territotorial Institutionalism », Fisherie and Wine », *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, n°2, p.263-281.

[1010] Cette définition s'inspire des travaux de Pierre Muller, qui définit les secteurs comme des « *assemblages de rôles sociaux structurés autour de logiques verticales et autonomes de reproduction* », Muller P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles »., Revue française de science politique, 1985, vol. 35, n°2, p.166. Nous ne reprenons cependant pas cette définition en tant que telle dans la mesure où l'idée de verticalité du secteur ne nous semble pas convenir dans le cadre de notre analyse.

particulièrement les secteurs de l'environnement (notamment le cas des stations d'épuration transfrontalières), des transports (en particulier, les lignes de bus transfrontalières) et le projet de mise en place d'un service public transfrontalier de la crémation. Outre ces secteurs, nous avons aussi analysé de manière moins systématique mais avec attention certaines actions menées dans les domaines culturel, touristique, médiatique et de développement économique[1011]. Ce qui ressort de l'analyse de ces actions transfrontalières est qu'elles répondent avant tout à des conditions contingentes, spécifiques à chaque secteur, qui se combinent de manière inattendue pour former un cadre institutionnel propre à chaque action sectorielle transfrontalière (section A). Autrement dit, la plupart des actions de coopération transfrontalière ont été menées – programmées, ou tenues en échec – indépendamment des cadres d'action et de pensée, des pratiques et des règles qui structurent l'organisation de la COPIT et de l'« Eurométropole ». Si cela s'accompagne parfois d'une relation de complémentarité voire de dépendance, comme dans le cas d'INTERREG, c'est bien la déconnexion entre l'ordre institutionnel représenté par la COPIT et les multiples ordres institutionnels liés aux secteurs qui est la plus frappante.

Cette situation pose alors la question des relations entre les acteurs impliqués dans les deux espaces d'institutionnalisation (section B) : pourquoi les individus investis au sein de la COPIT, bien que bénéficiant d'un fort soutien politique, ne parviennent que très partiellement à pénétrer le fonctionnement des services sectoriels ? Inversement, comment les acteurs travaillant pour un secteur en particulier peuvent-ils maintenir une logique sectorielle qui échappe en partie aux injonctions politiques des grands élus de la coopération transfrontalière ? Nous observerons que la position et les qualités personnelles des acteurs de la COPIT ainsi que le poids des habitudes et des règles propres à chaque secteur rendent difficiles les relations entre le monde savant de l'organisation intercommunale transfrontalière et le monde opérationnel des administrations sectorielles. Ainsi, les actions de coopération transfrontalière dépendent davantage de dynamiques sectorielles que d'une logique territoriale, le transfrontalier n'étant finalement qu'un aspect parmi d'autres des actions réalisées, et non un système de normes et de valeurs. Finalement, en réintroduisant le dispositif INTERREG dans l'analyse des relations entre les acteurs sectoriels et l'organisation intercommunale transfrontalière, nous pourrons reconsidérer l'ensemble de l'espace institutionnel qui structure la coopération transfrontalière franco-belge autour de Lille, Kortrijk et Tournai, et nous mettrons en évidence une configuration triangulaire composée de deux ordres institutionnels cohérents et partiellement concurrents, et d'une nébuleuse institutionnelle hétérogène.

[1011] Comme nous cherchons à comprendre en quoi certaines actions sectorielles ont échappé ou ont subi l'influence de la COPIT, nous avons choisi de nous intéresser à des actions sectorielles pour lesquelles une intervention des intercommunales membres de la COPIT est possible (c'est-à-dire des actions dans des secteurs et sur un territoire où les intercommunales peuvent intervenir en vertu de leurs compétences et de leur périmètre légitime d'action). Nous laissons donc de côté les actions sectorielles transfrontalières qui ne mettent en jeu que des compétences départementale, provinciale, régionale ou étatique (comme les autoroutes ou le transport ferroviaire). Certes, l'« Eurométropole » réunit tous les niveaux de gouvernement et de compétences, mais son existence est encore trop récente pour étudier son influence sur les actions sectorielles relevant de compétences supra-locale. Nous nous limiterons donc aux actions sectorielles à l'échelle locale (communale et intercommunale) qui sont susceptibles d'entrer dans la sphère d'influence de la COPIT.

Section A – L'autonomie des secteurs : à chaque secteur, son mode de gouvernement transfrontalier

Les actions menées directement par l'organisation COPIT sont peu nombreuses et relèvent surtout de l'ordre de la production de connaissances et de la promotion du territoire. Nous ne reviendrons pas sur ce point que nous avons déjà longuement développé dans notre seconde partie. Nous nous intéressons ici aux autres actions, les actions sectorielles, qui n'impliquent pas directement la COPIT mais qui ont lieu sur le territoire de l'organisation intercommunale transfrontalière et qui sont, pour la plupart, menées par les services sectoriels des intercommunales membres de la COPIT. Ces actions peuvent avoir des liens avec l'organisation intercommunale transfrontalière, notamment au moment de la mise sur agenda, de la construction du problème ou même de l'élaboration des solutions. Mais la prise de décision et la mise en œuvre se déroulent selon un processus propre au secteur en question, avec son espace et sa temporalité propres. C'est le cas des lignes de bus transfrontalières, des stations d'épuration transfrontalière, du service public transfrontalier de la crémation ou encore d'autres projets dans le domaine culturel ou de la communication. Pour chacun de ces exemples, nous mettrons en évidence les conditions qui ont permis la réalisation des projets et la façon dont ces coopérations se sont mises en place et se sont organisées et stabilisées au fil du temps. Nous verrons qu'elles ont chacune leur logique propre et ont un lien très distant aux réflexions et modes d'agir développés dans le cadre de la COPIT. Les cas d'échecs de coopération sont également révélateurs du peu d'influence de l'organisation transfrontalière intercommunale sur les acteurs sectoriels.

1. Les stations d'épuration transfrontalières

L'assainissement des eaux usées est un des secteurs les plus avancés en matière de coopération transfrontalière sur le territoire concerné.

Les premiers contacts franco-belges se nouent dès la fin des années 1970 autour d'un projet de construction d'une nouvelle station d'épuration pour l'agglomération d'Armentières[1012]. Lille Métropole cherche alors un terrain disponible aux alentours de la Lys car c'est là que convergent les eaux pluviales et domestiques, c'est-à-dire près de la frontière belge. De l'autre côté de la rivière frontalière, à Ploesteert, en Belgique, la commune ne dispose pas non plus de système collectif d'assainissement. L'idée d'une mise en commun du traitement des eaux usées des habitants de Ploesteert et d'Armentières est alors perçue positivement des deux côtés de la frontière. Un terrain

[1012] Il faut même préciser qu'une première convention franco-belge est signée en 1969 entre la Communauté urbaine de Lille et la ville de Mouscron concernant la construction commune du collecteur d'assainissement de Barckem, à cheval sur les communes de Wattrelos et de Mouscron. Cf. Délibération du Conseil de la CUDL du 13 juin 1969.

situé dans une boucle de la Lys est trouvé qui convient aux deux parties : il s'agit d'une enclave belge du côté français de la Lys. Très rapidement, il est décidé que le terrain, situé en territoire belge, sera acquis par l'intercommunale SIDEHO, qui est alors l'intercommunale en charge de la gestion des eaux au nom de la Région wallonne, et que la construction et l'exploitation de la station seront confiées à LMCU[1013]. Un premier contrat signé entre la SIDEHO, remplacée quelques années plus tard par l'IPALLE[1014], et LMCU, pose les bases de la coopération. Il prévoit notamment un partage financier simple entre les deux organismes français et belge pour équilibrer l'investissement effectué et le volume d'eau traité[1015]. Il s'agit alors d'un contrat de droit privé défini de manière discrète et relativement improvisée. La construction de la station, achevée en 1988, et les premières années d'exploitation rencontrent des problèmes inattendus qui sont réglés au fur et à mesure dans une logique d'expérimentation. Ce type de coopération étant totalement nouveau pour les organisations intercommunales, il n'y a pas de marche à suivre préétablie : les techniciens procèdent alors par tâtonnements, par « essais et erreurs » et bénéficient d'un certain laxisme compte tenu de l'absence de normes relatives à la situation particulière de la nouvelle station. Autrement dit, la station de Ploegsteert-Armentières est une innovation, une expérience inédite qui marque les premiers pas de LMCU dans le domaine du transfrontalier.

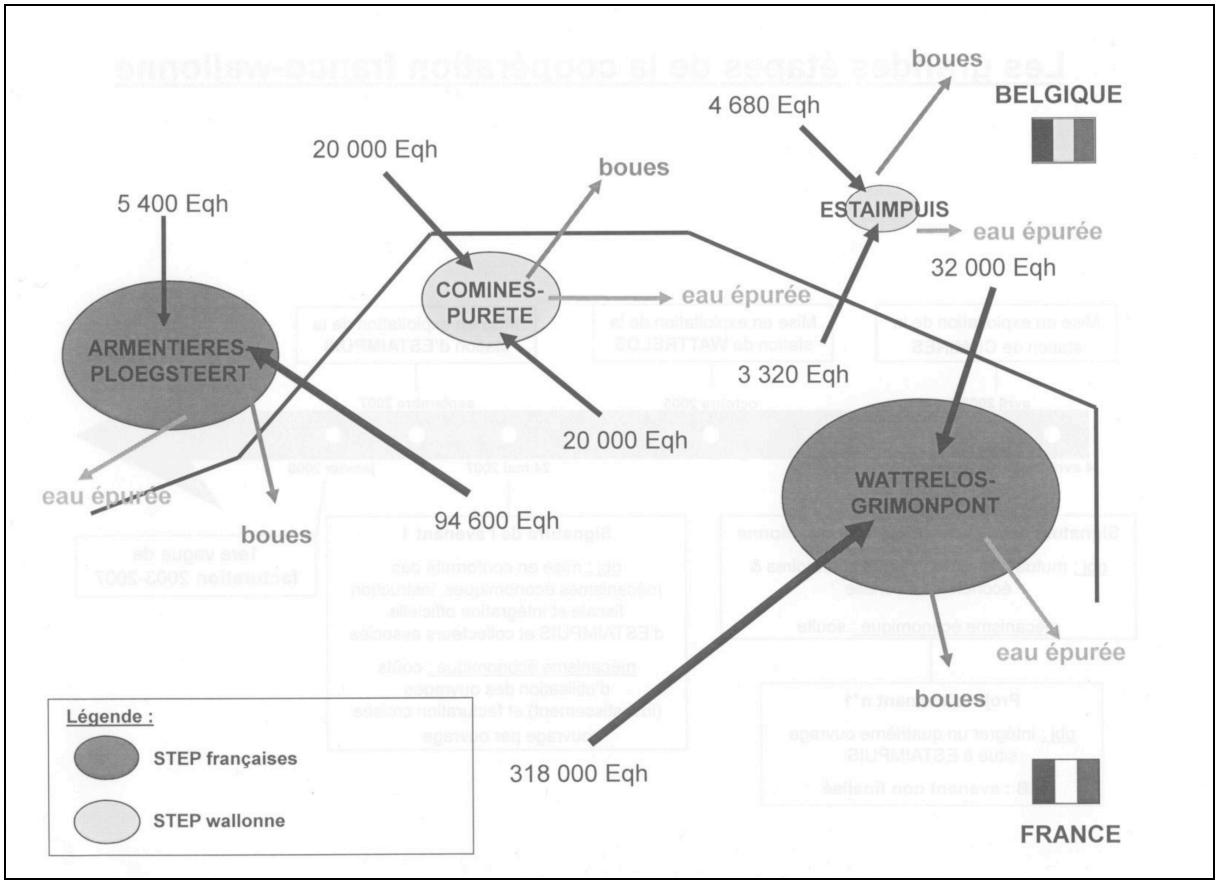
Première expérience en matière de station d'épuration transfrontalière : **le parcours du débutant**

« On s'est dit, ça va prendre un temps fou, il va falloir passer devant les ministères, remplir les autorisations, obtenir des dérogations etc. Ça va durer vingt-cinq ans. Mais finalement, ça a été relativement vite et facile. SIDEHO a dit : « on est preneur, on va s'en occuper, on va acquérir le terrain » et en échange, la France est maître d'œuvre, et l'investissement est partagé au prorata du nombre d'équivalents-habitants. Alors, une convention a été signée entre la Région wallonne et la CUDL qui précisait que la SIDEHO se chargeait de l'expropriation des terres, en utilisant l'équivalent belge de la procédure d'utilité publique, pendant que la CUDL devait se charger du problème des inondations et passer un appel d'offre pour trouver un constructeur. Cette convention, c'est un acte privé, un acte de notaire. Les Régions et l'Etat étaient exclus de l'affaire. Ça s'est fait comme ça, entre nous. (…) Ensuite, il y a eu des petits problèmes, évidemment, pendant les travaux et la construction de la station. Qui apporte l'énergie ? Le téléphone ? Pour l'électricité, c'est EDF qui a été choisi parce que c'était moins cher qu'en Belgique. Ils ont raccordé la station sur le territoire belge sans autorisation spéciale, ni rien, je crois. Pour le téléphone, ça a d'abord été le réseau belge et puis les deux, parce que pour appeler en France, où étaient localisés les services administratifs, c'était moins cher. Alors, on avait les deux réseaux. L'organisation du chantier aussi, on a rencontré des situations cocasses. Un appel d'offre a été lancé pour la CUDL, et l'entreprise française qui a été choisie a décidé de traiter ce chantier comme un chantier de proximité, un chantier national. Ils ont aménagé une entrée par dessus le bras mort de la Lys pour accéder au chantier, donc, ça veut dire, sans passer par les routes officielles et par les douanes. Le premier jour des travaux, les douanes et la police sont arrivés et ont embarqué les chefs de chantier ! (rire) Finalement, on s'est expliqué, et on s'est engagé à passer par la douane comme un chantier international mais sans payer de taxe particulière il me semble. Il y a seulement eu des paperasses administratives à remplir, et un choc psychologique à encaisser, si on peut dire… »
J-P. Denys, LMCU, 4 mars 2010.

[1013] On retrouve dans les délibérations du Conseil de la CUDL une convention datée du 27 juillet 1978 concernant « la construction d'une station d'épuration des eaux usées sur le territoire de Ploegsteert (commune de Comines – Belgique) » et « l'acquisition des terrains par l'intermédiaire de la Société intercommunale de développement économique et d'aménagement du Hainaut occidental (SIDEHO) ».
[1014] Intercommunale en charge de la gestion environnementale pour le Hainaut occidental belge.
[1015] Les dépenses d'investissement et d'exploitation sont partagées au prorata du nombre d'équivalents-habitants. L'équivalent-habitants est une unité de mesure qui compte le nombre d'unités domestiques reliées au réseau d'assainissement.

Rapidement, il apparaît que d'autres stations d'épuration sont susceptibles de répondre à la même logique de mutualisation. La coopération transfrontalière s'élargit : d'abord, les stations de « Comines-Pureté »[1016], de « Wattrelos-Grimonpont »[1017] et d'Estaimpuis[1018] entrent dans le partenariat LMCU/IPALLE et elles s'organisent sur base de l'expérience de Ploegsteert-Armentières.

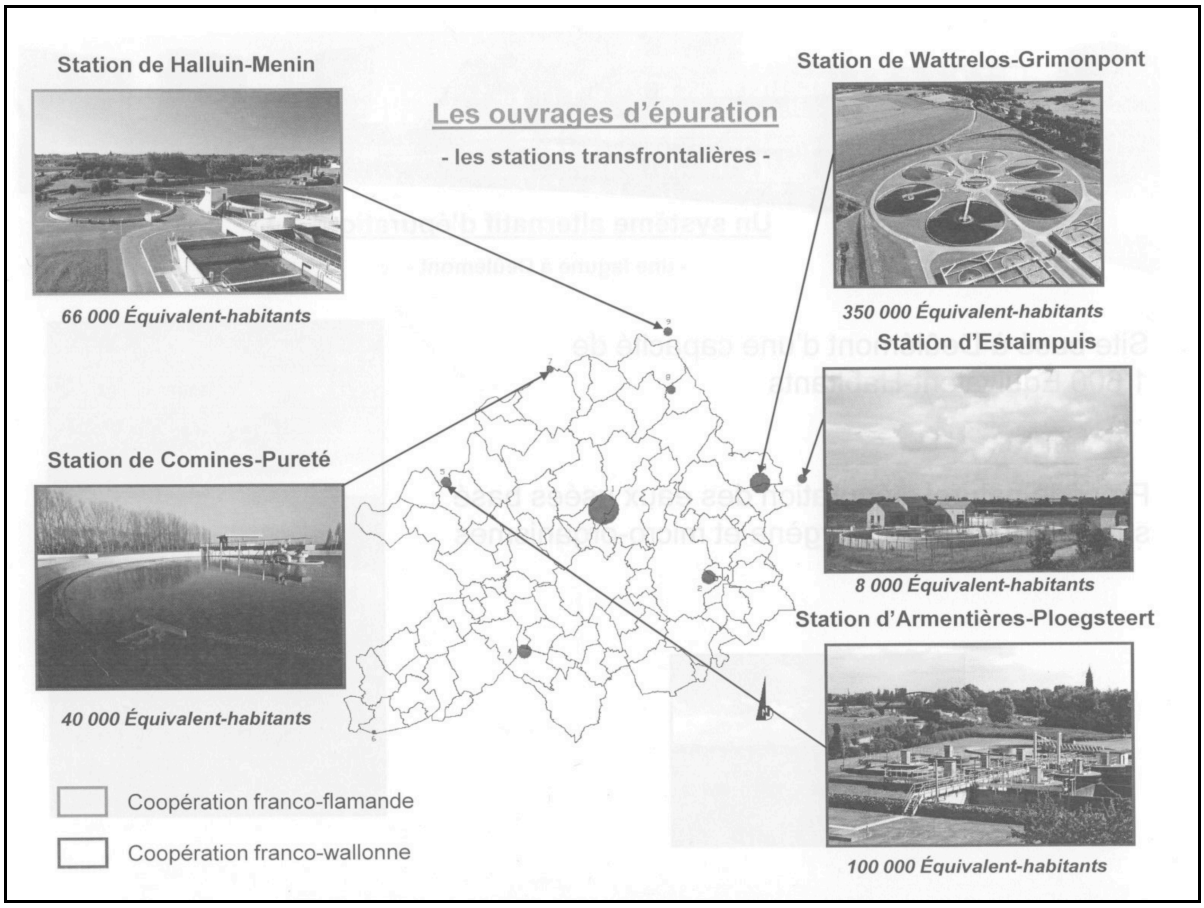
> « Le principe était simple, toujours le même : chaque station était gérée par un seul organisme, soit l'IPALLE sous responsabilité de la Région wallonne, soit l'industriel français sous responsabilité de la Communauté urbaine. Elle était gérée selon le droit du pays sur lequel était implantée la station. Et ensuite, on partageait les coûts d'investissement et d'exploitation selon le nombre d'équivalents-habitants de la zone, raccordés ou non, d'ailleurs. »
> F. Vinatier, LMCU, 15 janvier 2010.



STEP : Stations d'épuration des eaux usées / Eqh : équivalent-habitants

Schéma des stations d'épuration transfrontalières, LMCU-Direction « Eau et assinissement », 2007.

[1016] La station de « Comines-pureté » qui concerne les villes de Comines France et Comines Belgique entre en service en 2003. Elle est située sur territoire français et est exploitée par l'IPALLE.
[1017] La station de Wattrelos-Grimonpont entrée en service en 2005 est située en territoire français et exploitée par LMCU.
[1018] La station d'Estaimpuis inaugurée en 2006 est située en territoire belge et exploitée par l'IPALLE.



Présentation des stations d'épuration transfrontalières, LMCU-Direction « Eau et assainissement », 2007.

Il devient alors nécessaire d'étoffer la base juridique sur laquelle repose le fonctionnement de ces coopérations. Après de nombreuses études juridiques, une nouvelle convention de coopération est signée le 4 avril 2003. Elle définit les attributions de chacun des partenaires, les modalités d'exploitation et de travaux, les règles financières[1019] et certaines dispositions particulières concernant les responsabilités, la concertation, et les conditions de cessation du partenariat. Par ailleurs, on fait appel pour la première fois au dispositif INTERREG qui exige également le respect de certaines conditions. Les règles de la coopération transfrontalière en matière de traitement des eaux usées accèdent ainsi à une première formalisation importante qui s'accompagne d'une reconnaissance publique, notamment à travers la médiatisation de la station « Comines-pureté »[1020]. Un avenant à la convention est ajouté en 2007 afin de modifier le système de répartition financière qui s'est avéré incompatible avec les législations fiscales en vigueur sans que celles-ci ne précisent our autant clairement le régime applicable au fonctionnement transfrontalier des stations. La solution finalement

[1019] Le principe du partage des coûts et recettes en fonction du nombre d'équivalents-habitants décidé pour la station de Ploesteert-Armentières est étendu à l'ensemble de la coopération : une clé de répartition est définie permettant d'effectuer un calcul global pour l'ensemble des quatre stations franco-wallonnes.

[1020] Plusieurs articles de la presse locale ont été retrouvés concernant les stations d'épuration transfrontalière. La station de « Comines-pureté » en particulier a fait l'objet d'une dizaine d'articles, annonçant l'ouverture de la station transfrontalière, dans les journaux *Nord Eclair* (en Belgique) et *La Voix du Nord* (en France).

trouvée, au terme de nombreuses expertises juridiques, repose sur le principe de facturations croisées assurant la mise en conformité fiscale et l'équilibre économique entre les différents partenaires.
Par ailleurs, en 2002, une autre station transfrontalière voit le jour mais il s'agit cette fois-ci d'une coopération franco-flamande. Implantée sur le territoire de la commune de Menen, et exploitée par la société flamande AQUAFIN, elle traite les eaux usées venues de la commune française voisine de Halluin. N'engageant qu'une seule coopération, le montage financier aurait dû être plus facile à établir. Pourtant des difficultés se sont également posées du fait de différences importantes de fonctionnement entre LMCU et la société AQUAFIN – ce dernier étant un organisme privé avec une délégation de service public de la part de la Région flamande.

De 1990 à 2007, la direction « eau et assainissement » de LMCU et l'intercommunale IPALLE vont chercher la meilleure façon de mettre en place un partenariat viable à la fois économiquement et juridiquement. C'est aussi le temps pour les partenaires, élus comme techniciens, de prendre connaissance du cadre institutionnel et législatif et des pratiques qui règlent le fonctionnement de l'activité de l'autre côté de la frontière. Finalement, cela correspond au temps nécessaire à la stabilisation et à l'apprentissage des règles de la coopération : la définition de standards et de méthodes communes concernant la fiscalité, les normes de « rejets », les dispositifs de sécurité, les modalités de communication, mais aussi la mise en route d'un mécanisme de concertation franco-belge organisé autour d'un comité d'accompagnement.

Tout au long de ce processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en matière d'assainissement des eaux, les liens entre les organismes en charge du secteur et la COPIT sont demeurés très ténus. La première coopération, autour de la station de Ploesteert-Armentières, est même antérieure à la création de la COPIT et à l'ouverture effective des frontières. Or, c'est elle qui sert d'expérimentation – depuis la conduite du chantier jusqu'à l'installation des lignes téléphoniques – et qui pose les principes de base pour les futures stations d'épuration transfrontalière, même si ceux-ci seront ajustés et précisés au fil des années et de l'élargissement du partenariat. La COPIT ne joue donc aucun rôle dans le démarrage de la coopération et dans la définition des premiers jalons qui structureront les relations transfrontalières franco-belges dans le domaine de l'assainissement.
Bien que par la suite, la COPIT s'intéresse de près aux cas des stations d'épuration transfrontalière, son intervention reste de l'ordre du symbolique. Dès ses premières années de fonctionnement, certains acteurs de la COPIT, en particulier M. Mauroy, M. Senesaels et Mme Van Der Stichele, se prononcent pour un soutien au projet de la station de « Comines-pureté ». La COPIT organise ainsi des journées d'échanges sur le thème de l'assainissement transfrontalier, et le président de la Communauté urbaine se rend à l'inauguration de la station transfrontalière de Comines qu'il présente comme un des symboles de la coopération franco-belge. Cependant, du point de vue des administrateurs qui ont suivi la mise en place de stations d'épuration franco-belges, si la COPIT contribue au climat politique

favorable pour les projets de coopération transfrontalière, son rôle reste limitée car c'est au niveau technique que cela s'est principalement décidé : elle n'est pas en mesure d'intervenir sur les nejuex techniques, qui constituent l'essentiel des discussions.

> « La COPIT n'est plus intervenue après la mise sur agenda. A part pour faire des traductions ou pour faciliter le dialogue avec les Flamands. »
> F. Vinatier, LMCU, 15 janvier 2010.

Ainsi, bien que la COPIT ait produit, dans le cadre du « projet Grootstad », plusieurs études sur la gestion transfrontalière des eaux[1021], celles-ci n'ont pas constitué une base de travail pour la concrétisation du partenariat entre LCMU et IPALLE. Les chargés de mission en charge des conventions de coopération relatives aux stations d'épuration transfrontalières évoquent la COPIT comme une vitrine politique pouvant attirer l'attention des élus communautaires sur les potentialités du transfrontalier mais qui n'excerce aucune influence directe pour la mise en place opérationnelle des stations transfrontalières.

Parmi les éléments qui ont favorisé le processus de coopération transfrontalière en matière d'assainissement, les acteurs sectoriels mettent en avant la directive européenne de 1991 qui a considérablement rapproché les normes des différents Etats membres, les politiques nationales, régionales et locales en faveur d'une amélioration et d'une rationalisation économique des systèmes d'assainissement, mais aussi, la montée en puissance des enjeux environnementaux, et enfin, l'impulsion donnée par le programme INTERREG pour la construction des stations transfrontalières. Pour les responsables de l'assainissement à la Communauté urbaine de Lille et à l'IPALLE, ce sont ces éléments qui ont permis les premières prises de contact et facilité la coopération transfrontalière et non l'action de la COPIT. Jean-Pierre Denys qui est en charge du projet à cette époque se souvient : « *Ce n'était même pas vu comme une coopération transfrontalière à l'époque, on ne parlait pas de ça*[1022]. »

Ainsi, la directive européenne de 1991 est citée par les acteurs tandis que la création de la COPIT, la même année, est rarement mentionnée. Cette directive vise à règlementer « *la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires*[1023]». En 2000, elle est complétée par la directive « protection et

---

[1021] COPIT, Cahier 4 « La gestion des ressources en eau », 1999 ; COPIT, Dossier 3 « La gestion des ressources en eau dans la métropole, version intégrale », 2001.

[1022] J-P. Denys, LMCU, entretien du 4 mars 2010.

[1023] La directive 91/271/CEE concerne « la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires ainsi que le traitement et le rejet des eaux usées provenant de certains secteurs industriels. Elle vise à protéger l'environnement contre toute détérioration due au rejet de ces eaux ». Elle établit un calendrier que les États membres doivent respecter pour équiper les agglomérations de systèmes de collecte et de traitement des eaux urbaines résiduaires. De plus, « les États membres sont responsables de la surveillance des rejets provenant des stations d'épuration et des eaux réceptrices. Ils veillent à ce que, tous les deux ans, les autorités nationales compétentes publient un rapport d'évaluation qui doit être transmis à la Commission. Les États membres établissent et présentent à la Commission des programmes nationaux de mise en œuvre de la présente directive ». La directive de 1991 a été complétée par la directive 98/15/CE qui précise les prescriptions relatives aux rejets provenant des stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires, afin de mettre un terme aux différences d'interprétation des États membres.

gestion de l'eau » qui vise à établir un cadre général pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

La réglementation communautaire s'accompagne de réformes aux niveaux national et régional afin de moderniser et de développer les systèmes d'assainissement dans les agglomérations : les directives européennes sont transcrites dans les législations des Etats membres, des instances sont créées pour superviser la politique de gestion des eaux, les organismes en charge de la mise en œuvre au niveau des bassins versants sont confortés, et enfin, des moyens financiers sont débloqués. Ainsi, en France, plusieurs lois sur l'eau sont édictées à la suite de la directive européenne[1024], le rôle et le financement des Agences de l'eau sont renforcés, et un Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) est créé. Dans l'agglomération lilloise en particulier, LMCU, soutenue par l'Agence de l'eau Artois-Picardie, entreprend une politique active de rénovation et de construction de stations d'épuration. Le haut degré de pollution des cours d'eau dû à la forte industrialisation de la région exige un effort d'investissements d'autant plus important[1025].

En Belgique, la gestion de l'eau relève depuis 1993 de la compétence des Régions. En Wallonie, alors que le financement de l'épuration avait déjà été amélioré dès 1990, le décret du 15 avril 1999 créé la Société publique de gestion de l'eau (SPGE), organisme public sous la responsabilité de la Région wallonne, afin de développer les systèmes collectifs d'assainissement, la Belgique étant alors considérée comme un des pays européens ayant le plus mauvais taux de raccordement de la population à ces réseaux collectifs.

> « Dans les années 1990, au moment où elle se tourne vers la partie occidentale du Hainaut occidental, IPALLE a pris du retard par rapport à d'autres intercommunales wallonnes dans son programme d'épuration. Abordant le bassin de l'Escaut et de la Lys, elle veut mettre les bouchées doubles, d'autant plus que les budgets wallons sont désormais bien fournis (depuis le décret Cools de 1990 qui crée la taxe sur l'épuration), jusqu'à 4,5 milliards d'euros de francs belges par an durant la décennie. (…) Consciente de son retard pris par son programme d'épuration, la Région wallonne a, conformément à la directive européenne, axé tous ses investissements sur les principaux centres urbains, créant la SPGE (Société publique de gestion de l'eau) pour diriger la manœuvre[1026]… »

En Flandre, c'est la société privée AQUAFIN qui gère l'assainissement pour le compte de la Région flamande.

Comme dans le Nord-Pas-de-Calais, l'importance des pollutions et risques de pollutions d'origine industrielle rend la modernisation des stations d'épuration belges urgente.

[1024] D'abord, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 puis celle sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006.

[1025] « *Nos rivières et canaux ont subi des pressions historiques conséquentes. L'activité industrielle ainsi que la densité urbaine importante de notre métropole ont contribué, par le passé, à dégrader de manière significative la qualité des cours d'eau. Cependant, ces pollutions ne sont pas irréversibles. Bien consciente de cette situation, LMCU s'est engagée de manière volontaire vers une reconquête de la qualité des cours d'eau. Elle a donc su apporter au cours du mandat les moyens financiers et techniques importants dans le domaine de l'assainissement.* » Mot du vice-président en charge du traitement des eaux, Damien Castelain, rapport annuel sur le prix et la qualité du service public 2007 de la direction « eau et assainissement » de LMCU.

[1026] *Nord Eclair*, 24 mars 2003.

Ainsi, des deux côtés de la frontière, ce sont les mêmes exigences européennes et nationales ou régionales, et les mêmes situations environnementales locales[1027]. « *Les calendriers de part et d'autre de la frontière ont coïncidé : on était en retard des deux côtés de la frontière, il fallait qu'on modernise les installations*[1028]. »

> « Il faut dire qu'on est dans une grande phase de rénovation et de reconstruction de toutes les stations, suite à la directive européenne de 1991 qui s'est traduite en droit français en 1992. En fait, la directive exigeait le respect de certaines normes et, à la suite des diagnostics, toute la zone du Nord, c'est-à-dire le territoire couvert par Lille Métropole a été classé en zone sensible. Il était donc nécessaire de revoir toutes les stations. Et les Belges aussi étaient soumis à la même directive, même si elle se décline différemment dans chaque pays. »
> F. Busy, LMCU, 20 avril 2009.

Cette conjonction de circonstances européennes, nationales et locales, qui n'est pas spécifique au cas transfrontalier mais concerne l'ensemble du secteur de l'assainissement des eaux, constitue le point de départ de la coopération en matière d'épuration transfrontalière. Le financement INTERREG ne fera qu'encourager un mouvement déjà bien engagé[1029].

Ces éléments européens, nationaux et locaux qui ont compté dans la mise en route des stations d'épuration transfrontalières vont alors orienter le discours et les pratiques qui entourent ces coopérations. En d'autres termes, les législations européennes et les politiques sectorielles de l'eau qui se mettent en place dans l'agglomération lilloise, en Wallonie, en Flandre activent et façonnent la coopération transfrontalière en matière d'assainissement de l'eau.

Tout d'abord, les discours sur l'efficacité économique et le développement durable contenus dans ces réformes conduisent à un argumentaire pour les stations d'épuration transfrontalières basé sur des intérêts principalement économiques et, dans une moindre mesure, environnementaux. L'argument principal est celui des économies d'échelles réalisées sur chacun des sites, tandis que l'argumentaire de la COPIT sur la métropolisation n'apparait aucunement dans le discours des acteurs responsables de l'assainissement.

> « Si nous avions construit chacun notre station sur une rive et sur l'autre de la Lys, cela aurait coûté plus cher. En travaillant de concert, on réalise une belle économie d'échelle… »
> G. Delbar, directeur adjoint d'IPALLE[1030].

> « La logique qui soutenait tout ça était avant tout environnementale mais surtout économique. C'est l'objectif économique qui a été à l'origine, la recherche de rentabilité. Et puis, il y a eu une volonté politique de reprendre la maîtrise de cours d'eau transfrontaliers qui étaient laissés à eux-mêmes, très pollués, et dont personne ne s'occupait depuis des années. (…) Avant, on était bien doté, on n'allait pas

---

[1027] *« En 1999, la Belgique était considéré comme le mauvais élève européen avec seulement 29% de la population wallonne reliée à des stations d'épuration. (…) La station de Comines fait passer le chiffre à 46,73%. L'objectif est d'atteindre les 80% à l'horizon 2004. A titre de comparaison, la Communauté urbaine de Lille a engagé les collectivités à redimensionner une partie de leurs installations de traitement des eaux, notamment les stations d'épuration pour évacuer au moins 80% des pollutions émises par l'agglomération en temps sec. La France et la Wallonie se rejoignent en terme d'objectifs. » Nord Eclair*, 5 avril 2003.
[1028] F. Vinatier, LMCU, entretien du 15 janvier 2010.
[1029] Concernant par exemple le site de « Comines-pureté », INTERREG a permis de prendre en charge 20% des 9,2 millions d'euros dévolus à la construction de la station, le reste étant partagé entre IPALLE et la Communauté urbaine.
[1030] Interviewé pour le journal *Nord Eclair*, 24 mars 2003.

chercher ailleurs. Puis, il y a eu des contraintes financières qui se sont faites de plus en plus présentes et qui nous ont, en quelque sorte, ouvertes les portes du transfrontalier. C'est une question d'investissement : les conditions économiques du moment nous ont amené à envisager le transfrontalier. »
F. Busy, LMCU, 20 avril 2009.

« Le moteur de la coopération, ça a été une convergence d'intérêts croisés, une stratégie de win-win comme on dit. Sur l'agglomération armentiéroise, il y avait une nécessité de rénover et surtout de construire un réseau d'assainissement. (…) Côté belge, on a 5 000 équivalents-habitants contre 65 équivalents-habitants à Armentières, donc, pour eux, c'était très avantageux de construire et de traiter les eaux avec nous puisque sinon, une station pour 5 000 équivalents-habitants, ça serait revenu très cher par habitant.(…) La convergence des besoins est liée à la réglementation européenne qui exigeait une remise à niveau des systèmes d'assainissement. »
J-P. Denys, LMCU, 4 mars 2010.

Ensuite, la directive européenne, qui a facilité la coopération en évitant les problèmes de différentiels normatifs trop importants, fait des stations d'épuration transfrontalières un dossier essentiellement technique qui n'exige pas d'intervention politique majeure pour obtenir l'harmonisation. De même, les objectifs de rentabilité économique et les possibilités financières qui deviennent plus saillants avec la réforme des Agences de l'eau en France et la création de la Société publique de gestion de l'eau (SPGE) en Wallonie suite aux injonctions européennes renforcent le caractère commercial et technique de la relation coopérative. Contrairement au fonctionnement de la COPIT qui repose sur une association étroite entre techniciens et représentants politiques, la coopération transfrontalière en matière d'assainissement des eaux s'organise avant tout autour d'une relation entre les administrations – propriétaire des sites – d'un côté et les organisations gestionnaires – exploitants des sites – de l'autre, relation habituelle dans ce secteur d'activité.

« Non, l'élu communautaire en charge de l'eau n'était pas très impliqué là-dedans. Un élu en particulier ? Non, je ne vois pas… (…) On n'a jamais eu d'obstacle politique, mais on n'a pas attendu l'Eurométropole. On n'aurait pas eu de l'argent de l'Agence, ça aurait sûrement été autrement. (…) Nos partenaires belges sont comme des clients. C'est comme quand on travaille avec des industriels français. C'est une relation de prestataire à client assez classique et semblable un peu partout. »
F. Busy, LMCU, 20 avril 2009.

« C'est une logique purement technique qui a dicté le projet, même si l'impulsion était politique. Ce sont les techniciens qui s'en sont occupés. »
L. Dupont, IPALLE, 13 mars 2009.

Le recours à INTERREG qui véhicule, comme nous l'avons vu, une vision instrumentale de la coopération renforce l'aspect technique du dossier transfrontalier au détriment d'une vision politique ou territoriale. Avant d'être une innovation politique, c'est « *un véritable tour de force technico-juridique*[1031]».

On peut toutefois remarquer que la concertation entre les équipes françaises et belges s'organise de manière un peu similaire à celle de la COPIT, essayant de respecter une égalité entre les partenaires et

[1031] Philippe Chevalier, Président du secteur « épuration » de l'IPALLE, interviewé pour le journal *Nord Eclair*, 5 avril 2003.

le principe du consensus. Ainsi, le comité d'accompagnement qui est mis en place pour assurer un suivi conjoint des quatre stations transfrontalières est composé d'autant de personnes d'IPALLE que de LMCU. De plus, la présidence est alternativement belge et française, et si des groupes de travail voient le jour, ils doivent être paritaires. Enfin, le comité doit statuer par voie de consensus. Mais malgré ces quelques spécificités transfrontalières qui rappellent le fonctionnement de la COPIT, ce que les opérateurs responsables des stations retiennent du fonctionnement quotidien des stations est le caractère « banal » de la relation entre LMCU et IPALLE, c'est-à-dire identifique à celle que la Communauté urbaine entretient avec les organisations qui exploitent les autres stations d'épuration sur son territoire.

> « Il n'y a pas vraiment de valeur ajoutée au niveau technique, organisation, pas d'échange de technologie. Le seul gain est financier. D'ailleurs, il y avait d'autres concurrents qui étaient intéressés lors de l'appel d'offres. On a déjà des contacts avec des industriels français sur d'autres projets de grande ampleur qui passent par des appels d'offre européens sur lesquels les Français sont très présents. Par exemple, on a un partenariat public-privé sur la collecte des déchets avec Sitec (Suez). Donc, on ne peut pas dire que le projet de Comines nous ait apporté quelque chose en termes de nouvelles pratiques. »
> L. Dupont, IPALLE, 13 mars 2009.

> « Les intercommunales françaises et belges avaient montré qu'elles avaient des intérêts de chaque côté à coopérer, et c'est passé. Comme il n'y avait pas de surcoût mais plutôt des économies à réaliser, tout le monde a accepté, il n'y a pas eu de débat. »
> J-P. Denys, LMCU, 4 mars 2010.

Par ailleurs, contrairement à la COPIT, la coopération en matière d'assainissement traite les dossiers franco-wallons et franco-flamands dans deux cadres bien distincts.

Autrement dit, les conditions propres au secteur de la gestion des eaux ont fait du dossier des stations d'épuration transfrontalières une affaire de techniciens (de juristes, d'économistes, de gestionnaires) ne nécessitant pas de soutien politique particulier, les financements et le cadre légal étant déjà disponibles. L'action transfrontalière ne matière d'assainissement des eaux usées ne s'accompagnent pas de justifications ou de supports de légitimité extérieurs et généraux : les arguments économiques et commerciaux suffisent. Les savoirs produits lors du « projet Grootstad » ne constituent donc pas une référence utile aux acteurs impliqués dans la gestion des stations d'épuration transfrontalières. De même, les modalités d'interactions issues du projet « Grootstad », notamment la proximité entre techniciens et élus, ne se retrouvent pas dans la coopération sur les stations d'épuration qui s'organise selon sa propre expérience et les critères propres à son secteur.
La fonction même de l'organisation transfrontalière intercommunale est questionnée par les acteurs de l'assainissement : elle est parfois perçue comme un service de secours en cas de problème[1032], le plus souvent comme une lointaine coupole politique, et dans certains cas, elle est jugée inutile.

[1032] Mais là aussi, la capacité d'intervention de la COPIT semble limitée puisque le seul problème recensé par les acteurs impliqués dans la gestion des stations d'épuration transfrontalières – à savoir, le transport et le traitement des impétrants, c'est-à-dire des déchets toxiques issus de l'épuration, aussi appelés, les boues – n'a pas été saisi par l'organisation intercommunale transfrontalière.

> « Il me semble que l'Eurométropole est là avant tout pour débloquer des choses qui ne vont pas. Peut-être pour la gestion des inondations, elle pourra nous aider. Mais pour le reste, comme ça fonctionne bien, je ne crois pas qu'on ait besoin de s'intégrer. Il n'y a pas d'intégration de la coopération transfrontalière pour l'instant. Bien sûr, ça nous a peut-être inculqué une vision politique, portée par les élus, mais ce qui nous a poussé à la coopération, c'est surtout une « culture de recettes » qui s'est développé avec l'Agence de l'eau. »
> F. Busy, LMCU, 20 avril 2009.

> « Ce que je peux tirer de cette expérience [de la station de Comines-pureté], c'est que ça s'est monté en dehors de toute structure transfrontalière, seulement à partir de la volonté de deux intercommunales, la Communauté urbaine et l'IPALLE, qui avaient des intérêts communs. Et ça s'est fait avec un montage juridique assez léger alors que ça concerne une infrastructure lourde. Une station d'épuration, c'est un projet énorme ! Ce qui compte, ce n'est pas une structure institutionnelle. »
> S. Normand, IEG, 8 décembre 2009.

Finalement, il apparaît que le transfrontalier n'est qu'un élément parmi d'autres qui caractérise les stations d'épuration franco-belge dont le fonctionnement dépend surtout du contexte, des normes et des manières de faire en vigueur dans le secteur de l'assainissement des eaux.

Un autre exemple de réalisation transfrontalière impliquant les services sectoriels intercommunaux devrait nous aider à confirmer ce résultat quant au découplage entre une logique institutionnelle sectorielle et une logique institutionnelle portée par l'organisation intercommunale transfrontalière. Prenons le cas, également emblématique, des lignes de bus transfrontalières.

2. Les lignes de bus transfrontalières

A l'instar de l'assainissement, les premières mobilisations en vue d'établir une coopération transfrontalière dans le domaine des transports publics ont lieu avant la création de la COPIT. La première demande pour permettre aux bus de passer de l'autre côté de la frontière aurait été effectuée en 1989 par le Maire de Wattrelos, M. Faugaret, qui engage alors sa commune dans un partenariat transfrontalier avec les villes voisines de Mouscron et Estaimpuis : l'« Eurozone ». Au même moment, le premier programme de coopération transfrontalière franco-belge (PACTE), qui cherche à s'inscrire dans la toute jeune politique régionale européenne, est établi entre la Région wallonne et les collectivités territoriales du Nord de la France. M. Faugaret, stimulé par ces nouvelles perspectives de coopération avec ses homologues belges, souhaite attirer l'attention de la Communauté urbaine de Lille sur la rupture affectant le réseau de transports publics qui serait imputable à la frontière.

Quelques fonctionnaires de la direction « transport » de LMCU sont alors mobilisés afin d'étudier la question et prennent contact avec les techniciens des communes wallonnes situées de l'autre côté de la frontière. Mais en Belgique, les compétences en matière de transports ne dépendent pas des communes. Il est alors nécessaire de s'adresser aux instances supérieures. Or, au début de la décennie 1990, les négociations avec ces autorités s'avèrent compliquées car le pays est en phase de

régionalisation : la compétence « transports » est en train d'être transférée aux Régions qui sont, de manière plus générale, en pleine réorganisation. La compagnie nationale d'autobus, la SNCV, est sur le point d'être scindée afin que chaque région puisse organiser et gérer son réseau de manière indépendante, ce qui donnera naissance aux compagnies De Lijn en Flandre et TEC en Wallonie. En attendant de trouver un interlocuteur disponible, les agents de LMCU lancent des études de faisabilité concernant le prolongement de certaines de ses lignes en Belgique.

Finalement, en 1991, des représentants de la Communauté urbaine de Lille et de la Région wallonne, en présence de représentants des compagnies de transport locales – le tout nouveau TEC Hainaut pour la partie belge, et TCC pour la partie française –, décident du prolongement de plusieurs lignes et de la création d'une ligne d'autobus transfrontalière reliant les centres-villes de Mouscron et de Wattrelos. Les techniciens des autorités locales impliquées et des compagnies de transport sont pressés par quelques élus locaux, en particulier M. Mauroy, M. Faugaret et M. Detremmerie, qui souhaitent mettre en place cette nouvelle ligne rapidement. En quelques mois, les principes de la coopération sont établis concernant la tarification, les frais d'exploitation, les supports de communication, la définition du trajet et des points d'arrêts, les horaires de passage, les aménagements routiers et le matériel urbain, le « design » des bus et des titres de transport, la dénomination de la ligne. Une déclaration de ligne internationale doit même être effectuée car l'ouverture des frontières prévue par l'accord de Schengen n'est pas encore effective. Tout est décidé pour concilier les systèmes belges et français et respecter une égalité entre les partenaires : le transporteur est désigné d'un commun accord entre les deux parties[1033] ; les charges et recettes d'exploitation sont réparties à parts égales entre les deux parties ; chaque partie pourra mandater sur son territoire des représentants qui effectueront des contrôles ; et la tarification est l'œuvre d'un savant mélange entre les deux règlementations en vigueur.

> « La question de la tarification a posé de multiples problèmes car le système de tarification est différent en France et en Belgique. La Communauté urbaine a un tarif unique plus cher mais qui permet une circulation illimitée sur tout le réseau, avec une gratuité pour les moins de six ans. Le système belge, lui, repose sur un tarif zonal moins cher mais limité à des zones, avec gratuité pour les moins de quatre ans. Et il y avait aussi des différences en termes de temps de validité des billets et de système de délivrance des billets. (…) J'ai finalement proposé une grille tarifaire qui réconciliait les deux systèmes : on proposait soit une formule transfrontalière, soit un formule intégrée au reste du réseau, soit un ticket normal pour ceux qui utilisait la ligne sans passer la frontière. La gratuité pour les moins de six ans et le système de délivrance restait propre à chaque pays. Et les gens pouvaient payer en francs belges ou en francs français. »
> C. Ganter, LMCU, 15 janvier 2010.

Un protocole d'accord reprenant ces différentes règles est alors signé entre la Région wallonne et la Communauté urbaine de Lille le 21 février 1992, et la ligne transfrontalière « Mouscron-Wattrelos » (M-W) est inaugurée le 6 avril 1992 en présence de Pierre Mauroy et de Jean-Pierre Detremmerie, Bourgmestre de Mouscron. Par ailleurs, un financement INTERREG est obtenu pour financer

[1033] Au départ, c'est la société Monserez, l'un des principaux exploitants privés du TEC Hainaut, qui assure le service. Puis, à partir de 1995, quand la ligne transfrontalière est prolongée jusqu'à Roubaix, la société Transpole (qui a succédé à TCC dans l'agglomération lilloise) contribue également au service en mettant en circulation un véhicule.

certaines étapes du lancement de la ligne (notamment la promotion et les études préalables) alors qu'il s'agit de la première génération du programme européen et que les règles et critères qui accompagnent ce dispositif sont encore très flous.

Partie du plan des transports en commun de l'agglomération lilloise, LMCU/Transpole, 2009.

En jaune, la ligne « Mouscron-Wattrelos-Roubaix » (MWR)

Au vu du calendrier, la ligne de bus transfrontalière « M-W » n'a pas été mise en place sous l'influence de la COPIT puisque la nouvelle organisation transfrontalière venait à peine d'être créée quand la ligne a été inaugurée. Toutefois, elle s'inscrit dans un mouvement d'émergence de la question transfrontalière au niveau local et régional : les acteurs et les médias qui ont assisté à la mise en service de la liaison transfrontalière se réfèrent au PACTE et à l'« Eurozone ».

> « Les bus de TEC Hainaut jouent de plus en plus à saute-frontière. Pour preuve, la liaison dès ce lundi 28 août des 12 kilomètres séparant les villes de Mouscron et Roubaix (via Wattrelos) toutes les 30 minutes aux heures de pointe, toutes les heures en période creuse. (…) Cet effort de TEC Hainaut s'inscrit dans un contexte général de collaboration déjà concrétisé à travers plusieurs programmes de coopération transfrontalière (Pacte, Interreg). (…) Avec cette ligne Mouscron - Roubaix, TEC Hainaut ajoute une pierre à l'édifice des relations tissées entre les villes frontalières de l'Eurozone[1034]. »

> « Tout s'inscrivait dans la politique générale de coopération transfrontalière qui se développe au niveau communautaire, avec l'Eurozone par exemple. C'est aussi à cette époque que la COPIT s'est créée. Et aussi, ce qui nous a aidé, c'est qu'à cette époque, INTERREG n'exigeait pas que les autres financements aient été validés pour être octroyé. (…) Ça a été quelque chose de très expérimental parce que c'était la première fois que la Communauté urbaine sollicitait INTERREG, c'était le tout début des programmes INTERREG. »
> C. Ganter, LMCU, 15 janvier 2010.

La liaison « M-W » devient ainsi le symbole de la jeune coopération franco-belge, et c'est pour ce symbole qu'elle est investie politiquement et qu'elle est réalisée. Les arguments techniques en faveur de la création de la ligne ne sont pas déterminants et aucune demande de la part de la population n'est mentionnée dans les documents ou par les acteurs de l'époque. L'argument du transport des écoliers français qui vont étudier de l'autre côté de la frontière semble avoir pris plus de poids a posteriori.

> « Ça a vraiment été une décision politique, une volonté politique de la part de Pierre Mauroy et du Maire de Wattrelos. Il n'y avait pas de demande très forte de la part des usagers. Et puis, la ligne n'existait pas, on ne pouvait pas savoir quel flux cela représentait. (…) De notre côté, on savait combien de Français allaient en Belgique, mais on ne savait pas combien auraient souhaité y aller, et surtout, je crois qu'on n'avait aucune donné sur les Belges venant en France. Bref, il n'y avait pas vraiment de justification fonctionnelle. »
> C. Ganter, LMCU, 15 janvier 2010.

Autrement dit, la motivation de départ ne vient pas des acteurs sectoriels mais de la sphère politique : il s'agit de faire de cette liaison un des emblèmes de la coopération transfrontalière qui commence à émerger avec l'« Eurozone » et puis avec la COPIT. A ce titre, la ligne de bus transfrontalière est organisée de telle sorte que les attributs transfrontaliers soient visibles et prégnants. Des efforts sont ainsi réalisés pour faire de la ligne transfrontalière un cas à part dans le réseau des transports urbains : la dénomination « Mouscron-Wattrelos-Roubaix », qui se distingue du système des chiffres utilisés de part et d'autre de la frontière pour identifier les différentes lignes de bus, et l'existence d'un ticket spécifiquement transfrontalier l'attestent. De plus, la recherche d'un équilibre entre les deux

[1034] *Le Soir*, 23 août 1995.

partenaires dans la détermination des tarifs et la répartition financière[1035] rappellent le principe égalitaire constitutif de la coopération transfrontalière. Ainsi, contrairement aux stations d'épuration transfrontalières, la ligne de bus transfrontalière est le fruit d'une volonté politique locale éloignée des considérations et des pratiques du secteur des transports publics. D'ailleurs, côté français, malgré un taux de fréquentation jugé plutôt faible, la ligne n'est pas remise en question[1036].

Dans cette perspective, la ligne de bus transfrontalière « Mouscron-Wattrelos » (M-W) anticipe la logique et les valeurs de la COPIT naissante. C'est pourquoi elle est très vite perçue par les représentants politiques comme un projet pouvant justifier l'existence d'un tel organisme transfrontalier. Les acteurs de la COPIT vont alors se faire les promoteurs de la liaison transfrontalière : en 1995, ils soutiennent le prolongement de la ligne jusqu'à Roubaix où le métro doit arriver quelques années plus tard. L'idée est alors de permettre aux Belges venant de Mouscron d'atteindre facilement le métro et ainsi l'ensemble de l'agglomération lilloise, ou inversement, de permettre aux Lillois de passer facilement en Belgique via Roubaix. La vision métropolitaine transfrontalière de la COPIT semble ici bien présente.

Pourtant, dans les années suivantes, alors que la COPIT paraît bien installée dans le paysage institutionnel local, elle a peu d'influence sur le développement transfrontalier de la politique des transports publics urbains : la logique sectorielle semble alors reprendre le dessus.
Il faut tout d'abord apporter une nuance par rapport au constat fait précédemment : si la ligne de bus « Mouscron-Wattrelos-Roubaix » répond à la volonté politique locale de concrétiser la logique transfrontalière plus qu'à une dynamique et à des règles propres au secteur des transports, cela est surtout vrai côté français. En Belgique, la liaison transfrontalière rejoint aussi des préoccupations sectorielles puisqu'elle s'inscrit dans le processus de réorganisation du réseau suite à la régionalisation des compagnies de transports. En Wallonie, à partir de 1991, les lignes d'autobus des communes frontalières sont gérées par le TEC Hainaut, une des cinq sociétés de transports publics de la Société régionale wallonne du transport (SRWT). Le transfrontalier fait alors partie de la stratégie de développement de la nouvelle société qui entend bien marquer son territoire, notamment dans les communes de Mouscron et de Comines, anciennement rattachées à une branche flamande de la défunte SNCV. Les lignes transfrontalières doivent contribuer aux objectifs définis au niveau régional, comme par exemple une augmentation de 7% du nombre d'usagers entre 1993 et 1996. Dans ce sens,

---

[1035] « La Communauté urbaine avait une forte volonté de mettre en place cette ligne transfrontalière, et cela se voit dans la répartition du financement puisqu'elle a accepté de payer 50/50 alors que le trajet était beaucoup plus long côté belge. Il fait de nombreuses boucles avant d'arriver à la gare de Mouscron. Maintenant, avec le prolongement jusqu'à Roubaix, ça a rééquilibré la réalité des frais d'exploitation. » C. Ganter, LMCU, entretien du 15 janvier 2010.

[1036] Un agent du service « Transports collectifs » de la Communauté urbaine de Lille admet que la fréquentation de la ligne transfrontalière bien que stabilisée depuis plusieurs années est assez faible comparativement aux déplacements sur le reste du réseau : l'enquête de fréquentation de 2008 recense en moyenne 561 déplacements transfrontaliers par jour (en semaine). De manière générale – si on compte également les autres lignes du réseau Transpole qui franchissent la frontière –, il affirme que « *les flux vers la Belgique sont plutôt faibles* ». Cf. J-P. Giraud, LMCU, entretien du 6 mai 2009.

le transfrontalier est autant au service d'une affirmation régionale ou sous-régionale que d'une vision intercommunale transfrontalière. D'ailleurs, la régionalisation des transports met fin à plusieurs lignes inter-régionales entre l'Ouest de la Wallonie et la Flandre occidentale, ce qui va à l'encontre de l'idée d'une métropole réunissant les trois entités régionales.

Le transfrontalier, élément parmi d'autres de la réorganisation régionale des transports wallons

« La mise en place de la Société des transports en commun du Hainaut - en abrégé TEC-Hainaut - a créé des habitudes nouvelles, dont le premier effet est la présence, au sein du conseil d'administration, de personnalités locales, plus proches des sensibilités régionales, donc de la clientèle et de ses besoins. (…) Les liaisons transfrontalières constituent une autre préoccupation du TEC, qui multiplie d'ailleurs des contacts avec ses collègues français. Aussi, dans la région de Mouscron, de nombreux échanges sont établis avec les transports de Lille, en vue de créer de nouvelles liaisons. »
Le Soir, 4 novembre 1991.

« Les bienfaits de la régionalisation des transports :
(…) Pourquoi TEC Hainaut a-t-il jugé utile de revoir le schéma d'exploitation des transports en commun mouscronnois? Il faut savoir que jusqu'il y a un an, c'est-à-dire jusqu'à la régionalisation des transports en commun (bus et trams là où il en existe), le réseau de Mouscron, comme d'ailleurs celui de Comines-Warneton, était géré par le groupe de la Flandre occidentale de la SNCV, dont le siège se trouve à... Ostende. Ces lignes naguère exploitées par la Flandre, c'était donc désormais à TEC Hainaut qu'il revenait de les gérer.
Tant qu'à faire, et puisqu'il convenait en outre de «marier» ces lignes ex-flamandes aux lignes Tournai-Mouscron dépendant déjà précédemment du groupe du Hainaut, les dirigeants de TEC Hainaut se sont dit que l'occasion était bonne de revoir le schéma d'exploitation du réseau mouscronnois en vue d'offrir à la population un service de transports en commun amélioré.
On ne va pas entrer ici dans le détail de ces améliorations (…). D'une manière générale, l'accès au centre-ville et à la gare a été facilité grâce à de nouveaux itinéraires. (…) Après la liaison transfrontalière Mouscron-Wattrelos inaugurée début avril, une seconde ligne franchit désormais la frontière avec un terminus au «Vieux Bureau» (où il est possible de grimper dans un bus des TCC français), sur le territoire de Wattrelos. »
Le Soir, 18 mai 1992.

« Engagé par le contrat de gestion signé avec la SWRT et la Région wallonne à accroître sa clientèle de 7 % entre 1993 et 1996, TEC Hainaut s'est attaché à développer diverses initiatives appelées à rencontrer cette exigence. C'est ainsi que la société de transport en commun de la zone La Louvière - Mons - Tournai, qui occupe actuellement 613 personnes, s'est engagée dans la voie du transfrontalier. »
Le Soir, 23 août 1994.

Pour M. Masy, directeur adjoint du TEC Hainaut qui a participé à la mise en place de la ligne « M-W », les considérations techniques étaient au moins aussi importantes que les motivations politiques et l'argumentaire métropolitain porté par la COPIT. L'autonomie de la compagnie de transport wallonne vis-à-vis du pouvoir politique explique en partie ce détachement[1037].

> « Alors, je ne sais plus ce qui amène le problème sur la table… A mon avis, c'est Detremmerie avec le Maire de Wattrelos qui se rencontrent et qui trouvent l'idée de faire une liaison transfrontalière intéressante. Detremmerie voit bien qu'il y a beaucoup de Français qui viennent à Mouscron pour faire

[1037] Côté français, on est dans un système de délégation de service public : l'autorité publique délègue l'exploitation du réseau à une entreprise privée (Transpole dans le cas de LMCU) mais garde la main sur la définition de la politique de transport. En Wallonie, la Région wallonne détient la compétence transport, mais son intervention se limite à un contrôle de légalité, une supervision générale et un engagement financier. Le TEC Hainaut, compagnie publique, est lié à la région par un contrat mais dispose d'une autonomie plus importante que la compagnie de transport Transpole dans la mesure où elle est responsable de l'exploitation mais aussi de la définition de l'offre de transport.

des achats, et il se dit que si ça peut renforcer ce phénomène, c'est tout bon pour sa commune. Il est toujours d'accord pour ce genre de choses du moment qu'il ne paie pas, et là, justement, il ne paie pas, c'est nous ! Le Maire de Wattrelos, lui, je pense qu'il est allé chercher Mauroy, qui vient juste de quitter sa fonction de ministre et qui est déjà dans l'idée du positionnement européen de Lille. Je crois bien qu'il y avait une proximité entre le Maire de Wattrelos et Mauroy. Pierre Mauroy à cette époque veut déjà faire de Lille une métropole. Lille est en concurrence avec Lyon et doit attirer des entreprises, faire des grands événements pour se distinguer. C'est vraiment l'idée de se positionner par rapport à Londres ou Paris en développant une dynamique forte avec des projets comme Lille Europe etc. A travers ça, Mauroy, ce qui l'intéresse d'abord, je pense, c'est d'atteindre la Flandre. Mais à cette époque, la Flandre et Courtrai ne répondent pas. Nous, par contre, on a un a priori positif dès le début : on est allé voir sur le terrain et on a bien vu qu'entre Mouscron et la France, on avait un continuum bâti, qu'il y a des mouvements de part et d'autre de la frontière, donc, on est positif, on sent qu'il y aura une bonne fréquentation, on va faire des recettes. (…) De toute façon, nos activités sont déficitaires, donc, cette ligne ne le saura pas plus que les autres, et en plus, on pourra trouver un arrangement pour se partager le déficit de la ligne. (…) LMCU est revenue vers nous au moment où le tram ou le métro, je ne sais plus, devait arriver à Roubaix. On est allé voir, et on s'est dit qu'il y avait une logique à prolonger cette ligne. En plus, on ne venait pas en superposition d'une autre ligne de Transpole, puisque Transpole était justement en train de restructurer son réseau à ce moment-là, et donc, la ligne était inscrite dans le schéma d'ensemble. (…) Pour moi, tout s'est déroulé sur le plan technique, je n'ai jamais été à des réunions politiques sur le sujet. »
M. Masy, TEC Hainaut, 6 septembre 2010.

Côté lillois, si la ligne « M-W-R » semble être l'exemple à suivre pour la COPIT, le poids des contraintes sectorielles va rapidement refaire surface et éloigner l'organisation intercommunale transfrontalière de la politique de mobilité de LMCU et du TEC. Plusieurs événements témoignent de cette distance grandissante entre la COPIT et les actions sectorielles de LMCU en matière de transport. Notons tout d'abord qu'il n'y aura plus de nouvelles lignes de bus transfrontalières après l'expérience de la ligne « M-W-R ». Les quelques avancées réalisées pour relier les deux pays voisins passent par le prolongement de certaines lignes déjà existantes de part et d'autre de la frontière. Ainsi, on compte aujourd'hui douze lignes de bus qui traversent la frontière afin d'assurer la connexion avec le réseau du pays voisin[1038]. Le seul projet de création d'une liaison transfrontalière entre Tourcoing et Mouscron[1039], sur le modèle de la ligne « M-W-R », a été abandonné. Il semblerait que les logiques sectorielles de part et d'autre de la frontière aient repris le dessus et qu'elles ne coïncidaient pas : côté belge, on ne veut pas d'une ligne qui n'est rentable que pour le côté français ; côté français, on dit ne pas se rappeler les causes de cet abandon. En tout cas, cela traduit un recentrage de la politique des transports sur des priorités sectorielles dont les spécificités transfrontalières ne font plus partie.

Le retour des rationalités sectorielles

« En 1996, la Communauté urbaine a demandé à Transpole de créer une ligne transfrontalière sur le même modèle que celle de la « M-W-R » mais entre Tourcoing et Mouscron – il y avait cette nécessité de traiter à égalité Roubaix et Tourcoing, qui a toujours été présente à la Communauté urbaine –, même si la demande belge était moins forte concernant Tourcoing et que la ville de Tourcoing elle-même n'était pas forcément très demandeuse non plus. Il y avait bien des demandes pour le transport des scolaires, mais c'est tout. Les conditions sont donc à peu près les mêmes que pour la première ligne transfrontalière. Le dossier technique est tout de même préparé, et le projet de création aussi. On voulait continuer à élargir le

[1038] Les lignes 18, 22/22C, 29, 37, 38, 75, 82 de la compagnie Transpole ; les lignes 6, RT et M barré du TEC Hainaut ; les lignes 69A et 722 de la société De Lijn.
[1039] Une délibération du Conseil de Communauté de Lille Métropole du 10 avril 1998 fait état de l'adoption d'un protocole d'accord et d'une demande de subvention pour la mise en service, à titre expérimental, d'une liaison transfrontalière Mouscron-Wattrelos-Tourcoing.

réseau Transpole. On a fait des études de marché, des projets de re-looking des bus transfrontaliers, des projets de documents expliquant toutes les correspondances transfrontalières possibles, etc. Bref, tout était prêt. On était sur le point de demander un financement à INTERREG II via la Préfet, qui était celui qui s'occupait du programme à cette époque, pour financer l'étude et l'enquête de lancement. Mais finalement, la ligne avec Tourcoing ne s'est pas faite. Je ne me rappelle plus bien pourquoi en fait : si c'était un problème concernant les arrêts de bus choisis ou les horaires, ou si c'était les villes qui avaient bloqué ou non... Mais ce qui est sûr, c'est qu'à ce moment-là, ce qui intéressait surtout les élus, c'était la grande affaire du métro. »
C. Ganter, LMCU, 15 janvier 2010.

« Ça ne s'est pas fait parce que je ne voulais pas ! Quand LMCU nous a parlé de ce projet, on est allé voir sur le terrain, et on a bien vu que ce n'était pas intéressant pour nous. Il faut faire un dessin pour comprendre : là, vous avez le segment en Belgique qui était prévu par la ligne, un segment très peu dense, donc, pas très intéressant pour nous en termes de fréquentation, puis, du côté français, la ligne traversait une zone industrielle un peu vide (…) et la densité commençait en fait seulement en arrivant dans le centre de Tourcoing, là. Ce que j'ai compris c'est que Transpole voulait supprimer une petite antenne, une petite ligne qui s'arrêtait un peu nulle part après le centre de Tourcoing et voulait la remplacer par une vraie ligne qui irait jusqu'à Mouscron. Mais je sentais bien que de notre côté, on n'aurait pas une bonne fréquentation. Donc, je me suis rendu compte que ce que voulait Transpole, avec ce projet, c'était faire des économies, pendant que nous, on ferait des dépenses ! Alors, je leur ai dit que je n'accepterais qu'à condition qu'on ne fasse pas 50/50 puisque toutes les entrées d'argent seraient de leur côté, mais qu'ils couvrent eux-mêmes les dépenses. On a même eu des pressions de la part de l'ambassadeur de France en Belgique mais je n'ai jamais bougé parce que c'était foireux, et même s'ils avaient réussi à porter la question jusqu'à mon conseil d'administration, je crois que j'aurais réussi à les convaincre. Et même M. Detremmerie n'a pas insisté sur ce dossier. »
M. Masy, TEC Hainaut, 6 septembre 2010.

Ainsi, dès le milieu des années 1990, côté français, l'attention se porte principalement sur les travaux de prolongement du métro jusqu'à Roubaix et Tourcoing, et la perspective d'emmener la ligne de métro jusqu'à Mouscron, bien que soutenue par Pierre Mauroy, est rapidement écartée pour des raisons budgétaires. La ville de Mouscron n'a pas les moyens de financer seule ce projet. La Région wallonne ne le place pas dans ses priorités. Les autorités européennes n'octroient des subventions pour des infrastructures que de manière très limitée et sur des critères très restrictifs. Quant à LMCU, elle estime que la recherche des fonds nécessaires est du ressort des autorités belges. Finalement, la Région wallonne et la Communauté urbaine de Lille privilégient les arguments économiques à la perspective plus politique, et peut-être aléatoire, que représente l'option d'un métro transfrontalier. Et les autres solutions avancées pour relier la Belgique, comme le train-tram ou le tramway, semblent encore maintenant très hypothétiques.

« Mouscron accueillant un jour le «Véhicule automatique léger». Techniquement, c'est réalisable. Mais le budget freine les enthousiasmes. (…) Il serait parfaitement réaliste d'imaginer que le VAL franchisse un jour la frontière si le coût du chantier - 2,4 milliards de francs belges au kilomètre (59 millions d'euros) - ne paraissait astronomique à la Région wallonne, qui a déjà éprouvé toutes les peines du monde à financer l'achèvement de l'autoroute A8 Tournai-Bruxelles[1040]... »

« Il est stupide que les infrastructures s'arrêtent à la frontière » confirme Bernard Despierre, colistier vert, qui précise : « Techniquement, c'est possible de continuer. Le tunnelier a creusé jusqu'à la frontière dès l'extension de 2000… » Mais très vite, devant un coût pressenti comme exorbitant (plusieurs centaines de millions d'euros), on comprend que ce choix ne sera pas le premier. Bernard Despierres (…) évoque rapidement une autre solution : « Un tramway, c'est déjà moins cher qu'un métro, moins de 20 millions

[1040] *Le Soir*, 20 août 1999.

d'euros au kilomètre selon les configurations… » En clair, tout ceci n'est envisageable qu'à long terme, « dix ans », car aucun crédit n'est actuellement ouvert par la Communauté sur ce sujet[1041]. »

Si le nouveau projet du service « études et développement » de la direction « transports collectifs » de LMCU prend de nouveau en compte la dimension transfrontalière, il concerne avant tout la partie française. Il s'agit d'un système de billetterie unique pour l'ensemble des modes de transports sur un territoire dépassant celui de la seule Communauté urbaine afin de faciliter l'intermodalité et d'individualiser les pratiques de mobilité. L'extension de ce système à la Belgique est bien envisagée mais paraît encore incertaine au regard de l'avancement de ce projet des deux côtés de la frontière[1042]. Quant à la question des liaisons ferroviaires transfrontalières, qui se sont développées en dehors du cadre de la COPIT et essentiellement grâce à une volonté unilatérale de la SNCB, l'organisation transfrontalière intercommunale n'a pu obtenir d'amélioration significative malgré ses tentatives pour persuader les autorités compétentes, à savoir la Région Nord-Pas-de-Calais et la Région wallonne.

> « Concernant les liaisons ferroviaires entre Lille et Courtrai et entre Lille et Tournai, le dossier a longtemps été bloqué parce que la Région ne s'intéressait pas vraiment à la Belgique. Il y a eu des études de l'Agence d'urbanisme sur le sujet, missionnée par la COPIT. Mais la Région a dit qu'elle n'avait pas d'argent pour les trains bi-courants, c'est-à-dire les trains pouvant aller sur les réseaux belges et français, et elle avait assez à faire avec le réseau régional. A un moment donné, la SNCB, elle, avait les moyens pour acheter des trains bi-courants, et c'est donc elle qui a fait venir ses trains jusqu'à Lille. Mais la coordination a été laissée aux réseaux de transports sans soutien politique. D'où de nombreux problèmes de coordination : ce n'est pas une liaison considérée comme prioritaire. Pourtant, ça ne marche pas si mal. La SNCF a fini par accepter de fournir des informations sur les horaires et les trains vers la Belgique, et a même mis en place un tarif « Trampoline ». Ça reste un tarif international, donc surtaxé, mais ça montre un début de volonté. Nous, on a rencontré des représentants de Tournai et Courtrai quand on a réalisé le PDU [Plan de déplacement urbain] pour évaluer les flux etc. Mais on ne pouvait pas agir sur le train. En plus, la liaison en TGV et Eurostar entre Bruxelles et Lille limite encore l'intérêt des trains normaux entre la Belgique et Lille, et du même coup, ça remet en question les liaisons Tournai-Lille et Courtrai-Lille. Quand le TGV a été mis en place entre Bruxelles et Lille, on a été voir la Commission européenne pour leur expliquer notre problème, mais elle nous a dit qu'elle ne pouvait rien faire, que c'était des entreprises privées sur un marché concurrentiel, et qu'elle n'avait rien à dire. »
> C. Ganter, LMCU, 15 janvier 2010.

En intégrant les autorités régionales à l'« Eurométropole », les acteurs de la coopération transfrontalière intercommunale comptent bien regagner de l'influence sur le secteur des transports et « doper la réalité de l'Eurométropole »[1043]. Cet espoir s'est en partie concrétisé puisque Martine Aubry côté français, qui prend la présidence de l'« Eurométropole » à la suite de Mauroy en 2009, et Stefaan De Clerck côté belge (qui succède à Martine Aubry à la tête de l'« Eurométropole » en 2010)

[1041] *La Voix du Nord*, 18 février 2008.

[1042] Côté français, la délibération du Conseil de Communauté de Lille Métropole du 17 avril 2009 détaille les étapes de mise en œuvre du projet de « billettique » (gestion électronique des titres de transports). Si l'extension aux réseaux de transports belges est envisagé, il semble que le système tel qu'il est conçu ne concerne dans un premier temps que le territoire français. La « charte d'interopérabilité » et un document intitulé « Référentiel fonctionnel commun » qui établissent les grands principes du système ont été élaborés au sein d'un groupe de travail réunissant uniquement des autorités françaises (LMCU, Département du Nord, Région Nord-Pas-de-Calais, Communauté urbaine de Dunkerque, Communauté d'agglomération du Boulonnais, Syndicat intercommunal des transports urbains de Valenciennes, Syndicat mixte des transports du Bassin minier, Syndicat mixte des transports du Douaisis). Les appels d'offres ouverts pour la réalisation du système billettique (maîtrise d'ouvrage et assistance à la maîtrise d'ouvrage) ont été lancés dans ce sens. En Belgique, un système de billettique est également à l'étude mais là aussi, la coordination s'effectue d'abord entre les quatre grands opérateurs nationaux (De Lijn, TEC, STIB, SNCB) avant d'entrer dans l'optique transfrontalière.

[1043] Propos de Martine Aubry interviewée par le journal *Nord Eclair*, 7 juillet 2009.

parviennent à remettre le sujet de la tarification et de la fréquence des trains transfrontaliers à l'ordre du jour des autorités compétentes (Région Nord-Pas-de-Calais, SNCF, Etat fédéral belge, SNCB). Pour autant, les résultats de cette négociation, toujours en cours, restent encore très incertains.

> « Récemment, Mme Aubry a rencontré le président de la SNCF, qu'elle connaît bien par ailleurs parce qu'il a été son chef de cabinet, pour évoquer la refondation de la tarification transfrontalière. Mais on ne sait pas encore quand la SNCF va accepter de faire sauter la taxe de liaison internationale sur les tarifs transfrontaliers. (…) Avec l'Eurométropole, normalement, on a les outils juridiques pour faire aboutir ce genre de chose. Et si ça aboutissait, ça donnerait quelque chose de concret à mettre l'actif de l'Eurométropole. On sait que c'est un dossier prioritaire, pris en main par les élus, et qu'il y a des possibilités d'aboutir. »
> C. Ganter, LMCU, 15 janvier 2010.

Comparativement au cas des stations d'épuration, l'action publique locale en matière de transports collectifs semble mieux s'inscrire dans le cadre d'une politique de coopération transfrontalière intercommunale telle que la COPIT la conçoit. Au moment de son démarrage, la ligne de bus « Mouscron-Wattrelos » semble être en adéquation avec les objectifs de l'organisation intercommunale naissante. Pourtant, sur le long terme, les acteurs sectoriels préfèrent privilégier leur espace et leurs moyens d'action habituels. Ils mettent ainsi en avant les contraintes budgétaires qui doivent guider le développement de la politique de transport, ce qui tend à écarter les objectifs de la coopération transfrontalière. A l'instar des stations d'épuration, le développement transfrontalier constitue un simple objectif parmi d'autres au sein d'une politique sectorielle qui, par ailleurs, n'en a pas fait une priorité.

3. Un service public transfrontalier de la crémation

Le projet de mise en place d'un service transfrontalier de la crémation présente un cas encore différent d'action sectorielle transfrontalière puisqu'il s'agit d'un projet plus récent, dont les premières réflexions datent du début des années 2000. Par conséquent, au sein des services des intercommunales spécialisés sur cet enjeu, l'action de la COPIT, les réflexions sur l'évolution de cette structure et le dispositif INTERREG – qui ont tous trois débuté au début des années 1990 – commencent à être bien connus. A l'IDETA, organisation où émerge l'idée d'un partenariat transfrontalier autour de la crémation, le transfrontalier est déjà considéré comme le « terrain de jeu »[1044] habituel des agents intercommunaux. Rien que pour avoir contribué à introduire l'optique transfrontalière dans le champ des possibles de l'action des organismes intercommunaux de part et d'autre de la frontière, on peut dire que la COPIT et le dispositif INTERREG sont parvenus à exercer une certaine influence. Pour le reste cependant, l'influence de l'organisation intercommunale transfrontalière et celle du dispositif européen semblent assez limitées.

[1044] A. Dumortier, IDETA, entretien du 2 septembre 2010.

Au début des années 2000, quelques responsables de l'intercommunale IDETA cherchent à mettre en place un crématorium sur leur territoire. N'ayant pas d'expérience en la matière, ils entreprennent de rencontrer leurs homologues de la Communauté urbaine de Lille qui gèrent plusieurs structures de ce type. Puis ils prennent contact avec l'intercommunale Leiedal qui est alors en train de créer une filiale spécialement dédiée à la crémation, PSILON, ainsi qu'avec l'intercommunale flamande Westlede qui est en charge de plusieurs crématoriums en Flandre occidentale et qui envisage la construction d'un nouvel établissement près de Ronse.

Ces différents échanges débouchent sur l'idée d'instaurer un réseau transfrontalier de la crémation qui mettrait en relation les différents crématoriums de la zone transfrontalière afin de mutualiser certaines activités – achat de matériels, communication –, d'harmoniser leur fonctionnement et, dans l'idéal, de mettre en place une centrale de réservation unique. Dans un premier temps, la concertation entre les différentes organisations (LMCU, PSILON et IDETA, et Westlede comme partenaire associé) donne lieu à plusieurs décisions. Tout d'abord, l'intercommunale Westlede renonce à construire un nouvel établissement pour ne pas faire concurrence au projet de crématorium de l'IDETA, à condition que celui-ci soit situé près de la frontière linguistique afin qu'il reste accessible à la clientèle flamande. Puis, une charte de qualité commune est élaborée, qui définit les principes et les valeurs partagés par les différents établissements du réseau concernant notamment le traitement et l'accueil des familles, le respect des cultes et des religions – le principe général étant que la crémation soit un service ouvert et accessible à tous. Une politique de communication commune est également engagée qui présente chacun des sites partenaires. Enfin, un achat groupé de fours crématoires est effectué. Les prochaines étapes de la coopération, qui visent à centraliser puis à répartir les demandes sur les différents sites selon les attentes et la provenance des clients et les disponibilités des établissements, sont bloquées et des contraintes liées à la circulation internationale des corps[1045] et en raison des différentiels juridiques entre la France et la Belgique, et dans une moindre mesure, entre la Wallonie et la Flandre.

[1045] Les normes liées à la crémation sont légèrement différentes en France et en Belgique. Ce différentiel s'est notamment accru suite à une réglementation française qui a durci les conditions qui permettent la division des cendres entre les membres d'une famille, pratique encore facilement réalisable en Belgique. Quant à la circulation internationale des corps, des normes nationales et internationales rendent le passage d'une frontière étatique particulièrement compliquée.

Les crématoriums de la zone transfrontalière, Dossier de presse du projet *Alpha-Omega* « Coopération pour un service public transfrontalier de la crémation », INTERREG IV, 2008.
En vert foncé : les crématoriums du réseau transfrontalier

Dans l'élaboration de ce projet transfrontalier, on retrouve certains acquis issus des expériences institutionnelles antérieures de la COPIT et d'INTERREG, notamment en ce qui concerne le bilinguisme et le partenariat triangulaire. Contrairement aux actions sectorielles mises en place dans les années 1990, le versant flamand a été intégré. Ainsi, le projet n'est pas bipartite, entre la France et la Wallonie, ou entre la France et la Flandre, mais tripartite, à l'image de la COPIT et du programme INTERREG III. De même, les exigences linguistiques formulées sont les mêmes que celles exprimées dans le cadre de l'organisation intercommunale transfrontalière même si elles rencontrent certains obstacles de mise en oeuvre : les supports de communication sont publiés dans les deux langues et, dans le nouveau crématorium – celui ouvert par l'IDETA à Frasnes –, l'accueil se fait en français et en néerlandais. Par contre, dans les crématoriums déjà existants, la pratique du bilinguisme n'est pas encore exigée – en Flandre, il est même interdit d'organiser les cérémonies funéraires dans une autre langue que le néerlandais.

Toutefois, si on étudie la manière dont le projet d'un service transfrontalier de la crémation est en train d'être élaboré, on s'aperçoit que les représentations et les modalités d'interactions se distinguent de celles construites dans le cadre de la COPIT. Ainsi, l'argumentaire qui sous-tend la mise en place du réseau transfrontalier de la crémation ne fait aucune allusion à la perspective métropolitaine. L'échelle

d'action concerne d'ailleurs une zone plus restreinte, notamment côté français, où ce sont uniquement les établissements situés dans une proximité directe avec la frontière, à Herly et à Wattrelos, qui font partie du réseau. Ce projet cherche avant tout à répondre à un double problème spécifique au secteur : côté wallon, les établissements de crémation ne sont pas assez nombreux, ce qui amène les familles à aller jusqu'à Bruxelles pour bénéficier d'un tel service – faire passer un corps de l'autre côté de la frontière étant une solution particulièrement contraignante ; côté français, de nombreuses personnes âgées finissent leur vie dans des maisons de retraite en Belgique, moins chers et plus disponibles, obligeant les familles qui veulent rapatrier le corps en France à d'importantes formalités[1046] ou à passer la frontière illégalement[1047]. Le problème de la circulation des corps qui est à la base du projet de service transfrontalier de la crémation constitue encore actuellement la principale entrave au développement du projet, en plus des différences législatives concernant l'activité même de la crémation.

Or, pour résoudre ce problème, il n'est pas fait appel, contrairement à ce que préconiserait un fonctionnement sur le modèle de la COPIT, aux autres niveaux de gouvernement desquels dépendent pourtant l'évolution des législations sur la crémation et le transports des corps[1048]. Les élus locaux ne sont pas non plus mobilisés pour faire pression sur les autorités législatives concernées[1049]. Les intercommunales espèrent pour l'instant régler ce problème à leur niveau, en sollicitant des conseillers juridiques dans l'espoir qu'ils trouvent un arrangement formel susceptible de faciliter la coopération entre les différents crématoriums de la zone transfrontalière. Malgré la difficulté pour trouver des spécialistes du droit funéraire, le soutien des acteurs au niveau régional ou national n'est pas envisagé, tout comme l'aide de l'« Eurométropole ».

A cet égard, Mme Dumortier, responsable de ce projet de crémation transfrontalière à l'IDETA, assure qu'elle ne compte pas sur l'« Eurométropole » pour encadrer ce genre de projets.

> « C'est une organisation qui avait vocation a déterminer une stratégie et à la décliner en actions. Mais en fait, c'est l'inverse qui s'est passé, parce que les actions avaient déjà eu lieu ou sont en train d'avoir lieu, et donc, l'Eurométropole essaie de raccrocher ces actions et d'en sortir quelque chose, mais ça ne marche pas très bien dans ce sens-là. Pour nous, en tout cas, ce n'est pas l'Eurométropole qui nous a guidés. (…) Pour l'instant, c'est au niveau local que ça se négocie, même s'il faudrait, pour bien faire, faire changer la législation au niveau national et régional, voire européen, pour harmoniser, parce que si on trouve juste un arrangement au niveau local, d'une part, ça risque d'être temporaire, d'autre part, ça ne fait que repousser la frontière. Mais pour l'instant, on en reste là, les instances supérieures ne sont pas mobilisées. »
> A. Dumortier, IDETA, 2 septembre 2010.

[1046] En plus des formalités administratives particulièrement lourdes, le passage d'un corps d'un pays à l'autre représente un coût important pour les familles puisque le cercueil doit être zingué pour passer la frontière, puis dézingué à son arrivée pour la crémation.

[1047] Il semble que cette pratique soit courante, ce qui amène une des responsable du projet transfrontalier à déclarer que le partenariat transfrontalier vise en partie à rendre officiel des pratiques officieuses.

[1048] Les législations sur la crémation dépendent en France de l'Etat. En Belgique, elles dépendent à la fois du niveau fédéral et du niveau régional.

[1049] Armel Dumortier (IDETA, entretien du 2 septembre 2010) nous indique ainsi que les personnes impliquées dans le projet sont des techniciens. Aucun élu ne s'est particulièrement investi dans ce projet même si les élus de la zone couverte pat l'IDETA, notamment ceux qui participent aux organes décisonnnels de l'« Eurométropole », invoquent souvent ce partenariat pour illustrer les avancées concrètes de la coopération transfrontalière.

Si la représentante d'IDETA sous-estime l'ascendant de l'organisation transfrontalière sur son projet notamment concernant les modalités d'interactions entre les autorités territoriales flamandes, françaises et wallonnes que la COPIT a contribué à stabiliser préalablement, elle témoigne en tous cas d'une différence d'appréhension des problèmes et de leur résolution : alors que les membres de la COPIT ont développé un regard global sur le territoire et mis en avant la nécessité de mobiliser tous les niveaux de gouvernement, cette responsable de l'IDETA confine son action à l'échelle locale.

L'encadrement et le financement obtenus dans le cadre d'INTERREG semblent avoir été plus influents : les procédures et les normes européennes font ainsi partie intégrante du projet, même si la responsable du projet semble déjà regretter cette contrainte, qu'elle assure n'être pas fondamentale dans l'organisation générale et la poursuite du projet dans la mesure où « *INTERREG ne finance pas les infrastructures, donc, c'est un plus, mais le projet se serait fait de toutes façons*[1050] ».

Ainsi, même pour des actions sectorielles entreprises récemment, l'emprise institutionnelle de l'« Eurométropole » demeure marginale.

4. Des coopérations locales qui se jouent de la COPIT/Eurométropole

Les exemples que nous avons exposés mettent en jeu au moins une des intercommunales impliquées dans la COPIT, ce qui aurait dû augmenter les interactions entre les acteurs intercommunaux engagés dans ces coopérations sectorielles et les acteurs intercommunaux présents dans les instances de la COPIT. Si l'on considère maintenant les actions menées par des communes ou des organismes publics locaux sur le territoire de la COPIT, la distance qui sépare l'organisation transfrontalière de ces coopérations sectorielles est plus grande encore. Examinons le cas du centre théâtral transfrontalier « La Virgule » et des émissions télévisées transfrontalières.

- *Le centre théâtral transfrontalier « La Virgule »*

Le centre théâtral transfrontalier « La Virgule » est issu d'un partenariat entre le centre culturel communal de Mouscron et la compagnie Chotteau installée à Tourcoing. A la fin des années 1980, la compagnie de théâtre de Jean-Marc Chotteau créée quelques années plus tôt est confrontée à une forte augmentation de son public. Le lieu où elle se produit à Tourcoing est alors trop exigu pour répondre à la demande. J-M. Chotteau lance une étude de fréquentation qui met en lumière l'origine géographique variée du public : les spectateurs ne viennent pas seulement de Tourcoing mais de toute

[1050] A. Dumortier, IDETA, entretien du 2 septembre 2010.

l'agglomération lilloise, et pour une petite partie, des communes belges voisines. J-M. Chotteau décide alors de convier les directeurs des affaires culturelles et les élus des villes alentours, y compris les communes belges de Mouscron et Comines. A cette époque, il n'y a pourtant aucun contact officiel avec les milieux culturels belges : « *Aucune communication culturelle, aucun échange ne filtrait*[1051]. »

> « Je leur ai proposé de nous aider à nous développer grâce à une convention triennale qui permettrait à nos spectacles de tourner dans les différentes villes, et en contrepartie, j'apportais mon public dans ces villes. Et je leur proposais aussi de faire de la sensibilisation à la création théâtrale ensemble. Et Mouscron, en la personne de M. Franceus qui était là, a tout de suite dit « banco ». Eux, ils n'avaient pas de compagnie de création mais ils avaient de beaux équipements municipaux. Nous, on avait une compagnie et un public, mais on avait besoin d'un lieu supplémentaire. On a donc signé la convention. »
> J-M. Chotteau, « La Virgule », 8 décembre 2009.

Là encore, ce sont des conditions contingentes, spécifiques au secteur culturel, et plus précisément au sous-secteur très localisé du théâtre tourquennois et mouscronnois – hausse de la fréquentation et manque de salles de spectacle disponibles d'un côté, équipements disponibles et absence de productions culturelles locales de l'autre – qui déterminent les premiers pas de la coopération transfrontalière en matière culturelle. Le rôle de M. Chotteau, qui prend l'initiative de solliciter les communes voisines, a également été déterminant dans le lancement de la coopération ainsi que l'affinité personnelle et professionnelle qui s'établit rapidement entre lui et M. Franceus : « *On partage la même idée du théâtre, un théâtre populaire, ouvert, hors les murs mais de qualité.*[1052] » Et là aussi, la coopération entre Mouscron et Tourcoing commence avant la création de la COPIT et au dispositif INTERREG : « *Ce n'est qu'après avoir établi la coopération qu'on s'est rendu compte qu'il y avait des financements européens INTERREG qu'on pouvait solliciter.*[1053] »

Le projet comprend plusieurs phases et aboutit en 2007 à la mise en place d'une structure administrative commune, appelée « La Virgule », qui prend le statut d'association de droit français et développe diverses activités transfrontalières[1054]. Le conseil d'administration est franco-belge. Le directeur est français (jusqu'à présent, M. Chotteau), et le président est belge (jusqu'en 2009, M. Franceus). Toutes les décisions sont prises à l'unanimité. Et un compte bancaire commun a été créé. En 2008, le partenariat s'élargit à la commune belge de Comines qui associe son centre culturel au projet[1055].

On retrouve une organisation dont le fonctionnement se rapproche de celui de la COPIT bien que l'origine française y soit encore plus marquée : si le mélange s'effectue au niveau des équipes

[1051] J-M. Chotteau, Centre théâtral transfrontalier « La Virgule », entretien du 8 décembre 2009.
[1052] J-M. Chotteau, Centre théâtral transfrontalier « La Virgule », entretien du 8 décembre 2009.
[1053] J-M. Chotteau, Centre théâtral transfrontalier « La Virgule », entretien du 8 décembre 2009.
[1054] « La Virgule » propose une programmation transfrontalière et quelques créations transfrontalières associant des artistes et des équipes français et belges. Les spectacles se répartissent entre trois lieux distincts : le Centre culturel Marius Staquet à Mouscron, le Salon de théâtre et le théâtre municipal Raymond Devos à Tourcoing, la MJC/Centre culturel de Comines-Warneton. « La Virgule » organise également un festival européen de projets théâtraux : « Les Eurotopiques ». Des ateliers franco-belges de sensibilisation au théâtre et d'apprentissage de la scène sont proposés à travers « l'Ecole transfrontalière du spectateur » et du programme « Théâtre Action transfrontalière ». « La Virgule » intervient dans les bibliothèques de Tourcoing et de Mouscron sur le thème du lien entre l'écriture et la scène.
[1055] La Ville de Wattrelos a aussi exprimé récemment son souhait de participer au partenariat transfrontalier.

techniques et artistiques, l'administration est exclusivement composée de personnel français, et le droit appliqué est celui d'une association de droit français, avec quelques arrangements concernant notamment le calcul de la TVA. L'intention exprimée par M. Chotteau de s'associer à une commune flamande conduirait à une proximité plus grande avec la coopération tri-culturelle revendiquée par l'organisation transfrontalière intercommunale. Mais pour l'instant, la coopération est bipartite et francophone.

J-M. Chotteau tient à signaler l'autonomie qui caractérise le projet depuis son commencement malgré le lien financier qui le relie à diverses institutions de tous les niveaux de gouvernement[1056]. Pour lui, la pluralité des partenaires financiers, qui sont liés par une même convention d'objectifs[1057], garantit l'indépendance de la structure transfrontalière. Si le directeur du centre théâtral transfrontalier reconnaît que son action s'inscrit dans le même mouvement que celui de l'Eurodistrict – il fait d'ailleurs partie du Conseil de développement de la nouvelle « Eurométropole » –, il préfère parler de l'Europe en général, du théâtre, et se réfère plus volontiers au dispositif INTERREG qui continue à financier les « actions innovantes ». Dans la brochure de programmation 2009-2010, l'Eurodistrict est cité au détour d'une phrase, mais ce sont les idées d'ouverture sur l'Europe et l'aide INTERREG qui sont davantage mises en évidence. Les arguments sont artistiques, économiques et sociaux avant d'être territoriaux : le directeur de « La Virgule » se défend de faire du développement territorial, se démarquant ainsi subtilement des objectifs affichés par l'organisation transfrontalière intercommunale.

> « La logique en Europe, ça serait qu'on ait, non plus des centres nationaux d'art dramatique, comme c'est le cas un peu partout en France, mais des centres d'art dramatique transfrontaliers, parce que c'est aux frontières que sont les exemples les plus vivants de l'Europe. Faire des coopérations Paris-Berlin, c'est bien mais si l'Europe ne fonctionne pas au niveau transfrontalier comment voulez-vous que ça marche ailleurs ? (…) L'effet de cette coopération, c'est surtout la plus-value artistique à travers l'école transfrontalière du spectateur parce qu'on a des façons différentes de faire les choses, de donner des cours… (…) Pour le public, avoir une programmation avec des spectacles français et belges. c'est aussi un plus, parce qu'on le voit bien à Avignon par exemple, il y a vraiment une patte belge qu'on retrouve et qui se distingue du théâtre français. (…) Et puis, il y a la mobilité, je ne dis pas la promotion du territoire, non, moi, ce qui m'intéresse, c'est le théâtre, la création, la relation avec le public, et pas le territoire. Que les gens se déplacent pour venir au théâtre, ça veut dire du mouvement, de l'ouverture d'esprit, c'est une mission sociale qui est en jeu. Que les gens sortent de chez eux. (…) De part et d'autre de la frontière, à Mouscron et ici, il y a le même enthousiasme d'accroître le public, une même envie de partage. Ce n'est pas une stratégie de développement du territoire. »
> J-M. Chotteau, « La Virgule », 8 décembre 2009.

Son collègue de Mouscron, M. Franceus, exprime plus ouvertement ses doutes quant au rôle de la COPIT et de l'actuelle « Eurométropole ». Pour lui, « *le transfrontalier n'est pas l'affaire d'une*

[1056] Côté français, les partenaires sont la DRAC, la Région Nord-Pas-de-Calais, le Département, LMCU, la Ville de Tourcoing. Côté belge, ce sont l'IEG, la Province du Hainaut, la Région wallonne, le centre culturel de Mouscron. L'Union européenne intervient également à travers le programme INTERREG.

[1057] Les autorités publiques étaient, au départ, réticentes à l'idée de verser des subventions à une structure qui bénéficie pour une part à une population ne résidant pas sur leur territoire. Le problème se posant de la même façon des deux côtés de la frontière, et après de nombreuses négociations, une convention signée par les différents partenaires financiers a déterminé les destinataires et les objectifs communs de l'action subventionnée.

structure politique mais plutôt d'associations, de relations inter-personnelles[1058]». Lorsqu'il évoque le projet de « La Virgule » ainsi que d'autres coopérations avec les communes de Tourcoing, de Wattrelos, de Liévin et de Roubaix, l'ancien échevin à la culture de Mouscron met en évidence l'autonomie dans laquelle ces projets se sont développés et l'incapacité de la COPIT à leur apporter une aide alors qu'il reconnaît dans le même temps l'importance du dispositif INTERREG :

> « Pour les problèmes techniques qui ne relèvent pas des communes, on est coincé. Il faudrait que ce soit l'Eurodistrict qui s'occupe de ça, mais ça ne les intéresse pas. Ça n'arrangerait pas du tout Lille. (…) INTERREG a vraiment été un soutien important grâce auquel on a pu réaliser pas mal de projets. »
> M. Franceus, Ville de Mouscron, 18 mars 2008.

Au final, la coopération en matière culturelle entre Mouscron et Tourcoing tient à la fois à l'initiative personnelle de quelques professionnels (M. Chotteau et M. Franceus) et à une convergence d'intérêts fortuite. Elle s'appuie occasionnellement sur l'argumentaire métropolitain sans que celui-ci ait un impact important sur sa façon de s'organiser et de se développer.

- ***Les émissions télévisées transfrontalières***

Le rapport distancié à l'organisation transfrontalière se retrouve dans d'autres projets pilotés non plus par des instances communales mais par des organismes publics locaux. C'est le cas des émissions télévisées transfrontalières produites en partenariat par trois chaînes de télévision locales : No Télé pour le Hainaut occidental, WTV pour le Sud de la Flandre occidentale et C9 (rebaptisée depuis 2009 Wéo) pour le Nord-Pas-de-Calais.

No télé et C9[1059] se sont rapprochées à la fin des années 1980 à l'initiative de No Télé et ont commencé à produire et à diffuser les premières émissions transfrontalières afin de montrer aux populations frontalières ce qu'il se passait de l'autre côté de la frontière[1060]. A partir de 2003, quand INTERREG rassemble la partie wallonne et flamande autour d'un seul programme franco-belge, l'idée d'associer un partenaire flamand (WTV) se concrétise au travers d'une nouvelle émission consacrée aux thématiques économiques. Depuis cette année-là, les trois organismes de télévision produisent en commun et diffusent sur leurs chaînes respectives trois types d'émissions sur des sujets intéressant les trois versants de la frontière franco-belge : le magazine hebdomadaire transfrontalier « Transit » (d'abord intitulé MAGECO), l'émission sur la culture, le tourisme et les loisirs « Trans'art » (anciennement « Transpuls ») et le magazine d'actualité transfrontalière « Transactua » (qui fait suite à l'émission « Vivre la métropole transfrontalière »).

[1058] J-M. Chotteau, Centre théâtral transfrontalier « La Virgule », entretien du 8 décembre 2009.
[1059] C9 est également représentée dans le partenariat par le CRAAV Nord-Pas-de-Calais.
[1060] « Ce sont d'abord des sortes de « cartes postales transfrontalières », qui traitaient surtout de culture. Puis INTERREG II est arrivé, et en plus du culturel, on a fait l'émission « Duo » sur des rencontres de classes secondaires et primaires, ou plutôt, des regards croisés entre des élèves des écoles de part et d'autre de la frontière. » J-P. Winberg, No Télé, entretien du 28 octobre 2009.

Le programme INTERREG a joué un rôle déclencheur dans le lancement de la coopération.

> « Ça s'est fait vraiment au feeling, de manière volontariste, on ne savait pas l'importance que cela allait avoir après. Et puis, il y avait de l'argent de disponible : d'abord avec PACTE, l'ancêtre d'INTERREG, et ensuite INTERREG. Et on avait déjà pas mal de contacts de l'autre côté de la frontière, en France, je veux dire, pas en Flandre. » J-P. Winberg, No Télé, 28 octobre 2009.

> « On a commencé à travailler sur le transfrontalier en 2003 avec les programmes INTERREG, on s'est associé à une télé locale wallonne, No Télé qui émet sur la Wallonie picarde, et une télé locale française, C9, qui émet maintenant sur tout le Nord-Pas-de-Calais. »
> Marleen Verfaellie, WTV, 13 octobre 2009.

INTERREG a ensuite accompagné le projet : les équipes techniques ont fourni des méthodes et des outils pour mener à bien et stabiliser la coopération. C'est aussi la transformation du dispositif européen vers un programme unique qui fait évoluer la coopération vers un partenariat tripartite.

> « On a été un des dix projets phare d'INTERREG. D'ailleurs, avec la cellule technique d'INTERREG, on a établi de très bons rapports. Ils ont été très réceptifs. Ce sont vraiment des relations de compagnonnage qui se sont établies et pas du tout de contrôle. Pendant les comités de pilotage, c'était vraiment intéressant, on ne parlait pas du fond des projets mais seulement des procédures, ils nous proposaient des choses, des manières de faire… Il y a une vraie sympathie qui s'est installée. »
> J-P. Winberg, No Télé, 28 octobre 2009.

Après plus de vingt ans de diffusion, la programmation transfrontalière est encore dépendante du financement INTERREG même si elle s'inscrit également dans un mouvement général de développement des trois télévisions locales, en particulier pour le cas de No Télé. Celle-ci a connu un développement considérable. Les subventions, et par conséquent les émissions, se multiplient au fur et à mesure de son extension géographique : elle émet d'abord à Tournai, Antoing et Brunehaut, puis à Estaimpuis et à Comines, enfin, à Mouscron qui accepte de rejoindre la télévision malgré la présence de Tournai, sa concurrente historique. Le partenariat transfrontalier avec WVT et C9 s'inscrit dans cette dynamique.

> « On est toujours dans le cadre d'INTERREG. C'est vraiment du service public qu'on fait grâce aux subventions. Et c'est d'ailleurs ce qui justifie la subvention : personne ne se risquerait à faire ce genre d'émission sans financement spécial. C'est du militantisme, ce n'est pas rentable. (…) No Télé a beaucoup évolué : au début, en 1977, on était trois, aujourd'hui, on est soixante-cinq. Petit à petit, pas brutalement – mais c'est pour ça que c'est solide –, on a évolué, on s'est diversifié, on a amélioré nos techniques, on a acquis de nouvelles technologies, on a élargi notre périmètre. Et le transfrontalier fait partie de cette évolution. »
> J-P. Winberg, No Télé, 28 octobre 2009.

C9 se consolide également à partir de 2005 en devenant Wéo : grâce à son rachat par le groupe *La Voix du Nord*, elle quitte son statut associatif et accède à un statut de chaîne nationale via la TNT bénéficiant ainsi de moyens beaucoup plus importants. Quant à WTV, elle appartient à un groupe de médias important (« Roularta »), constitué de deux télévisions (WTV et Focus TV) et de plusieurs journaux (notamment *Krant West Vlanderen* et *Le Vif express*).

Comme pour les actions sectorielles décrites précédemment, les émissions transfrontalières dépendent donc de facteurs liés à leur secteur d'activité, et au dispositif INTERREG, indépendamment de la COPIT. La coopération télévisuelle a d'ailleurs débuté avant même la création de l'organisation transfrontalière. Si l'expérience des émissions télévisées transfrontalières se rapproche de celle de la COPIT sur certains points, notamment concernant la question du bilinguisme[1061] ou l'apolitisme, il n'y a pas eu d'échange à ce propos. L'organisation transfrontalière intercommunale et les acteurs de la coopération télévisuelle ont traité le problème chacune de leur côté. Pourtant, à partir de 2000, les organismes de télévision locale se montrent très réceptifs par rapport au discours véhiculé par la COPIT : ils intitulent l'ensemble de leur programmation transfrontalière « Vivre la métropole transfrontalière » et s'appuient sur les travaux du « projet Grootstad » dans la réalisation de leurs émissions. Ils suivent également les réflexions de la COPIT quant à son évolution organisationnelle rendant compte dans leurs émissions des différentes étapes qui aboutissent à la création de l'« Eurométropole ». Ainsi, dans le projet rédigé pour INTERREG III, on peut lire :

> « Ce projet, conçu par les opérateurs wallon, flamand et français s'inscrit fortement dans les stratégies de développement transfrontalier des collectivités régionales et locales et tout particulièrement de la COPIT. »
> S'agissant de l'émission culturelle TransPuls : « C'est une émission totalement bilingue, jeune et branchée sur tout ce qui bouge en matière culturelle et touristique dans la grande métropole franco-belge qui réunit la métropole lilloise (Lille-Roubaix-Tourcoing), le Hainaut occidental (Tournai-Ath-Mouscron-Enghien) et la Flandre occidentale (Bruges-Courtrai-Ypres-Roulers).
> Concernant l'émission socio-culturelle : « L'alimentation des séquences télévisées par les études de la COPIT permettra de dessiner les perspectives et de communiquer sur un futur possible. De nombreux travaux déjà réalisés par les ateliers de la COPIT constitueront les matériaux de base de ces séquences. »

La relation entretenue avec l'organisation transfrontalière intercommunale est donc ambivalente : à la fois lointaine quand il s'agit de considérations pratiques liées à l'organisation de la coopération télévisuelle, et plus proche quand il s'agit de diffuser le discours et le résultat des travaux et des réflexions de la COPIT. Mais même concernant la diffusion du discours relatif à la métropole transfrontalière, le positionnement des télévisions locales est devenu ambigu : certains acteurs préfèrent entretenir une vision plus large de la coopération transfrontalière. S'ils font référence à l'« Eurométropole », ils parlent également d'autres projets de territoire et d'autres formes de coopération. Le projet pour INTERREG III cité précédemment parle de manière ambigüe de « métropole euro-régionale ». Quant à la nouvelle chaîne de télévision Wéo, elle rassemble les émissions transfrontalières sous la dénomination « Eurorégio » afin d'éviter de faire trop directement

[1061] Pour Mme Verfaellie de la WTV comme pour M. Winberg de No Télé, le problème que la coopération a posé avec le plus d'acuité est celui du bilinguisme pour lequel il a fallu trouver une solution originale. « *Il y avait deux cultures différentes qui s'opposaient sur la façon de traiter le bilinguisme : les Français qui ne sous-titrent jamais mais qui mettent des voix superposées, et les Flamands qui sous-titrent toujours et ne mettent pas de voix. Et les Wallons, qui sont assez flexibles. Nous n'avions pas de philosophie à ce propos. Il y a eu un long débat, et on leur a proposé de faire un « mix » des deux : les commentaires qui étaient dit en voix-off seraient traduits oralement et les interviews seraient sous-titrées. Mais ça a vraiment été un débat important. Et puis, un point important, c'est qu'on a trouvé une présentatrice complètement bilingue qui pouvait mélanger dans son commentaire le flamand et le français, et passer de l'un à l'autre fluidement. Si on avait eu plus d'argent, ce qui aurait été idéal, ça aurait été de faire des formations linguistiques, des immersions pour que tout le personnel puisse parler l'autre langue. Il faut dire que sur ce point les Flamands sont très tolérants parce que toutes les réunions entre nous se font en français.* » J-P Winberg, No Télé, entretien du 28 octobre 2009.

référence à l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ». Cette ambivalence peut s'expliquer par le fait que les chaînes télévisées sont financées par les communes et les intercommunales, notamment LMCU, mais aussi et surtout par les autorités régionales, communautaires et provinciales (Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, Communauté flamande, Province de Flandre occidentale, Région wallonne, et Communauté française), dont l'allégeance à l'organisation transfrontalière intercommunale est encore incertaine.
Plus que les autres actions sectorielles décrites précédemment, la coopération en matière télévisuelle montre un positionnement contradictoire des acteurs sectoriels vis-à-vis du partenariat transfrontalier intercommunal.

Dans le cas du centre théâtral « La Virgule » comme dans celui des émissions télévisées transfrontalières, l'organisation transfrontalière intercommunale n'intervient à aucun moment pour impulser ou orienter l'action sectorielle dans un sens particulier. Le principal lien qui relie la COPIT aux coopérations culturelles et médiatiques passe par le soutien financier que les intercommunales membres de l'organisation transfrontalière apportent à ces projets. Le cadre cognitif sur la métropolisation transfrontalière sert également de référence, mais de manière ponctuelle, et il est souvent dilué dans un discours plus général sur l'Europe et les « Eurorégions ».

Les exemples de coopération aboutis pourraient être multipliés et seraient autant de cas différents d'institutionnalisation transfrontalière[1062]. Mais nous avons pensé que les cas d'échecs de coopération ou de projets de coopération ayant rencontré de grandes difficultés sont également intéressants à étudier dans la mesure où ils révèlent l'incapacité de l'organisation transfrontalière intercommunale à intervenir et à surpasser les conflits internes aux secteurs.

5. Les échecs de la coopération : quand la COPIT/Eurométropole échoue à dépasser les blocages sectoriels

Plusieurs actions transfrontalières dans des domaines variés ont rencontré des difficultés à se mettre en place. Ces secteurs, où les conditions et les acteurs en faveur d'une coopération transfrontalière faisaient défaut, auraient dû constituer pour la COPIT des terrains privilégiés sur lesquels exercer son influence. Pourtant, là aussi, l'organisation transfrontalière ne parvient pas à dépasser les cloisonnements sectoriels pour imposer sa logique territoriale. Les exemples les plus significatifs sont

[1062] On peut citer plusieurs projets : la mise en commun de la piscine Aqualys de Comines-Warneton (utilisation de la piscine de Comines Belgique par des écoliers de la ville de Comines France), la concertation franco-belge à propos de l'usage de la nappe phréatique transfrontalière, la mise en place d'un pôle Eurotextile (formation autour des métiers du textile), la réalisation commune d'une campagne d'information sur la réduction des déchets, le Centre transfrontalier des entreprises (CTE), l'harmonisation du patrimoine urbain de Comines France et Comines Belgique.

certainement celui de l'urbanisme commercial et des zones d'activités économiques ainsi que celui des liaisons routières.

- ***Zones d'activités économiques et développement commercial : l'affaire Cora***

Etablir une coopération concernant les activités économiques frontalières s'inscrirait a priori parfaitement dans le discours développé par la COPIT sur la métropolisation transfrontalière qui sous-entend une coordination des plans et actions de développement économique des territoires frontaliers à l'échelle de la métropole transfrontalière. Pourtant, dans tous les projets relatifs aux zones d'activités économiques et aux implantations commerciales, l'aspect frontalier est au mieux utilisé comme un faire-valoir pour le seul territoire concerné, au pire, considéré comme un facteur d'accroissement de la concurrence territoriale.

Ainsi, si l'on considère les projets de développement d'une zone d'activités économiques sur le territoire de LMCU ou sur celui de l'IDETA, on constate qu'il n'est question ni de stratégie métropolitaine, ni de concertation entre les pouvoirs publics français et belges (ou entre les entreprises), ni de mise en commun d'infrastructures ou de technologies. Le transfrontalier est mobilisé uniquement comme élément de « décor » pour décrire une spécificité de la zone d'activités en essayant de la rendre plus attrayante pour les entreprises. L'aménagement du « site de l'Union » entre Roubaix, Tourcoing et Wattrelos est présenté comme un « *projet de dimension nationale et européenne »* de *« par sa position ouverte sur la métropole transfrontalière, son ampleur en terme de surface et la qualité de sa desserte*[1063]». En revanche, rien n'est prévu en matière de coopération avec les pouvoirs locaux belges. Il en est de même pour le site de la « Porte des Anglais » entre Armentières, Erquinghem-Lys et la Chapelle d'Armentières ou pour celui de la « Porte de Flandre » entre Halluin, Neuville-en-Ferrain, Roncq et Tourcoing : tous identifiés comme des pôles d'intérêt métropolitain avec des vocations transfrontalières sans pour autant que cela n'implique quoi que ce soit en termes de concertation ou de pratiques transfrontalières[1064]. A Tournai également, on imagine que la nouvelle zone d'activités « Tournai-Ouest III » pourrait avoir une vocation transfrontalière, mais cela ne donne lieu à aucune explication.

Le transfrontalier est pour l'essentiel un argument « marketing » qui ne se traduit par aucune pratique particulière dans la gestion de la zone d'activités. Si la COPIT a tenté d'impulser un développement coordonné des zones d'activité à travers son projet INTERREG « Emulation et coopération pour la qualité des parcs d'activités économiques dans l'« Eurométropole »[1065], cela n'a pas produit de résultat tangible.

[1063] Délibération du Conseil de Communauté de Lille Métropole du 13 février 2004.

[1064] Délibération du Bureau de la Communauté de Lille Métropole du 25 novembre 2005.

[1065] « L'objectif du projet est d'améliorer la production, l'offre et la gestion des parcs d'activités économiques situés sur le territoire des cinq intercommunales membres de la COPIT. Pour cela, le projet vise à constituer et faire fonctionner un réseau

L'affaire de l'hypermarché Cora est emblématique de l'incapacité de l'organisation transfrontalière intercommunale à peser sur les logiques propres au secteur de l'urbanisme commercial, et plus encore sur celui de l'économie frontalière. Le projet d'implantation d'un centre commercial Cora sur le territoire de la commune de Mouscron est lancé au début des années 2000. Dès 2002, il rencontre de nombreuses oppositions dont celles des communes françaises voisines qui craignent de voir se tarir la clientèle belge traditionnelle qui vient alimenter les petits commerces et les supermarchés situés à Roubaix, Tourcoing et Wattrelos. La Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Lille Métropole soutient la position des communes frontalières françaises considérant que « *le projet va à l'encontre de la politique et des directives en matière de redynamisation des centres-villes*[1066]». Les opposants français s'appuient sur le Schéma de développement et d'urbanisme commercial (SDUC) de la Comunauté urbaine pour repousser les velléités belges.

Ces arguments sont repris par une partie des commerçants, riverains et élus d'opposition côté belge. « *Il s'agit d'un projet funeste pour tous les commerçants de Mouscron, d'Estaimpuis, mais aussi de Tournai et de Courtrai*[1067]». Des associations et des élus écologistes rejoignent l'opposition au projet et avancent de nouveaux arguments : « *énorme gaspillage de terres, énorme surface bétonnée sur un terrain qui connaît déjà de graves problèmes d'inondation, utilisation accrue des voitures avec, comme conséquence directe, un environnement plus pollué, disparition du petit commerce local, transfert d'activités du centre-ville, des quartiers et des villages vers une ville artificielle où chacun se côtoiera sans se rencontrer*[1068]... » Plusieurs organismes publics wallons – le Conseil économique et social wallon, la Province du Hainaut, l'Union des classes moyennes – et flamands – notamment l'UNIZO – se déclarent également hostiles à l'implantation de l'hypermarché.

Face à cette opposition et malgré les différents recours pour annuler le permis de construire[1069], les responsables communaux de Mouscron et d'Estaimpuis soutiennent le projet : ils mettent en avant les retombées positives attendues pour les deux communes et dénoncent l'ingérence française. Pour Mouscron, il s'agit de « *rééquilibrer les flux commerciaux France-Belgique* » en faveur de cette dernière : il n'existe actuellement aucun centre commercial côté belge et 10 à 15% de la clientèle de certains hypermarchés français est belge. L'opération aurait aussi pour but de « *constituer une troisième grande zone de chalandise transfrontalière* » et de « *prendre 50% du chiffre d'affaires aux Français* » : « *50% de notre chiffre d'affaires proviendra de Belges qui iront moins en France ou de*

d'acteurs transfrontaliers concerné par la production et la gestion de ces parcs. » Délibération du Conseil de Communauté de LMCU du 22 novembre 2002.

1066 M. Bartoszak, représentant de la CCI Grand Lille, interviewé pour le journal *La Voix du Nord*, 14 septembre 2002.

1067 M. De Béthune, échevin de la ville de Kortrijk chargé des problèmes économiques, interviewé pour le journal *La Voix du Nord*, 14 septembre 2002.

1068 *La Voix du Nord*, 19 juillet 2005.

1069 Un des recours aboutira en 2004, annulant le permis de construire pour un problème de voie d'accès. Mais ce recours ne fait sans doute que retarder le projet : une nouvelle procédure de demande de permis de construire a été relancée.

Français qui viendront en Belgique »)[1070]. La perspective de créer 1600 emplois est un argument qui pèse également lourd, et permet d'obtenir le soutien de certains ministères de la Région wallonne.

Devant ce conflit interne au secteur du développement économique et commercial, certains acteurs ont bien pensé à la COPIT pour jouer un rôle de médiateur. En 2001, une tentative pour mettre en place une concertation transfrontalière en matière d'urbanisme commercial a été menée au sein de la COPIT, mais elle n'a pas été poursuivie. Ainsi, lors de l'assemblée générale du 19 novembre 2001, M. Starkman, alors directeur de l'Agence d'urbanisme de Lille, intervient devant les membres de la COPIT pour leur proposer d'engager une concertation transfrontalière au sujet de l'urbanisme commercial. Il présente ce qui a été fait du côté de LMCU avec la mise en place d'une Conférence permanente d'urbanisme commercial (CPUC) et l'élaboration du Schéma de développement et d'urbanisme commercial (SDUC) : il appelle à élargir la concertation à l'échelle transfrontalière. Au nom de Leiedal, M. Debaere se dit intéressé par la proposition même s'il n'existe pas actuellement de stratégie d'ensemble pour les installations commerciales au niveau de la Flandre occidentale. Du côté des Wallons en revanche, il n'y a aucune réaction. On peut supposer que la proposition de M. Starkman a été perçue par la partie wallonne, et en particulier par les responsables mouscronnois, comme une tentative indirecte des Français de faire barrage aux projets similaires à celui de l'hypermarché Cora. Après cette tentative infructueuse pour établir une coopération en matière d'implantation commerciale, la question disparaît définitivement de l'agenda de la COPIT.
La logique de concurrence territoriale qui est, depuis toujours, particulièrement prégnante dans les zones frontalières étant donné les différentiels en matière de taxes et de prix, continue donc de prévaloir à la frontière franco-belge. Pour le Bourgmestre de Mouscron, il n'est pas encore question d'établir une quelconque coordination ou régulation, puisque la France a profité du principe de libre implantation durant les dernières décennies. A ses yeux, il ne s'agirait pas d'une volonté de coopérer de la part de LMCU mais d'un moyen de conserver ses acquis, c'est-à-dire ses avantages comparatifs : « *Comment parler de relations transfrontalières quand la métropole lilloise compte environ vingt-cinq centres commerciaux ! Qu'ils ramènent leurs chiffres à quinze ou dix, et les politiques français seront en accord avec leurs paroles. Pour l'heure, cette ingérence n'est pas très légitime. Même si cela se traduit par un guerre des chaînes, je prends partie pour celle qui se trouve chez moi*[1071]. »

Quelle que soit l'issue de l'affaire Cora, non encore résolue à ce jour, elle prouve la faible capacité de l'organisation transfrontalière intercommunale à intervenir sur ces dossiers sensibles et à faire prévaloir sa vision du territoire transfrontalier et ses pratiques de coopération sur le fonctionnement internes débats interne des secteurs. Ce constat vaut également pour les projets de liaisons routières transfrontalières.

[1070] Philippe Eggermont, administrateur délégué de Cora Belgique, interviewé pour le journal *La Voix du Nord*, 25 août 2003.
[1071] M. Detremmerie, interviewé pour le journal *Autrement dit*, 12 septembre 2003.

- ***Liaisons routières transfrontalières : des chantiers au ralenti***

De nombreux projets de raccordement des routes entre les deux côtés de la frontière franco-belge ont accumulé des retards importants faute de coordination et d'accord entre les parties françaises et belges. Face à ces lenteurs, l'organisation intercommunale transfrontalière s'est montrée impuissante à intervenir auprès des autorités en charge des infrastructures routières. Le projet de l'A24 que nous avons déjà évoqué dans notre première partie est particulièrement éloquent. On retrouve des situations similaires concernant des routes départementales et régionales.

En effet, il a fallu plus de dix ans pour que certaines routes de niveaux départemental et régional franchissent la frontière. Ce fut le cas pour la liaison Roubaix-Wattrelos-Estaimpuis-Tournai (D700 côté français - RN511 côté belge) pour laquelle il aura fallu attendre douze ans après l'achèvement des travaux côté français (en 1992) avant que le gouvernement wallon ne finisse son tronçon[1072]. Pour le raccordement entre la RN 509 belge et la RD 206 française qui relie Estaimpuis et Toufflers, le projet attendu depuis 1988 voit le jour trente ans plus tard, en avril 2008[1073]. C'est encore le cas de la route de la laine (RN518) où « *les Français rongent leur frein depuis 1995 avec leurs quatre voies de circulation venant de Tourcoing et débouchant sur un talus de terre, dessinant ironiquement la frontière*[1074]». Les raisons de ces différents retards ne sont pas claires, on évoque des difficultés financières et techniques, et plus précisément d'imbroglio politico-administratif au sein de la Région wallonne. Si la construction des routes n'est pas du ressort des intercommunales membres de la COPIT, celles-ci avaient l'ambition d'agir sur tous les fronts, sollicitant les autres niveaux de gouvernements si cela était nécessaire. Or, cela ne semble pas s'être concrétisé dans le cas des liaisons routières.

Les projets d'autoroutes transfrontalières connaissent des difficultés et des blocages plus importants encore. Le détournement des camions de l'A22 et de la « voie rapide urbaine » traversant l'agglomération lilloise (VRU) vers l'A27 se heurte à des difficultés de mise en œuvre malgré l'accord de 2006 entre les autorités belges et françaises.

> « Le Préfet Canepa a décidé en novembre dernier de retirer les camions en transit de la VRU et de l'A22 pour les envoyer vers Tournai sur l'A27. (…) Mais c'est un arrêté qui n'a visiblement pas été « anticipé » ni en France, ni en Belgique. En France, les riverains de l'A27 devront subir pendant au moins deux ans un bruit infernal, jusqu'à ce qu'on élève les premiers dispositifs antibruit. (…) Côté belge, la bretelle d'accès à l'A17 vers Courtrai et Gand, quelques kilomètres avant Tournai, est fermée depuis deux mois.

[1072] « Le rendez-vous de « L'Arlésienne » », *La Voix du Nord*, 15 mai 2002, « Le verrou routier met les élus à la rue », *Le Soir*, 7 juin 2003, « Toujours pas le bout du tunnel », *Nord Eclair*, 7 juin 2003, « Les ultimes travaux de raccordement ont enfin débuté », *Nord Eclair*, 26 mai 2003, « Enfin reliée à la Belgique ! », *La Croix du Nord*, 8 octobre 2004.
[1073] « Chaussée sans frontière », *Nord Eclair*, 7 avril 2008, « La RN 509 a fait peau neuve », *La Voix du Nord*, 7 avril 2008.
[1074] « Route de la laine : le début de la fin », *La Voix du Nord*, 24 avril 2003, « La route de la laine détricotée », *Le Soir*, 9 août 2010.

> Les techniciens l'ont jugée trop dangereuse ! Résultat, des centaines de camions venant de l'A27 doivent poursuivre leur route jusqu'à la sortie de Tournai centre-Froyennes, passer sous l'autoroute avant de reprendre leur chemin dans l'autre sens et revenir à l'embranchement de l'A17 vers Courtrai ! (…) A l'heure où semble acquis le concept d'Eurorégion, de métropole transfrontalière, la gestion du trafic de camions sur la voie rapide urbaine et l'A27 montre qu'il y a encore beaucoup de progrès à faire dans la coordination franco-belge[1075]. »

Quant à l'hypothétique autoroute A24 qui devait contourner l'agglomération lilloise vers le Nord afin de désengorger la VRU, le projet est au point mort depuis 2006 après les vives oppositions qu'il a rencontrées, notamment de la part des autorités et de la populations en Belgique. Les responsables wallons et flamands n'acceptent pas d'être mis au pied du mur devant une décision prise unilatéralement par l'Etat français[1076].

> « L'A24, toujours au cœur d'une impasse diplomatique entre Français et Belges, ne trouvera pas de « sauveurs » dans l'Eurodistrict. Les parlementaires transfrontaliers renvoient la balle aux gouvernements. Les parlementaires actifs du futur Eurodistrict franco-belge ont finalement eu le courage de ne pas prendre position sur le délicat dossier de l'A24. Mais l'inconvénient est de laisser le dossier là où il se trouve déjà, coincé entre le « non » des Belges et le « forcing » français[1077]. »

Les appels à la concertation lancés par la COPIT n'ont pas été entendus par les autorités étatiques françaises.

La perspective de l'« Eurométropole » qui implique l'intégration de tous les niveaux de gouvernement fait planer l'espoir d'une résolution du problème de l'A24. Mais déjà, certains participants se montrent très réservés sur les capacités de la nouvelle organisation transfrontalière à agir sur de tels dossiers.

> « L'existence d'une structure ne règle pas les problèmes en soi. Ça ne remplace pas la volonté politique et la capacité, l'effort de coordination. Par exemple, certains croient que la question de l'A24 va être réglée dans le cadre de l'« Eurométropole ». Mais certainement pas, c'est une affaire d'Etats qui doivent discuter et se mettre d'accord entre eux. On ne va pas traiter une problème aussi épineux avec tous les acteurs locaux. »
> C. Boval, Province de Flandre occidentale, 27 août 2008.

La faiblesse des coopérations entre les communes frontalières[1078] ou encore l'absence de coopération dans le domaine de l'environnement[1079] sont des exemples supplémentaires qui témoignent du poids

---

[1075] *La Voix du Nord*, 13 mars 2007.
[1076] « A24 : les Belges en panne d'infos ? », *La Voix du Nord*, 18 février 2006, « Les Belges veulent préserver leur RN 58 face à la menace de l'A24 », *La Voix du Nord*, 3 novembre 2006, « L'A24, une autoroute dans l'impasse », *Nord Eclair*, 16 mai 2006, « Définitivement non à l'A24 », *Nord Eclair*, 26 mars 2007, « Près de 1500 opposants à l'A24 manifestent à la frontière belge », *La Voix du Nord*, 19 septembre 2008.
[1077] *Nord Eclair*, 24 novembre 2006.
[1078] Malgré les bonnes intentions énoncées par M. Deroo, Maire de Halluin, ce dernier reconnaît que la coopération avec la commune voisine flamande de Menen est encore très limitée. Entre Mouscron, Roubaix et Tourcoing, les projets de coopération sont aussi à l'arrêt. « *Maintenant, il n'y a plus rien en cours, si ce n'est toujours des litiges à propos du Traité des limites qui exige une bande de 10 mètres non-constructible autour de la frontière.* » J. Salembier, Ville de Mouscron, entretien du 8 décembre 2009.
[1079] Lors d'un colloque sur le thème « La frontière : problème environnemental ? » (organisé le 19 janvier 2009 à Menen), les différents orateurs issus des autorités publiques ont mis en évidence les difficultés de coopération entre la France et la Belgique sur ces aspects, même si quelques projets ont été menés à bien depuis le milieu des années 1990. Nous avons ensuite contacté plusieurs des intervenants de cette journée afin d'en savoir plus sur l'état de la coopération franco-belge en matière de gestion de l'environnement. Tous ont évoqué le nombre restreint des actions transfrontalières et le rôle minime joué par la COPIT pour lever les obstacles à la coopération.

marginal de l'organisation transfrontalière intercommunale sur les politiques sectorielles menées sur son territoire.

En conclusion, il apparaît que la COPIT n'a pas réussi à intéresser suffisamment les acteurs locaux sectoriels. Dans les projets transfrontaliers de l'assainissement, des transports collectifs, de la culture oet des médias locaux, le recours à l'organisation intercommunale transfrontalière n'a pas été structurant, mais il a pu s'avérer intéressant à certains moments lors de l'élaboration des projets. En revanche, dans le cas des zones d'activités économiques, de l'urbanisme commercial et des routes, il semble que les ressources normatives offertes par la COPIT n'ont pas suffi à faire évoluer les règles et les pratiques qui régissent chacun de ces secteurs.

Qu'il s'agisse de coopérations réussies ou non, ces différents exemples attestent à des degrés divers de la déconnexion entre l'organisation transfrontalière intercommunale et les coopérations sectorielles. Si l'influence de la COPIT n'a pas été nulle, comme nous l'avons exposé à plusieurs reprises, elle s'est souvent avérée secondaire face aux rationalités et aux habitudes propres aux secteurs et à l'organisme concernés par le projet transfrontalier. Cela ne signifie pas que la COPIT n'ait pas eu d'effets sur les politiques publiques sectorielles menées par ses intercommunales membres et par les communes de son territoire. On constate que la thématique transfrontalière est de plus en plus prise en compte par les services sectoriels intercommunaux ainsi que par d'autres acteurs locaux, mais l'intégration de la variable transfrontalière est le résultat de raisonnements et de conjonctures variés au milieu desquels la COPIT n'est qu'un acteur parmi d'autres. Ainsi, l'articulation entre la logique sectorielle et la logique territoriale de la COPIT est différente pour chacune des actions sectorielles que nous avons présentée.
Dans tous ces exemples, l'influence de la COPIT n'a pas suffisemment forte pour organiser les actions transfrontalières selon les principes et les représentations qui la structurent elle-même. Il apparaît même que c'est davantage la COPIT, en quête de légitimité, qui s'appuie sur les résultats concrets fournis par les acteurs sectoriels, plutôt que l'inverse. Ce résultat soulève dans un premier temps la question des interactions, ou plutôt de la faiblesse des interactions, entre les acteurs impliqués dans les travaux de la COPIT et ceux qui ont été à la tête des actions sectorielles transfrontalières. Au delà de cette interrogation, ce sont plus largement les relations entre trois sphères institutionnelles qui sont questionnées : deux sphères institutionnelles orientées vers la fabrication de règles constitutives et cognitives, partiellement concurrentes – INTERREG et l'organisation intercommunale transfrontalière–, et une sphère institutionnelle fragmentée productrice de règles opérationnelles aussi nombreuses que le nombre de secteurs concernés.

Section B – Une nébuleuse plurisectorielle face à des ordres institutionnels à l'influence limitée

Depuis sa création en 1991 et jusqu'à la naissance de l'« Eurométropole » en 2008, l'organisation intercommunale transfrontalière est consciente des limites de son influence sur la mise en œuvre des actions de coopération. Elle conçoit son rôle avant tout en termes de coordination, d'orientation, de promotion et d'impulsion pour des actions de coopération dont la mise en œuvre revient aux acteurs sectoriels des différents niveaux de gouvernement. Toutefois, en tant que coordinateur, médiateur ou promoteur, l'organisation avait l'ambition de transmettre un cadre cognitif et pratique pour les différentes coopérations sectorielles. Or, comme nous l'avons montré, elle n'a en fait exercé qu'une influence lointaine, ne parvenant pas à imposer une vision territoriale intersectorielle.

Cette situation est à rapporter à la difficulté pour la COPIT de trouver des individus qui soient assez nombreux, assez influents et assez dévoués à sa cause pour être capables de diffuser les normes d'action de l'organisation transfrontalière auprès des acteurs sectoriels (1). En effet, dans un premier temps, la COPIT est constituée d'une élite intellectuelle politico-experte trop éloignée des services sectoriels. Dans un second temps, la COPIT, monopolisée par son président et focalisée sur des questions organisationnelles, perd le soutien des principaux participants qui étaient censés être ses relais vers les acteurs sectoriels. L'emprise sur les secteurs est plus encore malaisée quand l'organisation transfrontalière vise des secteurs qui ne sont pas du ressort direct de ses membres. Le dispositif INTERREG paraît alors mieux à même de répondre aux attentes des acteurs sectoriels, même s'il ne parvient pas non plus à être le cadre unique d'institutionnalisation des coopérations mises en place au niveau sectoriel. Au final, la coopération transfrontalière franco-belge semble éclatée entre plusieurs modèles institutionnels : d'un côté, INTERREG, de l'autre l'organisation intercommunale transfrontalière, et pour finir, des logiques sectorielles diverses (2). Pour chaque action sectorielle transfrontalière, les interactions entre ces trois pôles s'avèrent différentes. Autrement dit, à chaque action transfrontalière correspond une configuration institutionnelle particulière.

1. L'organisation intercommunale transfrontalière et les acteurs sectoriels : un pôle « intellectuel » éloigné des sphères opérationnelles

Comment peut-on expliquer la déconnexion partielle de la structure COPIT/Eurométropole par rapport aux secteurs d'action, autrement dit, l'impuissance de la COPIT à orienter les pratiques des services sectoriels même quand il s'agit des services sectoriels de ses intercommunales membres ? La question est d'autant plus intéressante quand on sait par ailleurs que l'organisation intercommunale transfrontalière bénéficie de supports politiques et d'une visibilité publique importante. Pour comprendre ce paradoxe, il importe de porter un regard sur les acteurs et les interactions entre les

acteurs de l'organisation transfrontalière d'une part, et sur les services sectoriels d'autre part. Nous observons alors que les techniciens comme les élus impliqués dans la COPIT constituent une élite intellectuelle, certes de plus en plus élargie et stabilisée, mais mal connectée aux acteurs et aux élus plus opérationnels. Ce phénomène est d'autant plus important lorsque les acteurs opérationnels n'appartiennent pas aux organisations intercommunales membres de la COPIT, c'est-à-dire quand les actions transfrontalières mobilisent des organismes de niveau national, régional, ou des opérateurs locaux. Par ailleurs, bien que l'organisation transfrontalière soit soutenue par de « grands élus » (S. De Clerck, R. Demotte, P. Mauroy, et maintenant M. Aubry), la fragmentation sectorielle et la multiplicité des acteurs qui entrent en jeu pour chaque projet affaiblisent cette influence potentielle. Cela renforce également le phénomène de dissociation entre une sphère opérationnelle dominée par les logiques sectorielles et une organisation préoccupée par des questions de gouvernement et de stratégie territoriale transfrontalière. En 2008, l'« Eurométropole », qui rassemble tous les niveaux de compétence, est créée en vue de réduire cet écart entre l'organisation et l'expertise territoriales d'un côté et la mise en œuvre sectorielle d'un autre côté.

- ***Au sein des intercommunales, le mauvais relais de la COPIT vers les secteurs***

L'autonomie des acteurs sectoriels qui agissent à l'échelle intercommunale vis-à-vis da la COPIT/Eurométropole est entretenue par deux logiques successives. D'abord, les liens entre les acteurs de l'organisation transfrontalière issus des intercommunales membres et les acteurs sectoriels de ces mêmes intercommunales sont ténus. Cela tient en partie à la position et aux qualités particulières des acteurs du groupe pionnier de la COPIT. Ensuite, la seconde génération d'administrateurs, qui aurait pu relayer les volontés de la COPIT au sein de leur organisation intercommunale, ne croit déjà plus au rôle directeur de l'organisation transfrontalière.

Comme nous l'avons évoqué dans notre première partie, le groupe des pionniers de la COPIT se compose d'une part de techniciens spécialisés dans le travail d'expertise, et d'autre part, d'élus locaux ayant une affinité particulière pour le sujet et pour les questions de planification et de prospective territoriales de manière plus générale. Ces individus occupent une place un peu décalée par rapport au centre « opérationnel » des organisations intercommunales membres de la COPIT.
S'agissant des techniciens qui ont initié le « projet Grootstad », ils sont perçus dans leur propre organisation intercommunale comme des intellectuels ayant une vision globale du territoire. C'est le cas, pour l'intercommunale Leiedal, de M. Debaere et pour l'intercommunale IDETA, de M. Got, tous deux davantage considérés comme des experts généralistes au sein de leur institution que comme des

techniciens spécialisés. M. Got est décrit comme « *quelqu'un de très intelligent, avec beaucoup de matière grise*[1080]». M. Debaere se décrit lui-même comme un polyvalent :

> « Je me suis intéressé à pas mal de choses : la culture, l'environnement, l'urbanisme, une gamme assez large de choses. Je travaillais sur l'urbanisme, au niveau des études, et je m'occupais de la mobilité, du logement, de la culture. C'est pour ça, je crois, qu'on m'a demandé de travailler sur le transfrontalier, parce que je touchais à beaucoup de domaines. »
> K. Debaere, Leiedal, 5 mai 2009.

M. Debaere est d'ailleurs nommé directeur de Leiedal quelques années après le commencement du « projet Grootstad ». M. Got deviendra, après son départ de l'IDETA, consultant dans le domaine du développement territorial au service des autorités publiques.

Côté français, ce sont les personnes de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, spécialisées dans la production d'expertise, qui sont au centre du « projet Grootstad ». Or, elles ne font pas pleinement partie de l'institution communautaire puisque l'Agence est un organisme au service de LMCU mais autonome. Bien que ces agents soient soutenus par des personnalités politiques de poids, Pierre Mauroy en tête, ils ne disposent pas de relais hiérarchique direct vers les directions sectorielles de la Communauté urbaine.

On trouve également M. Haesebroeck, lui aussi appartenant à des sphères plus proches de la réflexion stratégique et du conseil politique que des opérations techniques. Titulaire d'un doctorat en sciences économiques, il occupe depuis plus de vingt-cinq ans des postes à vocation généraliste et métropolitaine : « *En mars 1981, Arthur Notebart le nomme secrétaire général adjoint auprès de Pierre Perrin. Il est aujourd'hui directeur général adjoint du pôle développement de la métropole. Une carrière qui va l'amener à participer à tous les grands dossiers des années 1980 : Euralille, Dourges, la ville renouvelée, le contrat d'agglomération, la modernisation de l'aéroport Lille-Lesquin etc. Voilà une dizaine d'année que Pierre Mauroy l'a chargé d'un projet particulièrement complexe, celui de la coopération transfrontalière*[1081]. »

Quant aux élus, les plus investis sont des généralistes sans spécialisation technique très affirmée susceptible de leur donner une assise auprès des secteurs d'action publique.

En Flandre, M. Christiaens et Mme Van Der Stichele ont tous les deux un positionnement atypique qui les isole de leur environnement institutionnel direct. Mme Van Der Stichele est députée à la Province de Flandre occidentale et n'appartient donc pas à une institution intercommunale. Elle va malgré tout beaucoup s'investir dans le projet de la COPIT obtenant même, dans les premières années de la COPIT, l'association de la Province au partenariat transfrontalier. Par la suite, elle va suivre de manière plus informelle et indirecte les travaux du « projet Grootstad » en les relayant aux niveaux provincial et régional. M. Christiaens a, quant à lui, un parcours qui révèle une appartenance

[1080] K. De Fruyt, WVI, entretien du 11 février 2009.
[1081] *La Voix du Nord*, 20 mai 2002.

institutionnelle assez fluctuante : pendant la décennie 1990, il préside l'intercommunale WITAB qui devient ensuite WVI et intègre la COPIT, puis il devient en 2000 conseiller politique auprès du gouvernement flamand sur la question du transfrontalier et des relations avec le Nord de la France. Enfin, il entre au Conseil de développement de LMCU en 2004. Ces changements de fonctions et d'échelles en font un acteur constant de la coopération transfrontalière franco-belge qui intervient dans tous les champs socio-professionnels (politique, administratif, civil) et à tous les niveaux (intercommunal, provincial, régional). Mais cela ne le place pas en position de pouvoir transformer une institution de l'intérieur, cette tâche exigeant une inscription durable au sein d'une même organisation.

En France, M. Mauroy et M. Delebecque se caractérisent par leur intérêt pour les questions de développement territorial, pour les réseaux européens et pour les problèmes d'organisation politico-institutionnelle. Il n'est pas nécessaire de rappeler le parcours politique de Pierre Mauroy qui l'a rapidement orienté vers des responsabilités qui le placent en surplomb des directions sectorielles. L'intérêt qu'il a ensuite développé en tant que président de la Communauté urbaine pour le développement local urbain ou « métropolitain » correspond à une vision transversale sans attache pour un secteur en particulier. Quant à M. Delebecque, il s'est investi, en parallèle de son poste de conseiller municipal à Tourcoing, dans l'organisation européenne « Eurocités » qui vise à mettre en réseau les grandes villes européennes et à promouvoir leurs intérêts communs auprès des instances européennes.

Plus tard, Rudy Demotte côté wallon et Stefaan De Clerck côté flamand deviendront de fervents promoteurs de la coopération développée dans le cadre de la COPIT. Mais, à l'instar de Pierre Mauroy, ces représentants politiques occupent des mandats aux niveaux régional et fédéral qui les éloignent des acteurs opérationnels susceptibles d'agir sur le territoire frontalier.

De plus, il faut souligner qu'en Belgique, les élus ont d'autant moins d'influence directe sur les différents services des intercommunales que celles-ci ne sont pas des autorités politiques : les élus font partie du Conseil d'administration mais ils n'ont pas d'autres responsabilités au sein de la structure intercommunale. Il n'y a pas, comme dans les EPCI français, des vice-présidents en charge de secteurs ou de sous-secteurs bien identifiés.

Par conséquent, on observe que les personnes les plus actives au sein de la COPIT bénéficient d'une reconnaissance politique étendue et d'un haut niveau de qualification, mais leur position et leurs compétences les situent soit en marge de leur propre institution, soit dans des sphères trop généralistes et trop « intellectuelles » pour rester en contact avec les acteurs de la mise en œuvre. De plus, ces administrateurs et ces élus au service de l'organisation intercommunale transfrontalière sont trop peu nombreux pour avoir des relais diversifiés auprès des acteurs opérationnels des différents secteurs.

Dans une même logique, Gilles Massardier analyse, dans son travail sur la DATAR comment le pôle intellectuel de l'institution s'est développé de manière autonome et déconnectée du pôle opérationnel.

Il montre que même si des interactions existent entre ces deux mondes, la constitution d'un discours savant va de pair avec un rejet du pôle opérationnel[1082]. La déconnexion entre les experts et les acteurs opérationnels des politiques publiques apparaît également dans de nombreux travaux sur la place de l'expertise dans l'action publique. Claude Gilbert montre par exemple que dans le domaine de la gestion des risques, les débats orchestrés par les experts ont abouti à une définition du problème et des solutions qui s'avèrent irréalisable aux yeux des acteurs qui mettent en place les dispositifs de sécurité[1083]. Dans un autre contexte, Thomas Alam souligne la prise de distance des acteurs décisionnels par rapport aux préconisations fournies par les experts concernant la gestion de l'affaire de la « vache folle »[1084].

Auprès des pionniers de la coopération, on trouve d'autres techniciens et élus qui participent aux activités de la COPIT, mais nombre d'entre eux adoptent rapidement un regard beaucoup plus critique envers l'organisation transfrontalière. Si certains d'entre eux sont là depuis les premières années de la COPIT, ils sont pour la plupart arrivés au cours du « projet Grootstad ». Ils n'en ont donc pas été les initiateurs. De plus, il s'agit majoritairement d'individus plus jeunes – en ce qui concerne l'administration et non les élus–, en quelque sorte, une « seconde génération ». De plus, ils ont des profils socio-professionnels davantage tournés vers la gestion de projet et le service aux acteurs économiques que vers l'expertise et l'aménagement du territoire. Par conséquent, ils accueillent le travail de la COPIT avec une plus grande méfiance que les administrateurs évoqués précédemment[1085].

> « Aujourd'hui, on résume le transfrontalier à la COPIT alors que ça va bien au delà puisqu'en fait, le partenariat de la COPIT était essentiellement un partenariat intermédiaire entre le politique et l'opérationnel, un entre-deux. Il n'était pas vraiment opérationnel parce qu'il n'y a pas vraiment eu de réalisation, et pas vraiment politique non plus, puisqu'aujourd'hui, on constitue une euro-métropole comme outil politique. On était dans un entre-deux qui a bénéficié de fonds et d'un soutien fort de la Communauté urbaine, et du coup, on a une vision très déformée du transfrontalier. »
> S. Jodogne, LMCU, 4 octobre 2007.

> « L'Eurométropole a des moteurs politiques très visibles, des Mauroy, Demotte, De Clerck… Mais cela ne garantit en rien la réussite du projet. Je ne sais pas si ces soutiens politiques sont avantageux au niveau du fonctionnement… Sur la côte d'Opale, c'est différent. On a moins de grandes ambitions mais plus de

[1082] Massardier G., *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996.
[1083] Gilbert C., « Quand les débats se séparent de l'action. A propos des risques collectifs », in *Politiques publiques et démocratie*, Giraux O., Warin P. (dir.), Paris, La Découverte, 2008.
[1084] Alam T., « Le rôle de l'expertise scientifique sur les ESST dans le processus d'action publique. Une comparaison franco-britannique », in Dumoulin L., La Branche S., Robert C., Warin P. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, 2005, p.83-99.
[1085] C'est notamment le cas des chargés de mission « transfrontalier » à LMCU (Simon Jodogne), IEG (Sylvain Normand) et WVI (Katarina De Fruyt) qui sont censés faire le lien entre l'organisation transfrontalière et les différents services de leur intercommunale. C'est moins vrai concernant Christophe Mazza à IDETA dont le discours est plus positif. Toutefois, à partir de 2007, celui-ci s'éloigne peu à peu de l'IDETA pour entrer au cabinet politique de Rudy Demotte quand celui-ci est nommé Ministre-Président de la Région wallonne : s'il reste en charge des questions transfrontalières au sein de l'intercommunale IDETA, sa présence aux 4/5 à Namur (siège de la Région wallonne) ne lui permet pas d'améliorer les relations entre les services sectoriels d'IDETA et l'« Eurométropole ». Enfin, à Leiedal, une fois M. Debaere promu directeur de l'intercommunale, le dossier transfrontalier est transmis à une chargé de mission, Mme Veerle De Mey, qui travaillera essentiellement sur l'organisation interne de la nouvelle « Eurométropole » avant de quitter ce poste qui sera attribué à Françoise Martens déjà mobilisée sur le sujet au moment du « projet Grootstad ». Ces changements de personnes peuvent également ralentir le travail de connexion entre l'organisation transfrontalière et les différents services de l'intercommunale Leiedal.

pragmatisme pour continuer ce qui est déjà fait, et les partenaires socio-économiques sont très impliqués. »
K. De Fruyt, WVI, 11 février 2009.

« Il y avait une certaine lassitude. On allait à des réunions, des réunions, des réunions mais la montagne accouchait d'une souris. »
P. Bintein, IEG, 15 novembre 2007.

Même s'ils suivent les résultats du « projet Grootstad » puis les travaux sur l'évolution organisationnelle de la structure transfrontalière, les représentants de cette « seconde génération » n'endossent pas le rôle de porte-parole de la COPIT au sein de leur institution de rattachement. Ainsi, alors qu'ils auraient sans doute les moyens d'établir une assez grande proximité avec certaines directions sectorielles, ils ne veulent pas devenir les ambassadeurs de l'organisation transfrontalière intercommunale. Ils préfèrent mettre en avant l'action transfrontalière des services sectoriels de leur intercommunale sans trop évoquer le lien avecla COPIT/Eurométropole. Pour eux, il n'y a pas de politique transfrontalière orchestrée par un groupe d'acteurs particuliers, il n'y a pas de cadre institutionnel particulier, il n'y a que des politiques sectorielles de droit commun qui ont intégré la donnée transfrontalière dans leur fonctionnement habituel.

« En termes d'action, on ne peut pas dire qu'il y a une véritable stratégie propre au transfrontalier. Il y a une stratégie d'ensemble qui est celle de faire une véritable métropole transfrontalière mais au delà de ça, c'est une toute une déclinaison de compétences propres à la Communauté urbaine puisque le transfrontalier, ce n'est pas quelque chose d'exceptionnel, c'est du droit commun, toute une série de déclinaisons dans l'ensemble des compétences. Avec des choses qui ont été rabâchées souvent : les lignes de bus, les stations d'épuration… Des choses qui ont été fortement appuyées. (…) Ce sont des systèmes qui sont aujourd'hui devenus complètement banalisés, du droit commun. »
S. Jodogne, LMCU, 4 décembre 2007.

« La COPIT, ce sont surtout des déclarations d'intentions, des études dans le cadre européen. Ce qui ne nous a pas empêchés de mener des projets transfrontaliers de proximité avec la France soutenu par l'Europe en dehors du cadre de la COPIT. »
G. Deleu, Bourgmestre de Comines, 18 mars 2008.

Ainsi, les ambitions de la COPIT dégagées par le groupe des pionniers sont considérées par la « seconde génération » comme manquant de réalisme. Ceux-ci regrettent la volonté d'omnipotence de l'organisation transfrontalière et le manque de pragmatisme du travail intellectuel fourni. Alors que le noyau dur des acteurs du « projet Grootstad » pensait trouver, à travers le contenu de ce travail intellectuel, une légitimité auprès des acteurs sectoriels et ainsi la capacité de transmettre les normes d'action devant guider la coopération transfrontalière, leur impact est limité. La COPIT a certes permis aux organisations intercommunales de part et d'autre de la frontière de se connaître, mais les acteurs qui ne faisaient pas partie du groupe des pionniers ne se sont approprié que partiellement les savoirs produits et les pratiques qui ont accompagné le projet. Les résultats du « projet Grootstad » ne sont pas diffusés au delà du premier cercle d'initiés, et encore moins, dans les services sectoriels. En ce sens, nous rejoignons le constat fait par Bernard Jouve concernant les effets limités des activités d'expertise sur les processus de construction institutionnelle, même si son travail porte sur un contexte bien

différent du nôtre, puisqu'il concerne la région urbaine de Lyon : il faut « *relativiser l'efficacité présupposée d'une méthode d'institutionnalisation mettant l'accent sur la capacité de la fonction « étude » à changer les arènes d'action publique*[1086]».

Si, au sein même des intercommunales, le relais entre la COPIT et les secteurs est mal établi, il est encore plus difficile à instaurer lorsque les actions sectorielles dépendent d'institutions autres que les intercommunales.

- ***Toucher de nouveaux secteurs, au delà des compétences intercommunales : l'ambition contrariée de la COPIT***

Comme nous l'avons vu dans les exemples explorés précédemment, de nombreuses actions sectorielles ne dépendent pas de compétences détenues par les intercommunales.
S'agissant des coopérations en matière culturelle, les autorités en jeu sont souvent les communes et les organisations privées, souvent de type associatif, qui se développent à cette échelle. Dans le cas du Centre théâtral transfrontalier « La Virgule », cela concerne la commune de Mouscron qui détient le centre culturel Marius Staquet, la commune de Comines, la commune de Tourcoing et la compagnie théâtrale de J-M. Chotteau. Les intercommunales de la COPIT ne sont alors que des co-financeurs, à côté des autres collectivités territoriales françaises et belges. On retrouve le même cas de figure pour la coopération entre les chaînes de télévisions locales : les opérateurs sont privés et le seul lien que la COPIT ait avec le projet concerne la subvention versée par LMCU, au même titre que les autres financeurs publics (Union européenne, Province de Flandre occidentale, Communauté flamande, Région wallonne, Communauté française, Région Nord-Pas-de-Calais).
En termes de transports et de réseaux de communication, ce sont les autorités supérieures qui sont le plus concernées : les Etats pour les autoroutes, les Régions et Départements pour les autres routes d'importance ; les Régions et les compagnies nationales de chemins de fer (SNCB, SNCF) pour le transport ferroviaire ; et, nous le verrons dans la sous-partie suivante, des organismes nationaux et régionaux pour les voies d'eau (Voies navigables de France, Voies hydrauliques de Wallonie, « Waterwegen en Zeekanaal NV » en Flandre).

L'implication d'autorités distinctes des intercommunales membres de la COPIT dans les coopérations sectorielles est plus marquée côté belge où les organisations intercommunales ont des compétences plus restreintes que les communautés urbaines en France, LMCU en particulier.
Ainsi, pour les lignes de bus, seule LMCU est responsable de son réseau. En Belgique, ce sont les Régions et les compagnies de transport régionales (TEC et De Lijn) qui sont mobilisées. Lorsque

[1086] Jouve B., « Planification territoriale, dynamique métropolitaine, innovation institutionnelle : la Région Urbaine de Lyon », *Politiques et management public*, 1998, vol. 16, n°1, p.73.

LMCU entreprend de lancer une grande enquête sur les déplacements dans l'agglomération, c'est la Région wallonne, et non les intercommunales de l'autre côté de la frontière, qui propose de réaliser le volet transfrontalier de l'enquête[1087].

Concernant les stations d'épuration, en Belgique la compétence en matière d'assainissement est divisée entre l'autorité politique responsable, les Régions, et les instances gestionnaires organisées au niveau intercommunal, AQUAFIN en Flandre, IPALLE pour le Hainaut occidental. LMCU est alors contrainte de travailler avec plusieurs interlocuteurs dont aucun ne fait partie de la COPIT.

Seule la coopération en matière de crémation rassemble uniquement des organisations intercommunales. Mais là encore, compte tenu de la fragmentation des compétences intercommunales en Belgique, le partenariat formé autour du projet de crémation transfrontalière implique côté belge des organisations spécialisées dans ce domaine, notamment Westlede et PSILON, qui ne sont pas membres de la COPIT.

Or, lorsque les actions sectorielles dépendent d'autorités extérieures au pouvoir intercommunal, la distance qui sépare l'organisation intercommunale transfrontalière des réalisations sectorielles est plus importante que lorsque les actions dépendent de services sectoriels internes aux intercommunales. En effet, peu d'acteurs ayant participé au travail de la COPIT disposent de contacts ou d'une véritable influence auprès des directions sectorielles des pouvoirs supérieurs ou des instances communales. Inversement, peu de techniciens ou d'élus communaux sont suffisamment investis dans le transfrontalier et influents pour se faire entendre par l'instance transfrontalière. C'était le cas de Gonzaque Delbar, l'un des principaux protagonistes de la coopération transfrontalière en matière d'assainissement, qui était « *à la fois très bon technicien et excellent diplomate. Il savait discuter à tous les niveaux*[1088]». Mais le plus souvent, les acteurs sectoriels considèrent que « *les grandes structures et les élus, comme les hauts fonctionnaires sont déconnectés du terrain. Ils compliquent les choses plus qu'ils ne les facilitent*[1089]».

Les représentants communaux qui ont en charge des projets transfrontaliers ne mentionnent pas de lien individuel avec les acteurs de la COPIT et préfèrent au contraire souligner l'indépendance dans laquelle ils agissent sur le terrain transfrontalier. Pour beaucoup d'entre eux, la coopération transfrontalière doit d'abord se penser et se réaliser au niveau communal par des actions de proximité qui ont peu à voir avec les grands discours et la production intellectuelle de l'organisation intercommunale transfrontalière.

> « Je ne mettrai pas ma vie entre les mains de LMCU pour aller vite et fort sur ces projets. Il y a deux niveaux : LMCU, l'Eurodistrict, c'est la représentation institutionnelle. Là, tant sur le plan politique que technique, c'est Lille Métropole.(…) Ça, c'est politique. Mais, après, dans la traduction concrète, qui a les bonnes idées ? C'est les acteurs de proximité, c'est-à-dire les villes. Oui, quand je fais une réunion de

[1087] Délibération du Conseil de Communauté de LMCU du 16 décembre 2005.
[1088] D-A. Falys, IEG, entretien du 8 décembre 2009.
[1089] S. Normand, IEG, entretien du 8 décembre 2009.

> travail pour présenter les nouveaux programmes INTERREG, c'est une chargée de mission d'ici qui le fait, avec des acteurs roubaisiens, et la Communauté urbaine vient prendre des notes… Donc, je crois que ce n'est pas idiot de dire que les grandes impulsions, cadre institutionnel, traités, création de l'agence, colloque international, c'est la Communauté urbaine, l'Eurodistrict. C'est le bon niveau. Les retombées dépendent ensuite complètement de nous pour mettre en œuvre des projets concrets. Les projets concrets, ce n'est pas au niveau de la Communauté que c'est le mieux, ce n'est pas la meilleure couveuse, ce n'est pas forcément le bon rythme : la Communauté urbaine, c'est incontournable, mais dans le mode de fonctionnement, c'est une « mémère » un peu lente. »
> M. David, Ville de Roubaix, 4 décembre 2007.

Christophe Denève responsable de la Cellule environnement de la ville de Mouscron préfère envisager l'avenir de la coopération transfrontalière au niveau communal :

> « On n'a pas vraiment besoin de faire appel à d'autres institutions. On peut déjà faire pas mal de choses à notre niveau. (…) Les relations sont souvent assez conflictuelles avec les autorités qui ne sont pas implantées sur notre territoire, comme avec IPALLE qui est située à Tournai, et où il y a seulement des ingénieurs qui gagnent plus ou moins deux fois que nous et qui ne connaissent pas le terrain. C'est la même chose avec l'Eurométropole. Pour moi, je suis peut-être municipaliste, mais le niveau le plus approprié, c'est la commune. (…) Pour moi, l'Eurométropole, c'est une grande affaire politique, c'est tout. Et puis, c'est surtout l'économique qui les intéresse. En matière d'environnement, il n'y a pas d'intérêt. Ce sont surtout les intercommunales qui sont là-dedans. Nous, on n'est pas demandeur. »
> C. Denève, Ville de Mouscron, 3 mars 2009.

Cela nous ramène à la situation que nous avons mise en évidence dans notre seconde partie concernant le positionnement de certaines communes vis-à-vis de la COPIT puis de l'« Eurométropole ». On retrouve le clivage entre les grandes villes, soutenues par leurs intercommunales et très impliquées dans l'organisation transfrontalière intercommunale, et les petites et moyennes communes frontalières, faisant appel à INTERREG pour monter des projets transfrontaliers. Tandis que les premières sont soucieuses de la promotion économique et du développement territorial de l'agglomération dans son ensemble, les secondes insistent sur la nécessité d'une gestion de proximité de la frontière. Ainsi, les communes de la zone couverte par la COPIT, bien qu'étant a priori des partenaires privilégiés de l'organisation transfrontalière, ne sont pas toutes acquises à la stratégie métropolitaine et à la formule politique défendues par la COPIT. Certaines se sentent plus en adéquation avec les principes prônés par INTERREG, même si elles n'interviennent dans le dispositif européen qu'en tant que porteurs de projet.

Dans les services déconcentrés de la Province de Flandre occidentale, on tient le même discours qu'au niveau des communes : l'organisation intercommunale transfrontalière n'est pas capable de résoudre les problèmes locaux liés à la frontière. Ainsi, deux responsables du secteur géographique du Westhoek nous expliquent que le problème majeur auquel sont confrontées les communes du Sud de la Province est la périurbanisation des zones rurales. Or, selon l'un d'eux, « *l'Eurométropole centre tous ses débats sur l'urbain et la métropolisation*[1090] » et ne développe aucune politique commune sur

[1090] R. Vanhooren, Province de Flandre occidentale, entretien du 18 juin 20009.

cette question de la périurbanisation alors que l'arrivée de Français du côté flamand de la frontière s'accentue et que les tensions entre Flamands et Français sont de plus en plus fortes.

> « On a l'impression que le transfrontalier est devenu une affaire politique de quelques élus et hauts fonctionnaires, mais que presque rien n'est fait pour les problèmes quotidiens. Pourtant, les problèmes de cohabitation à la frontière sont de plus en plus nombreux. (…) Le vrai problème avec le transfrontalier, c'est que tout le long de la frontière, il y a des petits problèmes, de bruit, d'insécurité, de déchets, d'eau, etc. [et ces problèmes] ne sont pas pris en compte car ils sont trop petits. Les maires n'arrivent pas à les résoudre et les autorités supérieures ne s'y intéressent pas et les renvoient au niveau local. En attendant, les habitants s'énervent et commencent à vraiment mal voir leurs voisins français. »
> R. Vanhooren, Province de Flandre occidentale, 18 juin 2009.

La COPIT, dans sa production savante, avait pourtant élargi son cercle de réflexion au delà des seules compétences détenues par les intercommunales, espérant toucher les différents niveaux de gouvernement. Dans cette optique, les acteurs sectoriels avaient été consultés dans le cadre des études réalisées pour le « projet Grootstad ». Des recommandations ont été faites concernant les domaines des transports routiers, de la culture, du marché du travail et du développement économique, de l'enseignement et de la recherche, dépassant ainsi largement le champ des compétences intercommunales. En d'autres termes, la COPIT a développé des ambitions qui dépassent largement sa capacité d'action : elle a construit une vision de l'action transfrontalière qui ne s'arrête pas aux limites de compétences des intercommunales. Elle comptait ainsi pouvoir impliquer les échelles supérieures autant que les autorités communales.

Cependant, ce débordement que la COPIT s'est autorisé lors du « projet Groodstad » a parfois eu l'effet inverse de celui recherché : au lieu de devenir une référence pour les différents secteurs d'action, quel que soit le niveau de gouvernement concerné, le travail de la COPIT a souvent été considéré par les autorités des autres niveaux comme une tentative de main-mise des intercommunales, et surtout d'un noyau dur particulièrement bien entouré politiquement, pour diriger le développement territorial de l'espace transfrontalier. La production normative et intellectuelle qui accompagne la COPIT est particulièrement mal perçue par les acteurs communaux qui n'en perçoivent pas l'utilité.

> « Les outils qu'on crée pour certains projets ou les structures institutionnelles ne servent finalement pas pour résoudre les situations locales nouvelles. »
> S. Normand, IEG, 8 décembre 2009.

La distance qui sépare l'organisation intercommunale transfrontalière et les services sectoriels continue à se creuser pendant la décennie 2000. Au cours de ces années, malgré quelques essais pour décliner la stratégie issue du « projet Grootstad » en actions concrètes et ainsi donner des directives opérationnelles – un programme opérationnel est rédigé entre 2002 et 2004 –, l'essentiel du travail de la COPIT porte sur sa propre évolution organisationnelle et juridique.

Pour réduire cet écart entre des acteurs sectoriels éparpillés entre les différents niveaux de gouvernement et l'organisation transfrontalière organisée sur une base intercommunale, les membres de la COPIT décident d'élargir le partenariat transfrontalier à tous les niveaux de pouvoir en créant l'« Eurométropole ». Conscients du faible pouvoir d'institutionnalisation que l'organisation transfrontalière exerce sur les acteurs sectoriels de leur territoire, les dirigeants de la COPIT voient le GECT comme une opportunité pour étendre l'emprise de l'organisation. Cependant, intégrer officiellement des représentants de tous les niveaux de pouvoir dans les organes de la nouvelle organisation ne garantit pas que ces représentants aient la capacité, ni la volonté de devenir les « courtiers » de l'« Eurométropole » au sein de leur propre institution. Encore faut-il qu'ils y voient un intérêt et qu'on leur donne les ressources nécessaires pour modifier des habitudes sectorielles bien ancrées. Or, nous avons déjà souligné à plusieurs reprises le positionnement ambivalent des nouveaux entrants vis-à-vis de la nouvelle organisation.

Néanmoins, nous pouvons remarquer que certains efforts sont déployés pour mieux atteindre les acteurs sectoriels, en particulier, ceux qui dépendent du niveau communal ou des autorités supérieures. Ainsi, lorsque les groupes de travail ont été formés, on a été attentif à choisir des élus et des techniciens spécialisés dans la thématique ciblée par le groupe de travail, contrairement à ce qui prévalait auparavant au sein de la COPIT où on nommait le plus souvent des « généralistes » plus intéressés par la question transfrontalière ou les questions territoriales en général que par un secteur en particulier. Ces « généralistes » étaient alors censés mobiliser les secteurs autour des grands axes et méthodes définies au sein de l'organisation transfrontalière. Avec l'« Eurométropole », il y a une tentative pour faire entrer des représentants des secteurs au cœur de l'organisation afin de les impliquer au plus près. David Guéranger décrit un processus similaire concernant l'intercommunalité : le passage d'une logique intercommunale à une logique supracommunale (ce qu'il appelle également le passage d'une logique technique à une logique institutionnelle) passe par la spécialisation technique d'élus associée à une gestion budgétaire à l'échelle de la Communauté. Il s'agit de faire entrer les logiques techniques sectorielles dans l'institution communautaire tout en les pliant à certaines règles communes de l'institution[1091].
Cependant, là encore, il nous est impossible d'aller plus loin dans notre analyse compte tenu du caractère encore trop récent de ces événements.

[1091] Guéranger D., « L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique », in *L'action publique et la question territoriale*, Douillet A-C, Faure A. (dir.), *op.cit.*

2. Une configuration institutionnelle triangulaire : deux ordres potentiellement concurrents et une nébuleuse plurisectorielle

- *L'influence limitée d'INTERREG sur les actions sectorielles transfrontalières*

Les différents exemples de coopérations sectorielles que nous avons dexposés montrent la distance qui existe entre ces actions et le cadre institutionnel formé par la COPIT. Parallèlement, il est apparu que le dispositif INTERREG est toujours présent à un moment ou à un autre de la réalisation de ces coopérations sectorielles.

Tandis que la COPIT ne semble pas impliquer de contraintes importantes pour les communes et les acteurs de « terrain », le dispositif INTERREG piloté par la Région entraîne quant à lui de nouvelles pratiques au niveau local.

> « C'est une aide financière, d'ailleurs insuffisante, mais c'est aussi, grâce au fonctionnement du Conseil régional, qui est l'autorité de gestion d'INTERREG, un fort appui sur la conception, le développement des projets. Il y a un vrai travail avec l'équipe de la Région pour développer les projets de telle sorte qu'ils arrivent à un financement correct. Il y a une ingénierie de la Région qui est précieuse parce que ce n'est pas facile de passer d'une idée à un bon projet : vous êtes obligés de revoir le fonctionnement de votre organisation sur le plan de la gestion, de la communication etc.… Ça entraine des transformations importantes. Quand on a très envie de participer à des programmes européens, on découvre qu'il faut apprendre l'anglais, se déplacer, appartenir à des réseaux, adopter un mode de présentation particulier à la Commission européenne, s'assurer d'une bonne gestion financière… Donc, c'est important d'avoir des ingénieurs de projets de l'autorité de gestion qui ne vont pas juger notre projet mais le conseiller, l'accompagner. »
> M. David, Ville de Roubaix, 4 décembre 2007.

> « Les procédures INTERREG sont de plus en plus contraignantes, mais on s'y habitue. Et ça a poussé les communes à apprendre l'usage des marchés publics, des mises à disposition, des contrôles financiers, des rapports d'évaluation… On a acquis certaines choses, et d'ailleurs, d'autres régions d'Europe font appel à nous pour savoir comment on s'est débrouillé. »
> C. Denève, Ville de Mouscron, 3 mars 2009.

Ayant auparavant opposé le modèle institutionnel représenté par INTERREG à celui incarné par l'organisation intercommunale transfrontalière, il est légitime de nous demander si les actions sectorielles de coopération transfrontalière ne se conforment pas davantage au premier ordre institutionnel qu'au second. Hypothèse plus ambitieuse encore : les actions sectorielles ne sont-elles pas la partie opérationnelle, la face visible du dispositif INTERREG ? Plusieurs éléments contenus dans les cas illustrés précédemment viennent toutefois contrecarrer cette hypothèse.

Les coopérations transfrontalières de type sectoriel ne peuvent être confondues ou assimilées au dispositif INTERREG. Si la plupart d'entre elles ont vu le jour grâce au financement INTERREG, leur pérennisation dépend d'autres facteurs, et leur développement est lié à des contingences propres au secteur et au territoire, indépendamment de leur inscription dans le programme européen, ce que les exemples exposés précédemment ont largement démontré. Lorsque les projets soutenus par

INTERREG disparaissent à la fin du financement ou ne sont pas renouvelés pour la programmation suivante, cela traduit la faiblesse des arguments et des pratiques sectoriels dans le processus de construction et de stabilisation de l'action transfrontalière. INTERREG implique donc des transformations dans le mode d'agir des opérateurs sectoriels mais il intervient souvent à la marge.

> « Ce sont les limites d'un travail par projet. Avant tout, on a besoin d'échanger pour établir une coopération, ce qu'un projet ne fait pas. Un projet doit réaliser un résultat mais les étapes préalables pour trouver un terrain d'entente ne sont pas incluses dans le projet, et sans concertation préalable, certains projets ne voient pas le jour. Par exemple, pour une liaison ferroviaire, INTERREG peut bien financer le lancement de la ligne pendant un premier temps, mais dans un second temps, il faudra bien que les administrations en charge des transports gèrent et financent la ligne, et s'ils ne se sont pas mis d'accord au préalable, ça ne se fera pas. »
> C. Boval, équipe technique INTERREG de Brugge, 27 août 2008.

> « Si on dit transfrontalier = INTERREG, on fait une erreur. INTERREG est un outil. C'est le discours, depuis le début, de la Région wallonne. Oui, avec un intérêt indéniable et une capacité d'invention très forte, ce n'est qu'un instrument au service de politiques, de projets transfrontaliers. Mais ce n'est pas en tant que tel du transfrontalier, même si les secrétariats des DG déterminent des choses très précises. Il ne faut surtout pas réduire le transfrontalier à la lecture des programmes opérationnels INTERREG, on raterait beaucoup de choses. Les 500 personnes âgées françaises dans les maisons de retraite belges, ce n'est pas INTERREG qui va régler ce problème-là. Par contre, INTERREG a joué un rôle majeur pour initier, expérimenter, faire des choses. Par exemple, « Transcard », ou la télé transfrontalière, c'est un instrument fantastique de constitution d'une vraie citoyenneté transfrontalière (…). Mais des tas d'autres choses ont été faites sans INTERREG. »
> G. Flament, SGAR, 31 octobre 2007.

Plus le projet requiert des ressources financières et matérielles importantes, comme dans le cas des transports, plus le rôle joué par INTERREG semble minime aux acteurs : « *un coup de pouce* » pour les uns, quand d'autres ne se souviennent même plus de l'intervention de l'Europe.

> « Ce que peut financer INTERREG dans ce cas-là [les lignes de bus transfrontalières], parce qu'on a quand même des législations, on ne peut pas financer le fonctionnement de la ligne : l'achat des bus, le salaire des conducteurs… Ce qu'on peut financer, c'est l'étude de faisabilité, la mise en relation entre TEC, Transpole et De Lijn, et la promotion. Et si on n'avait pas été là, ça n'aurait jamais abouti. (…) INTERREG donne le coup de pouce, et après, le projet vit par lui-même, parce qu'il correspondait à un besoin. »
> S. Botson, secrétariat conjoint INTERREG, 21 février 2008.

> « L'Europe propose des aides mais qui ne sont pas pertinentes en matière de transport, parce qu'elle propose des aides soit pour faire des études préalables, soit pour des investissements de départ, mais même là, c'est très difficile de les obtenir. Or, dans le domaine des transports, ce qu'on a surtout, ce sont des frais récurrents, mais l'Europe, et je comprends bien, distribue des financements « one-shot », elle ne s'engage jamais sur des frais récurrents. Et puis, les aides européennes, c'est une paperasserie abominable ! Des centaines de pages pour dire trois choses. Donc, je me suis aperçu que si on n'avait pas un projet d'au moins un million d'euros, ça ne valait pas la peine. C'est trop de perte de temps, de contraintes pour pas grand chose. Et au moment où on a lancé la ligne M-W, les mécanismes régionaux pour avoir des aides régionales étaient encore très mal définis, les dossiers partaient dans les arcanes de l'administration régionale et c'était sans fin. Alors, moi, j'ai abandonné. Peut-être que Mademoiselle Ganter avait obtenu quelque chose, je ne me rappelle plus. »
> M. Masy, TEC Hainaut, 6 septembre 2010.

Pas plus que l'organisation intercommunale transfrontalière, INTERREG ne peut être considéré comme le cadre institutionnel qui a déterminé l'orientation et la forme des coopérations transfrontalières qui ont vu le jour dans différents secteurs d'action publique. L'autonomie sectorielle

est valable autant vis-à-vis de la COPIT que vis-à-vis des instances gestionnaires d'INTERREG. Sans viser l'exhaustivité, nous avons développé de nombreux exemples qui illustrent la persistance de logiques sectorielles autonomes.

Ce que ces exemples nous apprennent surtout, c'est qu'il est difficile, quand on regarde les coopérations au niveau sectoriel, de ne raconter qu'une seule histoire de la coopération franco-belge. Chaque action sectorielle s'est construite et structurée à partir d'une conjonction de facteurs et d'influences qui relèvent de son secteur d'activité, mais également du dispositif européen INTERREG et dans une moindre mesure de l'organisation transfrontalière intercommunale. En effet, les actions que nous avons détaillées fonctionnent selon des modalités et des objectifs qui peuvent être similaires à ceux développés dans le cadre de la COPIT, concernant le bilinguisme ou le traitement égalitaire des partenaires. Mais il est souvent très difficile d'établir le lien, humain ou technique, qui aurait permis à de telles règles de se diffuser de l'un à l'autre. L'influence d'INTERREG est plus facilement repérable tant les mécanismes de transmission des procédures et des règles européennes se sont renforcées via un dispositif de contrôle en chaîne et une organisation descendante bien rôdée. Mais les coopérations sectorielles ne dépendent pas entièrement d'INTERREG non plus. Il est donc impossible de parler de troisième ordre institutionnel concernant les actions sectorielles de coopération transfrontalière car il n'y a pas de règles communes à ces différentes coopérations sectorielles : chaque action est le résultat d'une combinaison particulière de règles venues de sphères et d'acteurs différents. Cela rappelle certains éléments de la théorie du « *garbage can* » (ou modèle de la poubelle) développée par Cohen, March et Olsen[1092] : chaque action sectorielle de coopération transfrontalière se structurerait à partir d'une combinaison originale de problèmes, de solutions et de participants, faisant se croiser plusieurs logiques et acteurs dont aucun n'a la maîtrise de l'ensemble du processus. Les propriétés mises en évidence par la théorie du *« garbage can* » seraient par ailleurs davantage susceptibles d'apparaître dans des situations où l'encadrement institutionnel est faible ou confus[1093], ce qui est justement le cas de la coopération transfrontalière. Le modèle de la poubelle ne convient toutefois pas à expliquer les interactions entre les groupes d'acteurs et surestime la part d'aléatoire[1094]. Si la coopération transfrontalière au niveau opérationnel est effectivement une accumulation d'actions sectorielles hétérogènes du fait des conjonctures particulières qui pèsent sur chacune d'entre elles et du rapport particulier qu'elles entretiennent avec la COPIT et INTERREG, ces actions suivent des rationalités et des règles qui ne sont pas le produit du hasard[1095]. Une image plus proche de notre situation est celle

---

[1092] Cohen M-D., March J-C., Olsen J-P., « Le modèle du *garbage can* dans les anarchies organisées », in *Décisions et organisations*, March J-C. (dir.), Paris, Les Editions d'organisation, 1991.

[1093] Olsen J-P., « Garbage Can, New Institutionalism and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 2001, vol. 95, n°1, p.191-198.

[1094] Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, pp.79-80.

[1095] Dans un article de 2001 (« Garbage Can, New Institutionalism ans the Study of Politics », *op.cit.*), Johan Olsen revient lui même sur la pertinence du modèle du « garbage can » tel qu'il a été exposé dix ans plus tôt, en 1991. Il introduit alors la variable institutionnelle en reconnaissant que celle-ci est un élément qui détermine fortement les préférences des acteurs, et qui atténue l'imprévisibilité des décisions et des actions que le modèle du « garbage can » avait eu tendance à surévaluer. Dans notre cas, chaque action sectorielle de coopération transfrontalière est différente d'une autre car elle combine de manière originale des règles issues d'ordres institutionnels autonomes (secteur, INTERREG, COPIT) : l'hétérogénéité de la coopération

de « fatras » employée par Gilles Massardier en ce qui concerne la politique d'aménagement du territoire en France. Pour cet auteur, la politique publique d'aménagement est le résultat d'influences multiples et contradictoires difficilement repérables, un « fatras » qui ne répond à aucune rationalité globale et dans lequel aucun acteur ne domine[1096]. Nous concernant, c'est le terme de « nébuleuse » que nous souhaitons utiliser pour qualifier les actions de coopération transfrontalière.
Autrement dit, les actions sectorielles forment une nébuleuse institutionnelle aux facettes multiples qui entretient un rapport complexe avec l'ordre institutionnel incarné par la COPIT/Eurométropole comme avec l'ordre institutionnel représenté par INTERREG.

- ***La COPIT/Eurométropole, INTERREG et les coopérations sectorielles : une configuration triangulaire à géométrie variable***

En se situant à la croisée des influences entre la COPIT/Eurométropole et le dispositif INTERREG, les coopérations sectorielles témoignent de l'état des relations entre INTERREG et l'organisation intercommunale franco-belge. Pour le dire autrement, l'analyse des actions sectorielles de coopération transfrontalière, en tant que troisième pôle institutionnel partiellement autonome – ou partiellement dépendant – des deux autres, fournit de nouvelles informations sur les rapports entre les deux premiers ordres institutionnels déjà étudiés.

Le dispositif INTERREG et l'action de la COPIT sont d'abord assez proches. A ses débuts, l'organisation transfrontalière intercommunale soutient et s'associe aux projets, et notamment aux études financées par INTERREG. Puis, la COPIT prend son envol et développe des activités spécifiques, focalisées sur la production de savoirs et sur sa propre évolution organisationnelle, ce qui l'éloigne du programme européen, de son fonctionnement très sectoriel et technicisé. Face à cette dissociation croissante entre INTERREG et l'organisation transfrontalière intercommunale, certains acteurs sectoriels restent dans un premier temps plus attachés au dispositif européen, qui leur offre des opportunités financières indéniables, alors que la COPIT se préoccupe prioritairement de produire du savoir transfrontalier. En même temps, ces acteurs issus des services sectoriels renforcent leur autonomie. Enfin, la politique régionale 2000-2006 puis 2007-2013 marque une volonté de la part des instances européennes d'orienter le dispositif INTERREG vers des projets plus « structurants » (c'est-à-dire de taille plus importante) et vers une organisation plus intégrée de type GECT. Celui-ci est alors devenu un point de convergence potentiel du dispositif INTERREG et d'organisations transfrontalières ayant pris le statut de GECT telles que l'« Eurométropole ». Les communes comme d'autres porteurs de projets INTERREG craignent que cette évolution, qui vient s'ajouter à la

transfrontalière au niveau opérationnel ne vient donc pas de l'absence de règle mais plutôt de la pluralité de règles qui se combinent différemment selon les actions sectorielles entreprises.
[1096] Massardier G., *op.cit.*

technicisation croissante du dispositif européen, n'éloigne INTERREG de leurs préoccupations et de leurs capacités. Certains espèrent alors que l'« Eurométropole » grâce à sa composition multiscalaire aura les compétences et la capacité administrative pour affronter les nouvelles exigences européennes. Mais pour la plupart, ces acteurs entendent poursuivre leurs projets de coopération indépendamment d'INTERREG et de l'« Eurométropole ». Pour le dire autrement, une partie des acteurs sectoriels de tous les niveaux de pouvoir espère tirer partie de l'éventuelle convergence du dispositif européen et de l'organisation intercommunale transfrontalière quand d'autres, plus nombreux, ne croient pas à cette convergence, ni au pouvoir organisateur et instituant de l'« Eurométropole » comme du dispositif européen INTERREG.

Nous pouvons illustrer notre propos à partir des exemples évoqués précédemment[1097] et avec de nouveaux exemples.

Dans le cas des transports transfrontaliers et des stations d'épuration, les services sectoriels ont d'abord bénéficié du soutien de la COPIT et du financement européen, ajustant leurs pratiques et leurs discours à cette double influence tout en conservant majoritairement leurs habitudes et leur raisonnement sectoriels. Puis, les actions se sont peu à peu banalisées et détachées de ces deux cadres institutionnels. Le fonctionnement des stations d'épuration ne dépend plus que de la vie du secteur « assainissement ». Par contre, du côté des transports transfrontaliers, on compte sur le poids de la nouvelle « Eurométropole » pour faire de nouveau évoluer la politique de mobilité transfrontalière.

En ce qui concerne le centre théâtral « La Virgule » et les télévisions locales, les coopérations transfrontalières se sont rapidement insérées dans le discours et le travail de la COPIT et ont été largement organisées pour entrer dans le cadre du financement INTERREG. Elles ont toutefois gagné en autonomie au fil des années tout en conservant des liens avec chacun des deux cadres institutionnels : une partie des activités réalisées dans le cadre de ces coopératons reste dépendante financièrement d'INTERREG ainsi que de l'« Eurométropole » qui leur fournit un cadre cognitif qu'elles mobilisent en fonction des besoins, parfois de manière assez floue. La fin du financement INTERREG est parfois redoutée, surtout pour le cas des émissions télévisées transfrontalières, et la création récente de l'« Eurométropole » est envisagée comme la suite logique des événements passés confirmant la légitimité des actions entreprises au niveau culturel et médiatique.

Observons à présent quelques nouveaux exemples de coopérations sectorielles qui nous éclairent sur l'évolution de leurs relations à l'organisation transfrontalière d'un côté, au dispositif INTERREG de l'autre, et indirectement, sur les liens entre ces deux sphères institutionnelles. Au final, ces exemples nous dévoilent chacun un tableau différent d'une même configuration triangulaire entre INTERREG, l'organisation intercommunale transfrontalière et l'action sectorielle concernée. Nous développerons

[1097] Nous ne reprendrons pas l'exemple de la crémation dans la mesure où cette coopération est trop récente pour pouvoir faire ressortir une relation de long terme entre ce projet et les ordres institutionnels incarnés par INTERREG et l'« Eurométropole ».

le cas intéressant de l'aménagement transfrontalier des canaux et celui de la gestion des eaux de surface et souterraines.

Au début des années 1990, de nombreuses études sur l'avenir des canaux et rivières franco-belges sont lancées par l'Agence d'urbanisme et de développement de Lille Métropole en collaboration avec les intercommunales belges voisines et les communes concernées. Ces études sont à la fois financées par INTERREG I et II, et soutenues par la toute nouvelle COPIT. Il s'agit de l'étude sur le réaménagement et le développement touristique de la vallée de la Lys, de l'étude sur la construction d'un nouveau pont à Comines, de plusieurs études sur la vallée de l'Espierre et sur le réaménagement du canal de Roubaix, enfin, de l'étude sur le « port intérieur Kortrijk-Lille » Ainsi, si l'on considère le texte de la délibération du Conseil communautaire de LMCU concernant « l'étude pour un développement spatial cohérent de la Vallée de la Lys frontalière », on trouve des références à la COPIT et à INTERREG, ces deux dispositifs étant perçus comme complémentaires :

> « La charte constitutive de la COPIT précise que celle-ci se donne pour objectifs essentiels d'aborder les problèmes concrets d'aménagement, de développement et de gestion quotidienne, vécus en commun. (…) De plus, l'activité de la COPIT s'inscrit dans le cadre de l'initiative INTERREG de la Commission des Communautés européennes favorisant le développement de cette coopération. Dans ce contexte, des initiatives concrètes voient le jour et se situent tout à fait dans les objectifs que le Conseil de la Communauté urbaine de Lille s'est fixé en approuvant la charte constitutive de la COPIT et en décidant de la participation de la CUDL à cette structure. Parmi ces opérations : l'étude pour un développement spatial cohérent de la Vallée de la Lys (…) qui concerne les territoires des intercommunales IEG, Leiedal, WIER-WITAB, et la CUDL[1098]. »

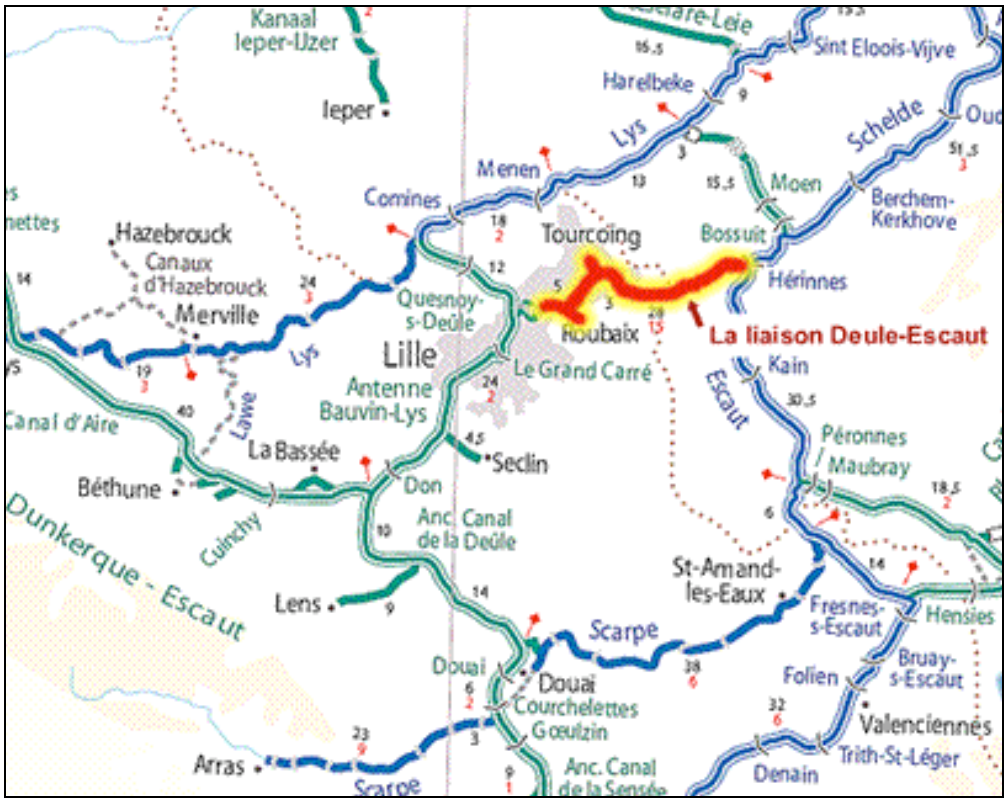
Puis, à partir du milieu des années 1990, la COPIT se lance dans le « projet Grootstad » et son regard se déplace alors vers l'échelle de l'agglomération dans une optique de planification tandis que les actions qui devaient faire suite aux études sectorielles réalisées sont laissées aux acteurs compétents et inscrites dans le programme INTERREG III. Ainsi, les travaux concernant la Lys sont pris en charge par l'organisme national « Voies navigables de France » et ses équivalents régionaux en Wallonie et en Flandre, « Voies hydrauliques de Wallonie » et « Waterwegen en Zeekanaal NV ». Ils s'inscrivent dans le grand projet européen de liaison Seine-Escaut visant à relier les voies d'eau depuis Le Havre jusqu'à Rotterdam, et dans la partie plus restreinte du projet concernant le canal Seine-Nord. Il s'agit principalement de développer le transport fluvial de grand gabarit[1099].

[1098] Délibération du Conseil de Communauté de Lille Métropole du 25 juin 1993.
[1099] *La Voix du Nord*, 3 novembre 2001, 18 avril 2005, 3 décembre 2008 ; *Nord Eclair*, 7 décembre 2008 + www.vnf.fr.

Projet européen de liaison Seine-Escaut, Voies navigables de France, www.vnf.fr, 2009.

Du côté du canal de La Marque/Roubaix/Espierres (liaison Deule-Escaut), le projet INTERREG « Blue links » mobilise la Région wallonne, les Voies navigables de France, la Préfecture du Nord-Pas-de-Calais, le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, le Conseil général du Nord, LMCU et l'Agence de l'eau Artois-Picardie. Le projet vise à rétablir des activités de loisirs et de tourisme le long du canal. Cela implique une remise en navigation du canal et l'aménagement des abords, c'est-à-dire des travaux de rénovation des ponts, passerelles et écluses, le dragage des eaux, l'aménagement de sentiers sur les berges, et l'installation d'une « maison du canal » côté belge et d'un « centre d'interprétation » côté français[1100].

[1100] *Nord Eclair*, 21 janvier 2005, 11 octobre 2008 ; *La Voix du Nord*, 1er juillet 2005, 7 août 2006, 13 octobre 2008, 20 juin 2008, 14 août 2008 ; *Les Echos*, 12 octobre 2005 + www.bluelinks2008.org.



La liaison Deule-Escaut, Projet Blue Links, www.bluelinks2008.org, 2008.

En comptant sur le soutien des autorités supérieures et de l'Union européenne, les communes se retrouvent au cœur d'interactions plus ou moins problématiques entre organismes nationaux de pays différents sur lesquelles elles ont peu de prise. Dans le même temps, elles sont prises dans un dispositif européen de plus en plus complexe et technique qu'elles n'arrivent pas toujours à maîtriser.

Au niveau de la Lys, en effet, la réalisation des travaux provoque certaines tensions, notamment entre les organismes nationaux responsables du projet et la commune de Comines, seule commune wallonne concernée par le projet, qui s'estime lésée par rapport à l'avancement des travaux sur les territoires français et flamands et qui se sent tenue à l'écart des négociations[1101]. L'affaire du rehaussement du pont de Comines est à cet égard significative[1102]. Les communes situées le long de la rivière frontalière, qui entendent profiter de ce grand chantier pour développer des activités touristiques et urbanistiques de remise en valeur des bords de Lys, font face à de multiples difficultés.

[1101] La personne en charge du dossier à la ville de Comines Belgique fait état du retard pris par la mise à gabarit de Lys sur le territoire de Comines contrairement à ce qui se passe dans les villes situées en amont et en aval : « *On est le dernier tronçon de la Lys qui n'a pas été réaménagé. Côtés français et flamand, c'est fait. Mais chez nous, on attend encore… C'est un problème. Et c'est lié à nos relations avec la Flandre. La position d'enclave de Comines joue souvent en notre défaveur. L'histoire des écluses est très révélatrice.* » I. Deforges, commune de Comines-Belgique, entretien du 8 décembre 2009.

[1102] En 2008, les Voies navigables de France veulent entamer les travaux de relèvement du pont, ce qui rendrait cet accès vers le centre-ville de Comines impraticable pendant plusieurs mois. Or, c'est justement la voie la plus empruntée par les frontaliers français qui viennent à Comines. Pour Gilbert Deleu, Bourgmestre de cette commune, cela risque d'être très dommageable pour les commerçants de la ville qui vivent essentiellement de la clientèle venant de France. Le Bourgmestre, appuyé par les commerçants de sa ville, s'insurge contre la décision française qui ne prévoit pas de passerelle de remplacement pendant le temps des travaux, d'autant plus que les travaux n'ont pu être coordonnés avec ceux qui doivent avoir lieu pour réaménager les berges de la Lys côté belge et qui vont également perturber la circulation dans le centre-ville de Comines. Le Maire de Comines-France et de Comines-Belgique décident finalement de mettre en place des animations le long de la Lys pendant la période des travaux afin d'attirer la population et ainsi de compenser le handicap de la fermeture du pont.

Quant au projet « Blue Links », il est confronté à des difficultés de coordination entre les pouvoirs régionaux wallons et les autorités françaises : côté wallon, on se plaint de la surenchère budgétaire provoquée par la France qui ne permet pas à la Wallonie de suivre le projet financièrement ; côté français, on estime que la Région wallonne n'a pas apporté la contribution financière prévue dans le projet INTERREG. Dans tous les cas, il en résulte un fort déséquilibre dans l'avancée des réalisations de part et d'autre de la frontière – la partie française étant plus avancée – et un blocage du projet, notamment concernant la question du stockage et du traitement des boues issues du dragage du canal[1103].

Par ailleurs, les exigences de plus en plus strictes en matière de gestion financière et d'indicateurs chiffrés contenues dans le programme INTERREG compliquent la réalisation des projets.

Face à ces difficultés, les responsables sectoriels ne peuvent pas compter sur le recours à l'organisation transfrontalière intercommunale, enbourbée dans ses questions d'évolution organisationnelle et juridique.

Finalement, le réaménagement des canaux transfrontaliers a d'abord été un objet d'étude de la COPIT à ses débuts avant d'être pris en charge par des acteurs sectoriels de plusieurs niveaux de pouvoir fortement soutenus par le programme INTERREG. Mais l'inscription dans le dispositif européen n'a pas empêché les difficultés et les tensions inter-gouvernementales et inter-régionales, et l'avènement de l'« Eurométropole » n'apparaît pas comme l'arène adaptée pour traiter ces dossiers déjà encadrés par de multiples organisations.

Une dernière initiative transfrontalière nous aidera à illustrer le caractère différencié de chacune des actions transfrontalières dans un même espace d'interactions triangulaire. Il s'agit de la coopération en matière d'eaux fluviales et pluvialex.

Dès sa création au début des années 1990, l'organisation transfrontalière COPIT pointe le problème de la gestion de l'eau comme l'un des thèmes principaux à traiter dans une optique transfrontalière. Plusieurs études menées dans le cadre du « projet Grootstad » traitent de ce sujet et, à la demande d'organismes chargés de la gestion de l'eau aux niveaux national et régional, il est décidé de mettre en place un observatoire transfrontalier de l'eau. Ce projet sera de courte durée. Quelques années plus

[1103] *Nord Eclair*, 24 mai 2004, « Les boues de dragage enlisent la réhabilitation ». Le responsable de l'urbanisme à la commune d'Estaimpuis nous raconte les difficultés du projet INTERREG « Blue Links » : « *Il y a un problème de traitement des boues. En fait, au début, ce qui était prévu dans le projet INTERREG pour l'aménagement du canal (la remise en état des écluses, des berges, des ponts…), c'est que les financements devaient être égaux de part et d'autre de la frontière. Comme il y avait déjà pas mal de choses à faire côté belge, on n'a pas voulu rajouté le curage et le traitement des boues. Mais ensuite, il y a eu une sorte de chantage du ministre Darden* [ministre wallon des Travaux publics] *qui a dit « vous prenez nos boues ou je ne finance pas la partie belge du réaménagement du cana »', on a conclu que le curage et le traitement des boues côté belge se ferait en France mais en dehors du projet INTERREG pour ne pas déséquilibrer le budget. En échange de quoi, le gouvernement wallon s'engageait financièrement sur le projet INTERREG. Finalement, côté français, ils ont fait exploser le budget, la Région wallonne était incapable de suivre, et les Français ont donc répliqué qu'ils ne traiteraient pas les boues belges tant que la Région wallonne ne payait pas sa part. Résultat : côté français, tout est fini, et côté belge, le curage n'a toujours pas été fait, et on ne sait pas où traiter les boues.* » F. Fourmentraux, commune d'Estaimpuis, entretien du 8 décembre 2009.

tard, la mise à l'agenda de la question de l'eau au niveau européen déplace la question à l'échelle internationale.

La directive européenne de 2000 sur l'eau[1104] exige d'avoir une réflexion à l'échelle des districts hydrographiques afin d'améliorer l'état des eaux européennes. Cela suppose la mise en place de dispositifs de concertation entre les différents pays qui sont reliés par un même cours d'eau ou qui partagent une même nappe phréatique. Concernant notre territoire d'étude, c'est le cas de l'Escaut qui prend sa source dans le Nord de la France, traverse la Belgique, puis se jette dans la mer aux Pays-Bas. Suite à la directive communautaire, mais aussi en raison de conflits et de problèmes récurrents d'inondation, de pollution et de surexploitation de la nappe phréatique franco-belge[1105], une « Commission internationale de l'Escaut » est mise en place et réunit les acteurs compétents des trois pays[1106]. Le but de cette commission est alors de dresser un diagnostic partagé sur l'état de l'eau dans le bassin de l'Escaut, de coordonner les politiques nationales et locales, et définir des principes et des objectifs directeurs communs via des avis et des recommandations exprimés dans un plan de gestion à l'échelle du district hydrographique. A cette fin, les membres de la « Commission internationale de l'Escaut » élaborent un projet dans le cadre du programme INTERREG B de coopération transnationale, appelé projet « Scaldit », qui vise à réaliser une analyse du District hydrographique de l'Escaut et à définir les bases d'une future politique intégrée de gestion du District[1107]. Si la directive européenne prévoit une concertation internationale à l'échelle des districts, elle ne l'exige pas concernant les bassins et les sous-bassins qui restent organisés au niveau national et infranational. Les Etats membres et les autorités territoriales responsables de la gestion des eaux se focalisent alors sur la transcription des règles européennes aux niveaux national ou régional laissant un peu de côté la question de la coordination transfrontalière. Il n'est dès lors plus question de solliciter la COPIT.

Organisation de la gestion de l'eau par bassin versant : la réaffirmation des logiques régionales

« On a une organisation transfrontalière au niveau du District dans le cadre du projet « Scaldit », mais au niveau des bassins versants, on n'a rien de prévu. Alors que les bassins aussi sont traversés par les frontières ! Mais ils ont été définis par la Région flamande comme s'arrêtant à la frontière. Ce n'est pas logique, puisque dans le même temps, l'Europe demandait une gestion par bassin versant. L'organisation hydrographique exigée par l'Europe n'est pas respectée. Mais, c'est normal aussi car ce sont les Etats qui interviennent dans l'Union européenne. Donc, en réalité, chacun s'est organisé sur son territoire national.

[1104] Directive-cadre du 22 décembre 2000 (2000/60/CE) sur la protection des ressources en eaux douces, superficielles ou souterraines.

[1105] Les Belges dénoncent l'usage trop intensif fait par les Français de la nappe dite du carbonifère située dans la région du Tournaisis dans laquelle puisent les Flamands de Courtrai, les Wallons de Tournai et Mouscron et les Français de Lille, Roubaix et Tourcoing. Les Français récusent en partie ces accusations. De plus, il y a également un conflit entre Flamands et Wallons, les premiers accusant les seconds de ne rien faire pour diminuer leurs prélèvements.

[1106] La Commission réunit des représentants de la Région flamande (du « Vlaamse Milieumaatschappij », le ministère flamand de l'environnement), de la Région wallonne (Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement), de la Région de Bruxelles-capitale (Bruxelles-Environnement), du Royaume des Pays-Bas (Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, la province de Zélande et la direction générale « Eau » du Ministère néerlandais des Transports et des Voies Navigables) et de l'Etat français (notamment la Direction régionale de l'environnement, la DIREN). Du côté français, a également été associée la Communauté urbaine de Lille (LMCU).

[1107] Le projet « Scaldit » qui dure de 2003 à 2008 est suivi du projet *Scaldwin*, toujours dans le cadre d'INTERREG B mais cette fois-ci pour la période de programmation 2007-2013. Ce dernier vise à prolonger les acquis du projet « Scaldit » en termes de concertation transnationale sur les questions de réhabilitation écologique des ressources en eau dans le District international de l'Escaut.

Certes, il y a des recommandations dans le plan de gestion du District encourageant la gestion transfrontalière au niveau des bassins, mais ce n'est pas opérationnel. (…) Les législations sont traduites au niveau de chaque région, sans prendre en compte le fait que certains bassins sont transfrontaliers. Pour nous, ça nous pose beaucoup de problèmes parce qu'on est en aval et qu'il y a beaucoup d'usines en France et en Wallonie qui déversent des pollutions en amont. Donc, au niveau des districts, on a des rencontres régulièrement, mais au niveau des bassins, toujours rien alors que ça serait vraiment nécessaire. Même s'il y a déjà eu beaucoup d'améliorations sur la qualité des eaux : la Lys surtout, qui était avant un vrai dépotoir, est devenue presque propre. Mais on ne connaît même pas nos homologues de l'autre côté de la frontière. Je connais depuis deux semaines seulement mon collègue wallon ! Il m'a appelé il y a quinze jours pour qu'on se voie concernant un contrat de rivière qui nous lie. (…) Avec la Région wallonne, les contacts ne sont pas évidents. Les législations et l'organisation sont régionales et sont donc différentes entre la Wallonie et la Flandre. Là-bas par exemple, j'ai appris que leurs sous-bassins correspondaient à nos bassins ici. (…) La coopération transfrontalière n'est pas marquée sur nos agendas. Ce n'est pas une priorité. Ce n'est même pas une mission définie. C'est du surplus pour celui qui veut bien s'y mettre. Bien sûr, on est libre de la faire si on veut, mais il faut d'abord faire le reste, ce qui est demandé au niveau régional. »
D. Maes, CIW (Coordonatie Integraal Waterbeleid), 11 mars 2009.

« L'observatoire de l'eau est un projet que la COPIT a développé pendant deux ans environ. Il avait pour but de mettre en contact les différents gestionnaires et autres autorités qui intervenaient là-dedans, surtout sur la question de la nappe carbonifère qui est un grand sujet de discorde franco-belge. Il s'agissait d'échanger sur les enjeux et de mettre en commun les infos. Ça a pas mal réussi. Mais quand on a voulu passer aux eaux de surface et aller plus loin, tout s'est arrêté parce que le décret sur l'eau était en train d'être établi par la Parlement flamand et celui-ci voulait d'abord que les choses se mettent en place en Flandre avant de se lancer dans une coopération avec un autre pays. Il y avait donc à ce moment-là une vraie réticence côté flamand. Côté wallon, c'était pire encore, je crois. On peut dire qu'il y a eu obstruction de la part de la Région wallonne qui estimait que ce n'était pas la tâche des autorités locales de s'occuper de ça. Maintenant, c'est aux nouvelles autorités, la CIW en Flandre et la DGARNE en Wallonie[1108], de recommencer le travail. »
S. Verreu, Leiedal, 11 mars 2009.

« Ce n'est pas facile de redémarrer quand on s'est arrêté. Les gens ont changé, le fonctionnement a changé… »
D. Maes, CIW, 11 mars 2009.

Malgré tout, les enjeux transfrontaliers font leur apparition dans les documents de planification élaborés par les collectivités territoriales de chaque côté de la frontière[1109]. De plus, le fait que la Communauté urbaine de Lille ait réussi à être associée d'être à la « Commission internationale de l'Escaut » marque la reconnaissance de la dimension locale du problème de l'eau : LMCU participera notamment au groupe de travail sur la gestion de la nappe phréatique transfrontalière carbonifère.

« Il y a eu une volonté de l'Etat de ne pas surexploiter les ressources en eau. Et aussi, le fait que LMCU veuille rayonner sur toute l'Europe du Nord. Il y avait une commande politique derrière cet engagement de LMCU dans la Commission. LMCU a dit : « on veut être important dans ce projet ». »
L. Blondel, LMCU, 20 avril 2009.

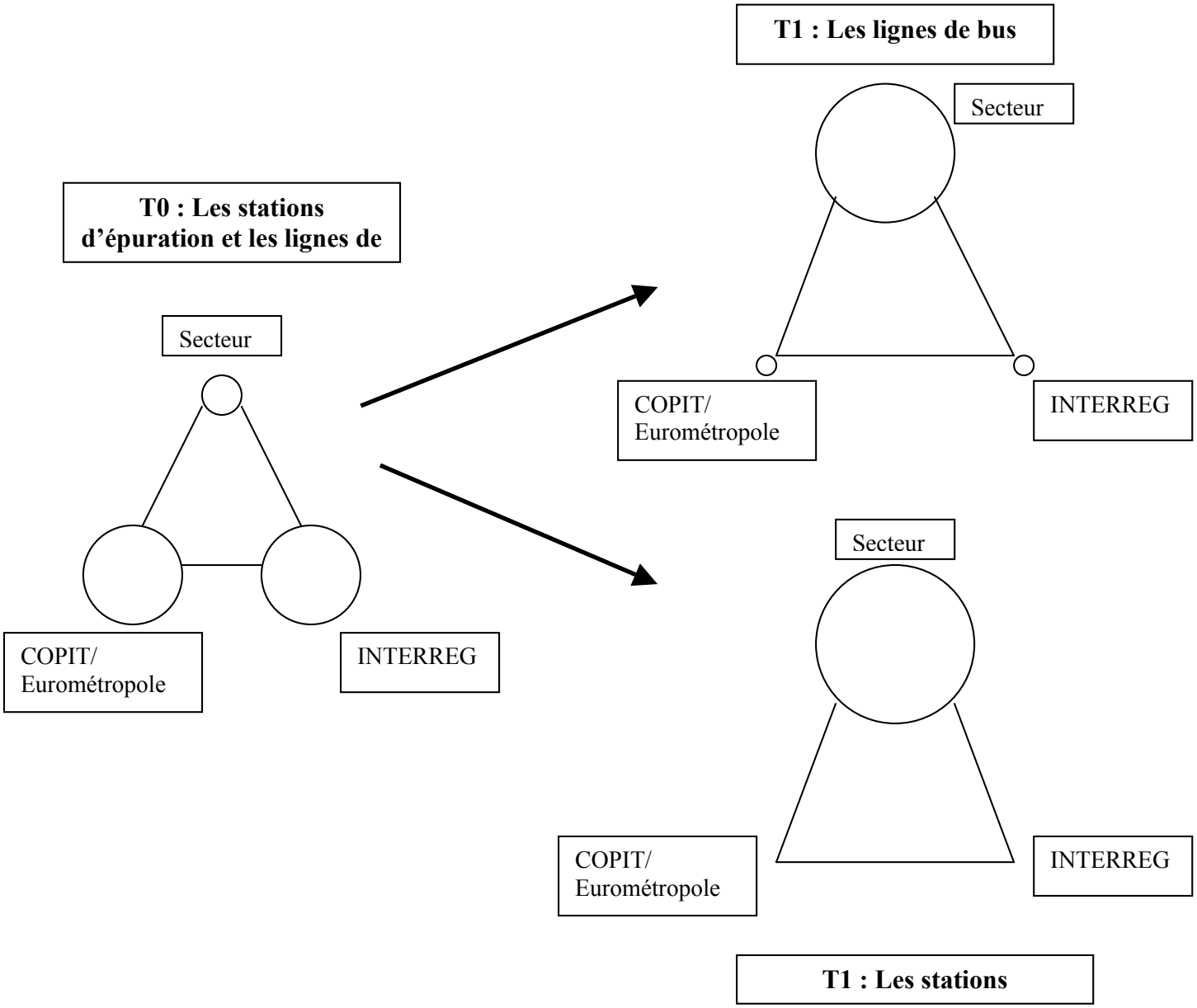
[1108] La CIW (Coordonatie Integraal Waterbeleid) en Flandre et la DGARNE (Direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement) en Wallonie sont les administrations missionnées par les gouvernements régionaux pour mettre en place et coordonner la politique de gestion des ressources en eaux au niveau du territoire régional en tenant compte des orientations définies dans la directive-cadre européenne.
[1109] Côté français, la dimension transfrontalière apparaît en effet dans les documents de planification élaborés au niveau des bassins hydrographiques interrégionaux (six sur l'ensemble de la France), les SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau), ainsi qu'au niveau des sous-bassins locaux, les SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau).

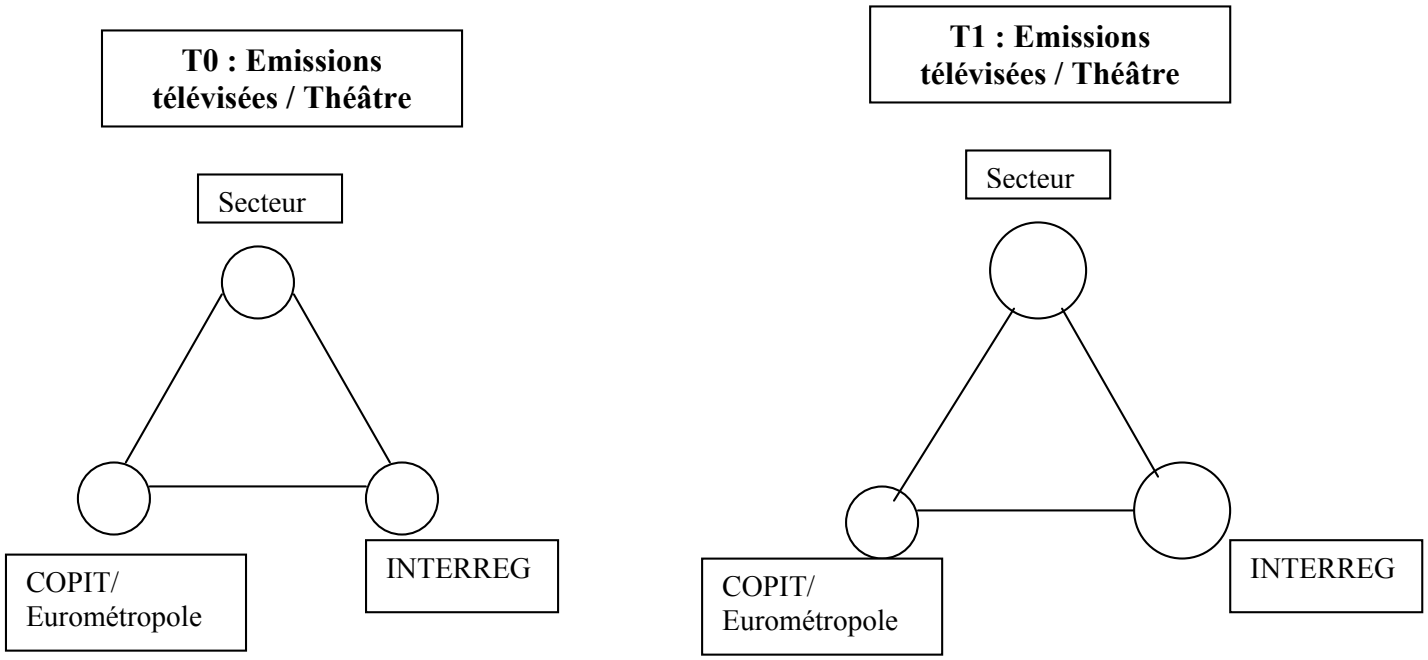
Mais de manière générale, la directive européenne s'est plutôt traduite par l'imposition d'une concertation transnationale au niveau des districts hydrographiques[1110] au détriment d'une gestion transfrontalière des bassins. Malgré la participation de quelques organisations locales et notamment de LMCU, les principaux protagonistes de la concertation restent les Etats et les Régions quand il s'agit d'un cadre fédéral – comme c'est le cas pour la Belgique –, ainsi que le montrent H-J. Scarweel et R. Laganier dans leur article sur le District hydrographique de l'Escaut[1111]. Les administrateurs locaux et avec eux, l'organisation intercommunale transfrontalière, se trouvent alors mis à l'écart, et certains d'entre eux comptent sur l'Union européenne et sur l'« Eurométropole » pour améliorer les mécanismes de participation locale dans la gestion des problèmes de l'eau. Si l'« Eurométropole » prenait en charge ce problème, cela pourrait être l'occasion de développer une gestion plus localisée des cours d'eau et des problèmes afférents (inondations, pollutions…), ce qui fait dire au responsable de ces questions au sein de l'intercommunale Leiedal : « *Maintenant, on attend l'Eurodistrict. Avec l'organisation en bassins et sous-bassins et avec l'Eurodistrict, le rôle de Leiedal va évoluer*[1112]. »

Ainsi, le cas de la gestion des eaux de surface et souterraines nous dévoile des affinités entre les acteurs sectoriels et la COPIT avant que le problème ne soit pris en main par l'Union européenne via INTERREG B qui l'inscrit dans une logique internationale où les Etats et les Régions occupent la place centrale, tandis que l'organisation transfrontalière installée au niveau intercommunal se trouve quelque peu mise sur la touche. Pourtant, certains acteurs du secteur au niveau local aimeraient que l'« Eurométropole » s'implique davantage afin de redonner à la politique de l'eau une dimension plus locale et transfrontalière.

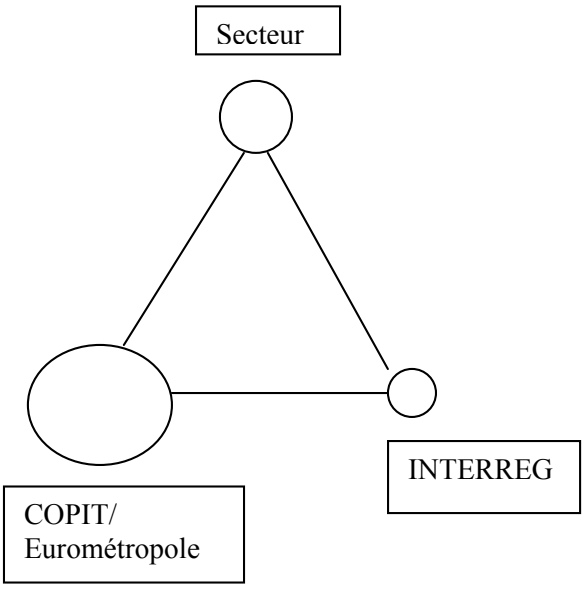
Ces différents exemples de coopération transfrontalière donnent à voir des configurations variées d'interactions : chaque action sectorielle s'appuie sur des ensembles de règles appartenant à différents ordres institutionnels. Mais dans chaque cas, on retrouve une configuration qui comporte trois pôles : le dispositif européen INTERREG, l'organisation transfrontalière intercommunale et le secteur auquel se rattache l'action de coopération. Schématiquement, on aurait un triangle dont les côtés (ou pour le dire autrement, la distance entre les trois pôles) se modifieraient en fonction de l'histoire particulière de chaque action sectorielle transfrontalière. Ainsi, selon la relation plus ou moins proche du secteur aux deux autres pôles (ce qui représentent deux côtés du triangle), la forme du triangle évolue et entraîne une modification des relations entre INTERREG et l'organisation intercommunale transfrontalière (troisième côté du triangle). De plus, pour une même action sectorielle, la forme du triangle peut aussi évoluer dans le temps.

[1110] Encore s'agit-il d'une concertation peu contraignante puisqu'elle ne peut aboutir qu'à des avis et des recommandations.
[1111] Scarlwell H-J., Laganier R., « Les recompositions de l'action publique en contexte transfrontalier. L'exemple du district hydrographique de l'Escaut », Revue électronique *Développement durable et territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, mis en ligne le 01 novembre 2003, www.developpementdurable.revues.org.
[1112] S. Verreu, Leiedal, entretien du 11 mars 2009.

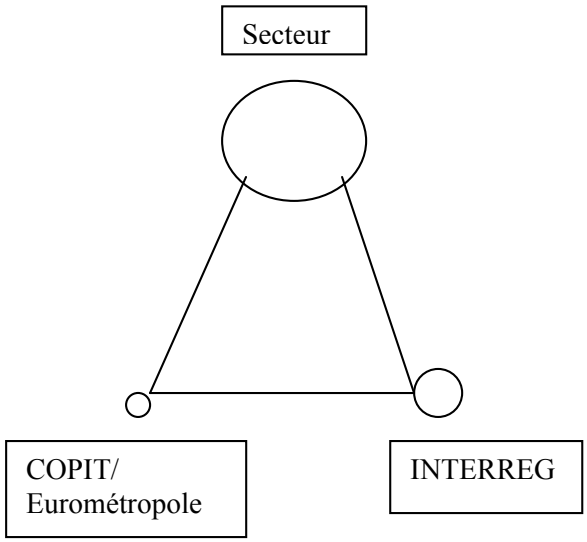

T1 : Les lignes de bus
Secteur
T0 : Les stations d'épuration et les lignes de
Secteur
COPIT/ Eurométropole
INTERREG
COPIT/ Eurométropole
INTERREG
Secteur
COPIT/ Eurométropole
INTERREG
T1 : Les stations


T0 : Emissions télévisées / Théâtre
Secteur
COPIT/ Eurométropole
INTERREG
T1 : Emissions télévisées / Théâtre
Secteur
COPIT/ Eurométropole
INTERREG

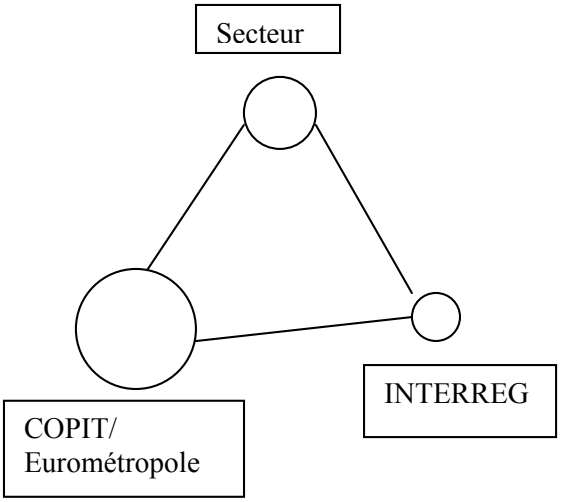
T0 : Aménagement de la Lys (et des abords)



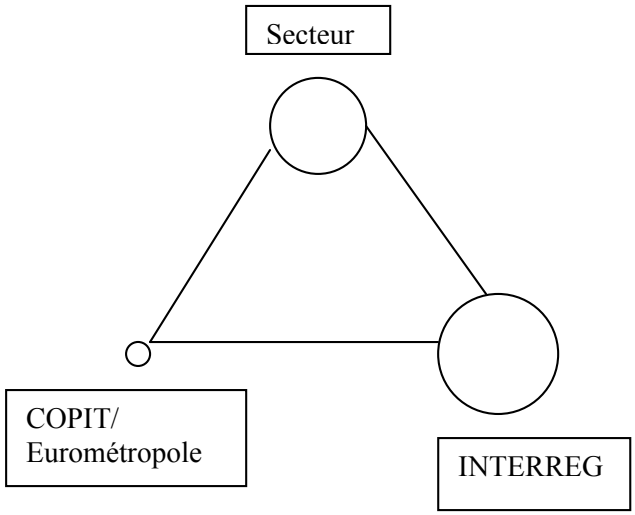
T1 : Aménagement de la Lys (et des abords)

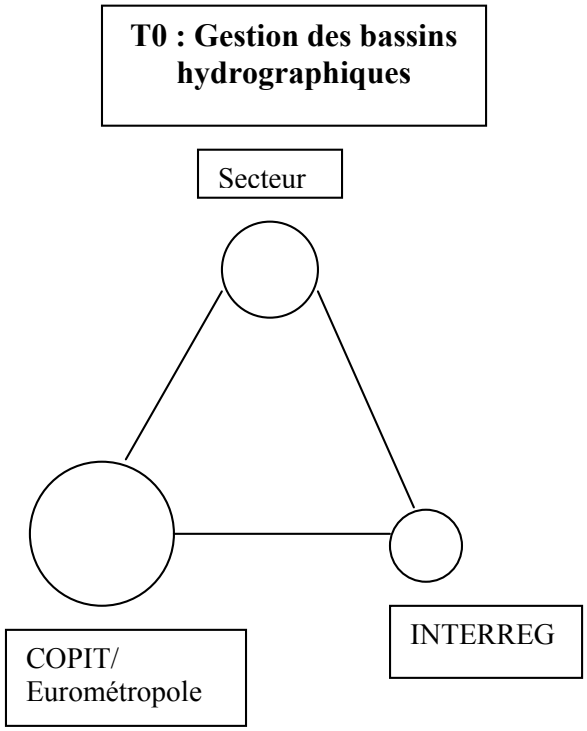


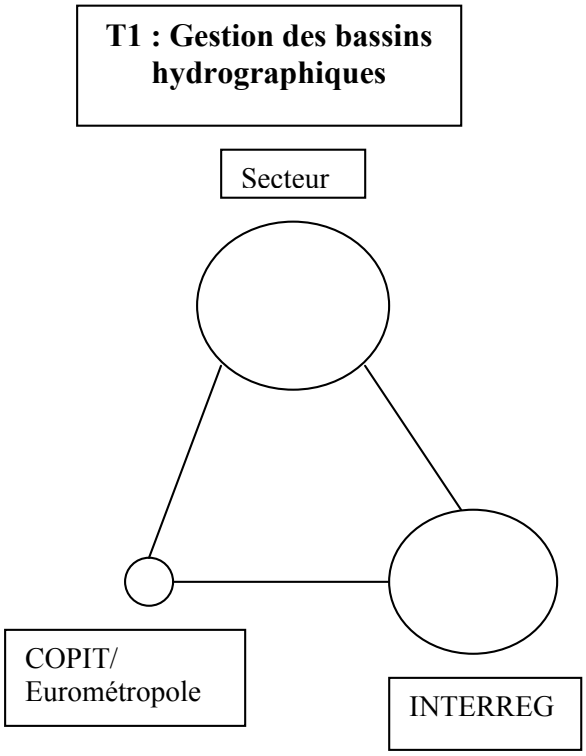
T0 : Aménagement du canal La marque/Roubaix/Espierre



T1 : Aménagement du canal La marque/Roubaix/Espierre







T0 : années 1990
T1 : années 2000

Ces schémas décrivent une configuration triangulaire modulable à travers laquelle la coopération transfrontalière franco-belge se déploie selon des combinaisons différenciées en fonction du secteur d'action publique observé et de la période considérée.

Conclusion intermédiaire

A travers les différents exemples d'actions transfrontalières sectorielles que nous avons exposés, une nouvelle réalité de la coopération transfrontalière franco-belge est apparue : il s'agit d'une troisième arène d'institutionnalisation qui se développe parallèlement à celles déjà explorées du dispositif européen INTERREG et de l'organisation intercommunale transfrontalière. Contrairement à ces deux ordres institutionnels, les actions sectorielles de coopération ne présentent pas un cadre cohérent de règles susceptibles d'orienter la coopération transfrontalière dans sa globalité. Chaque action sectorielle examinée (le traitement des eaux usées, les transports publics, les émissions télévisées locales, le service crématoire, la création théâtrale) répond à un ensemble de règles original où priment les logiques sectorielles, même si les principes d'action véhiculés par la COPIT/Eurométropole et le dispositif européen INTERREG ne sont pas entièrement ignorés. Les acteurs sectoriels font en réalité un usage à la fois partiel et variable des règles définies dans le cadre des deux ordres institutionnels décrits précédemment : partiel dans la mesure où ils ne retiennent que certaines des règles ; variable car le recours à ces règles évolue avec le temps et en fonction des dynamiques propres à ces différents secteurs.

Ainsi, ces diverses actions sectorielles forment plutôt une nébuleuse institutionnelle, qui n'en constitue pas moins une source de production normative autonome bien qu'hétérogène. L'organisation intercommunale transfrontalière, trop tournée vers l'expertise et sa propre évolution organisationnelle, ne réussit pas à trouver les bons relais pour détourner les acteurs opérationnels de leurs logiques sectorielles. Même au sein des organisations intercommunales, une certaine distance sépare les fondateurs de la COPIT, petit groupe d'individus spécialisé dans la production intellectuelle, et les acteurs plus opérationnels répartis dans les directions sectorielles des différentes autorités publiques.

Au final, l'analyse des actions de coopération conduit à ne plus envisager l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière uniquement sous l'angle d'organisations ou de dispositifs spécialement conçus pour créer des règles – tels qu'INTERREG ou la COPIT –, qui produisent des politiques procédurales. Notre analyse nous amène à considérer l'action publique dans sa dimension substantielle, et à voir que les règles se forment également à travers les pratiques des acteurs sectoriels. L'étape de mise en œuvre conduite par les acteurs sectoriels semble produire autant de normes pour la coopération transfrontalière que les activités réalisées dans le cadre d'INTERREG et de la COPIT/Eurométropole.

Conclusion de la partie 3 :

Une institutionnalisation fragmentée : la centralité intercommunale en question

L'étude approfondie du fonctionnement de la COPIT/Eurométropole nous a conduit à constater le caractère inachevé et fragile de la construction institutionnelle de la coopération transfrontalière dans ce cadre de cette organisation. C'est à partir de ce résultat que nous avons choisi d'étudier le dispositif européen INTERREG. Alors que celui-ci apparaît au premier abord beaucoup plus fragmenté et dispose d'une dimension cognitive moins affirmée, l'analyse détaillée de sa mise en pratique par les collectivités territoriales françaises et belges montre au contraire un processus d'institutionnalisation plus abouti, ou du moins, davantage engagé que celui entamé dans le cadre de l'organisation intercommunale transfrontalière. A travers des mécanismes de spécialisation, de professionnalisation et de contrôle, les préceptes et les méthodes prescrits par la Commission européenne prennent progressivement forme à travers des routines et des modèles sur lesquels les équipes responsables de la gestion du programme européen ont de moins en moins d'emprise au fil des programmations.
Pour autant, le dispositif INTERREG n'offre pas de ligne de conduite, ni de formules opérationnelles pour encadrer directement les actions concrètes de coopération qui continuent de dépendre principalement des modes de gouvernement propres à leur secteur d'action publique. Ainsi, quels que soient les projets transfrontaliers observés, qu'ils aient connu un certain succès dans leur réalisation ou qu'ils aient au contraire rencontré des difficultés, ils suivent tous un parcours original, qui ne peut s'expliquer uniquement par leur attachement aux ordres institutionnels incarnés par la COPIT/Eurométropole et par INTERREG.

En nous penchant sur le fonctionnement du dispositif INTERREG d'une part, et sur les actions de coopération mises en œuvre dans différents secteurs d'autre part, nous mettons en lumière deux nouvelles arènes qui fournissent à la coopération transfrontalière franco-belge des principes d'action et d'organisation distincts de ceux développés dans le cadre de la COPIT puis de l'« Eurométropole ». Le processus d'institutionnalisation dirigé par l'organisation intercommunale perd alors de sa centralité. D'un côté, il se voit doublé par des règles venues de l'Union européenne, qui sont reprises par les autorités régionales et intermédiaires. D'un autre côté, il doit s'accommoder de logiques sectorielles persistantes qu'il ne parvient pas véritablement à influencer. Pour les acteurs de l'organisation intercommunale transfrontalière, il s'agit à la fois de s'appuyer, de contrôler et de se différencier de ces forces institutionnelles extérieures, d'où l'ambiguïté des relations qu'ils entretiennent à leur égard.

Finalement, au terme de cette troisième et dernière partie, la coopération transfrontalière apparaît beaucoup plus complexe et plurielle que si elle avait été envisagée uniquement à travers le cas de l'organisation intercommunale transfrontalière. Considérer le dispositif INTERREG d'une part, prendre en compte les actions concrètes de coopération menées par les acteurs sectoriels d'autre part, nous permet d'avoir une vision plus complète et multidimensionnelle de l'espace d'action publique dans lequel se déploie la coopération transfrontalière franco-belge.

Ce résultat pourrait laisser penser que la découverte de cette complexité résulte simplement d'une prise en compte des différents niveaux de l'action publique : les actions sectorielles se positionneraient à un niveau territorial, quand INTERREG et l'organisation intercommunale transfrontalière se situeraient à des niveaux plus « macro », encadrant les actions réalisées par les acteurs locaux. Or, notre analyse démontre qu'il ne s'agit justement pas uniquement d'une question de niveaux de gouvernement, mais davantage d'une question de juxtaposition et de chevauchement d'ordres institutionnels qui ont tous un caractère multi-niveaux. En d'autres termes, l'apport de cette troisième partie ne résulte pas d'un changement d'échelle qui entraînerait un changement de focale de la part de l'observateur scientifique. Notre étude se situe toujours, quel que soit le cadre institutionnel ou l'action de coopération considéré, sur le territoire intercommunal transfrontalier qui entoure les villes de Lille, Tournai et Kortrijk. Sans considérer ce territoire géographique de manière stricte, nous avons voulu garder cette échelle d'observation qui correspond à l'espace défini initialement par la COPIT et qui constitue un point de référence à partir duquel confronter les trois mouvements d'institutionnalisation qui guident la coopération transfrontalière franco-belge. En nous limitant à cet espace, nous faisons de ce territoire le point de convergence de ces différents processus d'institutionnalisation. Ainsi, cela permet de les comparer mais également d'interroger plus facilement les interactions qui les relient. Par ailleurs, cette focale d'analyse très localisée ne nous empêche pas de mettre en évidence la multiplicité des niveaux de gouvernement qui interviennent dans la fixation des règles de la coopération transfrontalière, que ce soit à travers le dispositif INTERREG, l'« Eurométropole » ou les diverses actions sectorielles.

L'intérêt de notre analyse ne repose donc pas tant sur l'observation d'une logique de « gouvernance »[1113] que sur la mise à jour de la coexistence, pour un même domaine d'action, celui de la coopération transfrontalière, de trois arènes d'institutionnalisation qui se sont construites parallèlement : INTERREG et l'organisation intercommunale transfrontalière en tant qu'ordres institutionnels, les multiples secteurs d'action publique en tant que nébuleuse institutionnelle. Ces trois pôles qui entretiennent une plus ou moins grande proximité forment une configuration triangulaire dans laquelle chacune des actions de coopération s'inscrit à sa manière.

[1113] Au sens de la participation d'une palette d'acteurs de plus en plus large à la production de l'action publique.

Conclusion générale

Au terme de notre analyse, nous voudrions souligner d'une part l'apport général de notre travail, d'autre part, ses limites et les pistes de recherche qu'elles font émerger. Mais tout d'abord, nous voudrions rappeler les principaux résultats empiriques de notre développement.

Les chemins multiples de la coopération transfrontalière franco-belge

Dans un premier temps, nous avons montré que l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière passe par un processus de légitimation : légitimation qui nécessite d'abord la constitution de la question transfrontalière en problème public, c'est-à-dire en « objet légitime d'action publique » ; légitimation ensuite de l'organisation qui prend en charge ce problème. Ces deux processus de légitimation sont liés puisque la façon dont la question transfrontalière est prise en charge par les autorités publiques territoriales se rapporte à la manière dont elle a été problématisée. En effet, ce sont les autorités locales qui se sont montrées les plus actives dans la construction du « problème transfrontalier », à savoir les intercommunales et en particulier la Communauté urbaine de Lille, qui vont être les plus à même pour le prendre en charge, en créant une organisation spécialement dédiée à cette tâche, la COPIT. Pour gagner en légitimité, cette organisation va entrer dans un processus de « fonctionnalisation » qui se traduit par l'affirmation de deux activités principales correspondant aux deux enjeux essentiels autour desquels a été construit le « problème transfrontalier » : la production d'un savoir transfrontalier d'une part, s'inscrivant ainsi dans la problématique du développement territorial ; un travail sur l'évolution formelle de la coopération transfrontalière de l'autre, répondant de la sorte à l'enjeu de reconfiguration des relations intergouvernementales.

Au delà de la légitimité de la coopération transfrontalière en tant que problème public ou en tant qu'organisation, notre réflexion sur l'institutionnalisation a soulevé la question de l'autonomie de l'organisation ainsi créée, c'est-à-dire l'existence de règles propres à l'organisation – formelles ou informelles - qui guident le comportement des acteurs.

Ainsi, dans un second temps, nous avons examiné en détail le processus de construction institutionnelle de l'organisation intercommunale depuis la création de la COPIT en 1991 jusqu'à la mise en place de l'« Eurométropole » en 2008, et nous avons mis en évidence l'émergence de représentations, de modalités d'interactions et règles de fonctionnement partagées par les différents acteurs de l'organisation transfrontalière. Ces règles sont issues de compromis entre acteurs reflétant un rapport de force le plus souvent favorable à la France.

Si certains des principes et des valeurs communes tendent à se prolonger au fil des ans, l'ensemble de la production normative peine à se stabiliser et à s'objectiver car la configuration relationnelle sur laquelle elle repose est soumise à des clivages qui dépassent le cadre de l'organisation et à des incertitudes liées à la perspective de changements d'acteurs. Ces clivages et ces incertitudes sont

pourtant constitutifs de l'organisation : ce sont sur eux que se sont construites les règles communément admises. Se pose alors la question de savoir si l'organisation ne s'est pas bâtie sur des règles qui entravent son propre processus d'institutionnalisation, bien que la possibilité d'un ajustement des règles sous l'effet de nouvelles conditions d'activation et de la mobilisation de nouveaux acteurs reste ouverte pour l'avenir. Dans tous les cas, l'analyse donne à voir une organisation dont le processus de construction institutionnelle est encore fragile et inachevé, bien loin de l'image qu'elle affiche d'arène institutionnelle dominante de la coopération transfrontalière franco-belge.

Parallèlement à la construction institutionnelle fragile incarnée par la COPIT puis par l'« Eurométropole », d'autres arènes d'institutionnalisation se sont développées pour organiser l'action publique transfrontalière.
D'un côté, la coopération transfrontalière est devenue une des thématiques de la politique régionale européenne, à travers le programme INTERREG qui prend plus d'ampleur à chaque nouvelle programmation. INTERREG rassemble plusieurs types d'acteurs de niveaux de gouvernement différents autour d'un dispositif de plus en plus technicisé, contrôlé, professionnalisé et spécialisé. Ainsi, en l'absence de cadres institutionnels bien établis au sein des Etats membres et des territoires infra-nationaux sur la question transfrontalière, la Commission européenne et les autorités territoriales responsables de la gestion du programme ont contribué à créer un système de règles qui se renforce au fil des années, traduisant l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. Si l'ordre institutionnel incarné par INTERREG se distingue à plusieurs égards de celui de la COPIT, ils entretiennent des relations complexes, notamment du fait de l'appartenance de certains acteurs aux deux arènes institutionnelles.
D'un autre côté, la coopération transfrontalière fait son apparition de manière dispersée au sein de plusieurs secteurs d'action publique. Les actions transfrontalières qui sont réalisées répondent avant tout aux logiques et rationalités internes au secteur concerné, même si l'attractivité financière du programme INTERREG et l'influence politique de la COPIT ont ponctuellement un effet sur la façon dont s'organise les projets de coopération franco-belges.

Au final, de sa constitution en problème public à sa mise en œuvre sectorielle, en passant par sa structuration organisationnelle et sa régulation dans le cadre d'INTERREG, la coopération transfrontalière franco-belge s'institutionnalise à travers des chemins multiples et parallèles qui se chevauchent et se concurrencent en même temps. Autrement dit, malgré la tentative d'instaurer une institution unique et/ou dominante sous la forme d'une organisation formelle (COPIT/Eurométropole), la coopération transfrontalière se structure dans le cadre de plusieurs
ordres institutionnels à la fois interdépendants et concurrents.

Un objet d'étude hybride à l'épreuve de théories éprouvées : contribuer aux débats scientifiques par la marge

Les principaux enseignements de notre démonstration proviennent du croisement entre un objet d'étude hybride, qui nous a entraînée vers une démarche de recherche expérimentale, et à certains égards imparfaite, et des concepts et corpus théoriques bien établis dont nous avons emboîté certains morceaux en fonction des besoins de l'analyse.

En d'autres termes, c'est en revenant sur la singularité de notre objet d'étude que nous pourrons mettre en évidence l'originalité de notre démarche et de notre construction analytique et la manière dont celles-ci contribuent à plusieurs grandes questions de recherche actuelles. La particularité de l'« objet transfrontalier » se situe dans son caractère hybride : entre local, national et international ; entre politique publique et organisation ; entre espace d'action publique et espace d'action politique.

Un objet d'étude multiscalaire : alimenter le débat sur la place du « local » et les relations intergouvernementales dans l'analyse du politique

Le « transfrontalier » mêle plusieurs niveaux d'action et plusieurs échelles, ce qui le situe à la croisée et à la marge de différents modèles méthodologiques et théoriques – même s'il n'y a pas une méthode et des théories adaptées au « local » et d'autres plus ajustées à l'étude des politiques sectorielles ou de l'Etat –, on peut remarquer certaines tendances en fonction de l'échelle d'observation.

Le « transfrontalier » peut être considéré comme un « objet local » qui relève de l'analyse de l'action publique locale dans la mesure où ses acteurs principaux sont des collectivités territoriales. Dans cette perspective, nous n'avons pas hésité à nous appuyer sur les travaux relatifs aux nouveaux territoires infra-nationaux d'action publique, en particulier ceux qui analysent « le territoire » comme une nouvelle ressource politique pour les acteurs locaux ou ceux qui démontrent la capacité d'action et de différenciation grandissante des pouvoirs locaux, et notamment des villes.

Cependant, la coopération transfrontalière contient également une dimension internationale, puisqu'elle fait se rencontrer des structures nationales distinctes, ainsi qu'une dimension européenne puisqu'elle fait l'objet d'un programme spécifique de l'Union européenne. De plus, elle touche à un des attributs fondateurs de l'Etat-nation en Europe, la frontière, dont le supposé effacement est un des symboles de l'intégration européenne. En ce sens, ce qui se passe aux frontières concerne les communes et autres autorités frontalières mais aussi les Etats et l'Union européenne. C'est d'ailleurs dans cette perspective que de nombreux auteurs ont présenté le transfrontalier comme un cas exemplaire pour l'analyse de la « gouvernance multi-niveaux ». Or, il nous semble que ce concept, s'il souligne la nécessité de prendre en compte les interdépendances entre acteurs, n'apporte pas de clé

essentielle à la compréhension de la réalité transfrontalière observée[1114]. En revanche, le caractère multiscalaire (sous-tendu par le terme de « gouvernance ») qui est attaché à l'objet de la « frontière » nous a obligé à sortir des analyses du « local » pour aller voir du côté des études européennes et porter notre regard sur d'autres lieux de construction institutionnelle possibles.

En ce qui concerne la méthode, nous nous sommes focalisée sur l'échelle locale dans la mesure où la majorité des acteurs impliqués dans la coopération franco-belge appartiennent à des autorités territoriales mais nous sommes restée attentive à ce que la coopération transfrontalière représente pour les acteurs européens, nationaux et régionaux. Cela consistait à nous concentrer sur un espace délimité de part et d'autre de la frontière franco-belge tout en intégrant l'influence d'acteurs situés en dehors de cet espace. Ainsi, dans l'analyse des processus de construction du « problème transfrontalier » et d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière via le dispositif INTERREG, nous avons pris en compte l'action de l'Etat, de la Commission européenne ou des Régions (notamment les Régions belges) resituée dans un contexte plus large que celui de la seule frontière franco-belge.

Finalement, le positionnement que nous avons adopté questionne l'existence même d'un « local » comme objet d'étude à part entière. On peut dire que la plupart des individus rencontrés sont des acteurs locaux, dans le sens où ils appartiennent à des collectivités locales, ou que le terrain d'étude, c'est-à-dire le périmètre géographique d'observation, est local dans la mesure où il s'agit d'un espace délimité relativement restreint. Mais cela n'implique pas le recours à un corpus théorique ou à une démarche de recherche particulière. Pour le dire autrement, notre analyse du transfrontalier alimente l'idée qu'il n'y a pas de spécificités des études du « local » mais plaide pour une hybridation des approches. Par exemple, une commune belge qui coopère via un projet INTERREG avec sa voisine française agit bien dans un périmètre de proximité – ce qui n'est pas le cas des grandes villes qui déploient des réseaux internationaux par exemple. Mais il n'en reste pas moins qu'elle outrepasse les frontières de son Etat, et en cela, entre dans la sphère d'analyse des relations internationales et/ou des politiques européennes, sans compter que l'élu de cette commune peut être dans le même temps représentant d'une autorité régionale ou étatique.

Par ailleurs, notre analyse tend à rompre avec la dichotomie centre/périphérie, c'est-à-dire avec une vision qui opposerait trop systématiquement les collectivités territoriales à l'Etat, vision qui persiste, parfois à juste titre, malgré les analyses en termes de contractualisation, de gouvernance ou de réseaux d'action publique. Bien que nous ayons privilégié une focale locale, nous avons pu constater que les relations entre les différents niveaux de gouvernement sont fluctuantes dans le temps et différenciées

[1114] Comme l'indique Vincent Simoulin en introduction d'un ouvrage sur la gouvernance territoriale, la notion de « gouvernance » n'est pas tant un concept opératoire qu'une réalité à étudier. Simoulin, V., « La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », in *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.), Paris, LGDJ, 2007.

en fonction des espaces considérés. Ainsi, en matière de coopération transfrontalière, il n'y a pas d'opposition nette et systématique entre des autorités centrales d'un côté et des acteurs locaux soutenus par la Commission européenne de l'autre – et ce, bien que la « frontière » constitue a priori un important symbole de la puissance d'Etat.

Ainsi, entre la fin des années 1980 et le milieu des années 2000, les positionnements se sont modifiés. L'Etat français, sous l'influence de quelques élus « frontaliers » multipositionnés, évolue d'une position défensive face aux velléités de coopération des autorités locales à une attitude nettement plus collaborative[1115]. Quant à la Commission européenne, depuis le lancement de la politique régionale, elle soutient largement les Régions comme acteurs essentiels de la coopération territoriale européenne, négligeant quelque peu les pouvoirs urbains, mais son regard commence à changer depuis l'affaire du GECT (2006) portée sur la scène européenne par quelques représentants français de grandes villes (dont Pierre Mauroy), ce qui traduit le regain de légitimité conférée par les institutions européennes aux acteurs urbains. Dernier exemple, la Région wallonne qui ne portait qu'un intérêt lointain pour les structures intercommunales, d'autant plus quand elles se situent à la marge de son territoire comme c'est le cas pour l'IEG et l'IDETA, se montre depuis quelques années plus attentive à ces organisations locales qui ont des responsabilités de plus en plus étendues. Elle va jusqu'à promouvoir, sous l'impulsion du Ministre-président Rudy Demotte (ancien président d'IDETA) et d'experts de la Conférence permanente pour le développement territorial (CPDT), une plus grande intégration de ce type de structures et une meilleure collaboration entre la Région et les organismes intercommunaux, notamment dans le cadre du transfrontalier.

Par ailleurs, les relations entre niveaux de pouvoir sont très différentes en Belgique et en France, et de plus en plus différentes entre la Wallonie et la Flandre. Ainsi, l'étude de la coopération transfrontalière franco-belge fait ressortir à quel point, en Belgique, les autorités centrales ne sont plus l'Etat fédéral, qui se retrouve presque malgré lui intégré dans le GECT à la demande de l'Etat français, mais bien les Régions. C'est pourquoi, il était souvent difficile de parler d'autorités étatiques ou d'autorités régionales de manière indifférenciée pour la zone transfrontalière, tant ces termes renvoient à des réalités différentes en France et en Belgique. En France, l'absence de hiérarchie et de compétences exclusives tend à mettre en concurrence les différentes collectivités territoriales quand elles sont susceptibles d'agir sur un même territoire et sur un même enjeu – ce qui est le cas du « transfrontalier » puisque celui-ci n'est pas une compétence en soi qui appartiendrait à une autorité en particulier. Ainsi, les positionnements de la Région Nord-Pas-de-Calais et du Département du Nord, impliqués à la fois dans INTERREG et depuis 2008 dans l'« Eurométropole », sont ambigus, et leur

[1115] Ce constat appelle une réflexion plus large sur le nouveau rapport de l'Etat à ses frontières et à sa souveraineté. Au vu du changement d'attitude de l'Etat à la frontière franco-belge, il semble que les « lieux » d'affirmation de la souveraineté que sont les frontières se soient déplacées. Ainsi, comme le montrent de nombreux auteurs, les frontières nationales ne sont plus seulement localisées à l'endroit des frontières physiques, elles se situent maintenant davantage au sein même des pays (frontières « déterritorialisées » : dans les aéroports, les gares, les zones de transit…) et aux frontières externes de l'Union européenne. Voir par exemple : John Crowley, « Differential free movement and the sociology of the "internal border"», dans E. Guild et C. Harlow (eds.), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford, Hart, 2001.

relation avec LMCU ambivalente. En Belgique, la hiérarchie entre la Région et les pouvoirs locaux est mieux établie même si la faiblesse des mécanismes d'intégration au niveau local renvoie les logiques de concurrence à ce niveau-là (malgré la fusion des communes réalisée à marche forcée dans les années 1970) : les dissensions entre les communes (entre Mouscron et Tournai par exemple) ou entre les intercommunales (entre l'IEG et l'IDETA, entre WVI et Leiedal) apparaissent clairement dans le cadre du partenariat transfrontalier, affaiblissant la position de la Belgique face aux Français de LMCU.

De plus, les relations intergouvernementales connaissent une différenciation croissante entre la Wallonie et la Flandre, ce que la coopération transfrontalière illustre parfaitement. Côté flamand, une certaine forme de décentralisation semble s'instaurer, avec une Région comme centre, une Province comme pouvoir intermédiaire et un local organisé autour de communes et d'intercommunales. En revanche, la Wallonie s'oriente vers un modèle centre/périphérie encore incertain et mal défini qui se caractérise par un effacement progressif de la Province –sans que sa disparition ne soit officiellement programmée –, des tentatives encore peu concluantes d'intégration locale, et une Région en cours d'affirmation qui a du mal à déléguer.

En faisant se confronter trois systèmes politico-institutionnels distincts, le cas de la coopération transfrontière franco-belge montre qu'on est bien loin d'une relation centre/périphérie simple et homogène dans le temps et dans l'espace, ainsi que d'une identification claire du « local » comme objet d'étude.

La coopération entre politique publique et organisation : concilier les analyses infra- et inter-organisationnelles

La coopération transfrontalière nous est ensuite apparue comme un objet d'étude hybride dans la mesure où son « identité » est encore floue : par certains aspects, elle renvoie à des formes organisées (à une organisation dans le cas de la COPIT, à un dispositif dans le cas d'INTERREG, ou à des secteurs) qui correspondent à un territoire bien délimité ; vue sous une autre perspective, elle s'apparente à une série d'actions qui est susceptible de constituer une politique publique[1116].

La perspective qui envisage la coopération transfrontalière sous l'angle d'un groupe organisé d'acteurs invite à s'intéresser aux dynamiques internes qui structurent les comportements et les croyances des acteurs à l'intérieur de ce/ces groupes. Ainsi, pour l'étude du fonctionnement interne de la COPIT ou du dispositif INTERREG, ce sont les analyses institutionnalistes de type socio-historique ainsi que

[1116] Il est par contre impossible d'y voir l'émergence d'un secteur d'action publique, au vu du manque de cohérence de ses actions et de ses acteurs (répartis dans diverses admininstrations sectorielles). Si on peut l'assimiler à une politique publique, il s'agirait plutôt d'une politique inter-sectorielle, de type politique de la ville ou politique de développement territorial.

l'analyse stratégique des organisations qui nous ont inspirée pour expliquer la production des règles collectives ainsi que les logiques de reproduction. Mais elles n'ont pas suffi pour comprendre la fragmentation de la construction institutionnelle qui caractérise la coopération transfrontalière franco-belge.

Si on considère maintenant la coopération transfrontalière comme une politique publique en train de se constituer, la question de l'institutionnalisation de cette politique passe par la mise en évidence des différents groupes organisés qui interviennent et par l'analyse des interactions entre ces groupes. Cette perspective, que nous avons adoptée pour mettre en évidence les différents ordres institutionnels, se rapproche plus des travaux sur les relations inter-organisationnelles et les « luttes d'institutions[1117]». Même si les individus qui peuplent ces organisations et qui circulent entre ces groupes organisés méritent une attention particulière, ce genre d'analyse se focalise surtout sur les relations inter-organisationnelles.

Au final, au vu du caractère indéterminé de la coopération transfrontalière, lié à sa nouveauté en tant que phénomène social autant que comme objet d'étude, nous avons combiné un regard externe et un regard interne sur l'institution : nous avons essayé d'un côté de comprendre les logiques endogènes qui gouvernent l'organisation transfrontalière intercommunale, le dispositif INTERREG ou même les actions sectorielles de coopération, privilégiant pour cela une démarche de sociologie politique à tendance historique ; d'un autre côté, nous avons tenté de dresser un tableau d'ensemble de la régulation transfrontalière sur un espace déterminé, ce qui nous a conduit à décrire une configuration constituée de trois pôles institutionnels interdépendants dont l'articulation complexe ne permet pas d'observer une cohérence d'ensemble.
L'analyse que nous faisons de la construction institutionnelle de la coopération transfrontalière entend ainsi contribuer à une conception des institutions qui dépasse la seule étude des organisations. Dans notre cas, ce sont deux ordres institutionnels et une « nébuleuse institutionnelle » que nous avons identifiés sans pour autant mettre en évidence de logique institutionnelle supérieure qui engloberait et dirigerait ces différents courants institutionnels. La question de leur possible convergence dans le futur reste néanmoins ouverte, ce qui pourrait conduire à une clarification de l'« identité » de la coopération transfrontalière, c'est-à-dire à faire se superposer politique publique, territoire et forme organisée.

En combinant les analyses inter et infra-organisationnelles, nous montrons que la coopération transfrontalière, du fait qu'elle concerne, par sa dimension géographique particulière, différents niveaux de gouvernement, fait l'objet d'une mobilisation désordonnée d'acteurs publics divers qui s'inscrivent dans des dynamiques partiellement autonomes les unes des autres. Ce « désordre » tient également à la relative nouveauté du « problème transfrontalier » sur l'agenda politique qui entraîne

[1117] Gaxie D., Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale, Paris, L'Harmattan, 1997.

une problématisation plurielle de la question transfrontalière et un mode de traitement composite et indécis : face à ce flou, on observe une appropriation disparate de ce nouvel « OVNI » par des acteurs multiples, mais pour des usages différenciés et selon des logiques institutionnelles différentes et construites à partir d'héritages propres à chacun des acteurs mobilisés.

Ainsi, au vu des différentes dynamiques institutionnelles à l'œuvre pour encadrer la coopération transfrontalière, nous avons développé différents niveaux d'appréhension : micro, sur le comportement des acteurs, et macro, sur les relations entre groupes organisés.

Ni territoire d'action publique, ni territoire d'action politique : au delà de la dissociation *policy/politics*

La dernière forme d'hybridation qui caractérise notre objet d'étude est celle qui fait se mélanger action publique et action politique. Les travaux sur l'émergence de nouveaux espaces d'action publique ont tendance à mettre en évidence la dissociation croissante entre les espaces de l'action politique, également appelés espaces « institutionnels » (dans un sens qui assimile les « institutions » aux organisations formelles traditionnelles du système politique), et les espaces de l'action publique, aussi appelés espaces « fonctionnels », censés être plus adaptés à la réalité des problèmes. Ainsi, les partenariats créés à l'échelle des agglomérations ou des « pays », notamment dans le cadre des groupements intercommunaux, seraient des tentatives pour instaurer une structure fonctionnelle pour la résolution des problèmes publics tout en conservant les instances politiques « traditionnelles » que sont les communes. Cependant, cette vision qui établit une division entre un espace d'action et un espace de légitimité n'échappe pas à certaines ambigüités et n'est pas toujours pertinente pour analyser les ressorts des supposés nouveaux « territoires ». Le cas de la coopération transfrontalière éclaire de manière intéressante ce débat.

D'un côté, si les nouveaux espaces d'action en cours de construction ne sont effectivement pas des territoires d'élection, il n'en reste pas moins qu'ils participent largement à la compétition politique dans la mesure où ils représentent pour les élus locaux des ressources de légitimité de plus en plus prisées. Ainsi, les acteurs politiques des communes et groupements intercommunaux frontaliers n'hésitent pas à mettre en avant, pour s'affirmer dans leur espace de représentation politique, le récit et les actions transfrontalières qu'ils mènent dans le cadre de la COPIT et de l'« Eurométropole ». L'investissement de « grands élus » comme Pierre Mauroy, Rudy Demotte ou Stefaan De Clerck démontre l'importance symbolique de la coopération transfrontalière dans les carrières politiques de ces personnalités. Pour autant, l'espace transfrontalier, que ce soit celui de l'organisation intercommunale transfrontalière, celui d'INTERREG ou celui des secteurs, ne constitue pas un territoire de représentation, d'où le relatif désintérêt de la majorité des élus. Le transfrontalier n'est donc pas un terrain classique de l'action politique, mais il n'est pas non plus, comme voudraient le

laisser croire ses promoteurs, un sujet dépolitisé, présenté comme consensuel dans le cas de la COPIT, technique dans le cas d'INTERREG.

D'un autre côté, les nouveaux partenariats ne sont pas seulement le produit de logiques fonctionnelles ajustées à la réalité de l'action publique. Le périmètre de la COPIT comme celui du dispositif INTERREG sont davantage issus de stratégies politiques qui cherchent à maintenir certains équilibres (notamment entre les trois partenaires) et à respecter les territoires existants, que le résultat de savants calculs techniques. Pour preuve, les périmètres de l'action transfrontalière sont aussi nombreux que les logiques institutionnelles identifiées : l'espace de la COPIT ne correspond pas à celui défini par l'Union européenne pour le programme INTERREG franco-belge, tandis que chaque action transfrontalière sectorielle concerne quant à elle un espace bien spécifique qui ne recoupe qu'en partie celui d'INTERREG ou de la COPIT/Eurométropole. En théorie, l'espace fonctionnel devrait être l'échelle où est capable de s'effectuer la coordination entre les différentes politiques sectorielles. Or, l'étude de quelques actions transfrontalières dans des secteurs diversifiés montre au contraire que les acteurs sectoriels sont indépendants les uns des autres, et entretiennent avec les instances supposées les coordonner des relations fluctuantes. Si on estime, avec Stéphane Nahrath et Frédéric Varone[1118], que les espaces fonctionnels se distinguent autant des territoires de représentation politique que des territoires de mise en œuvre des politiques sectorielles, alors, il est possible de considérer les espaces transfrontaliers comme tels. Mais dans ce cas, ils ne sont pas plus ajustés à l'action publique que les autres espaces définis selon les logiques politiques ou sectorielles.

Pour résumer, l'analyse du cas transfrontalier introduit de la complexité dans le découplage habituellement fait entre espace d'action publique et espace d'action politique. L'espace transfrontalier considéré n'est ni un territoire politique « classique », ni un territoire d'action publique intersectorielle, ni un périmètre sectoriel. Il est pourtant traversé par ces trois logiques sans que celles-ci ne soient convergentes. Aux différentes logiques institutionnelles correspondent des territoires d'action différents.

En conclusion, le caractère hybride de notre objet d'étude, lié à sa relative nouveauté, a nécessité une hybridation de la construction théorique et de la démarche de recherche. L'originalité du cas transfrontalier, qui semble toujours un peu « décalé » par rapport aux théories et concepts utilisés, apparaît finalement comme l'occasion de questionner les concepts et approches mobilisés, de les pousser à bout, de les aborder par la marge, de les ajuster et/ou de les combiner. Le fait que la coopération transfrontalière ne « cadre » pas complètement avec les approches conceptuelles

[1118] Nahrath S., Varone F., « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelle de l'action publique », in *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Faure A. et al. (dir.), Paris, L'Harmattan, 2009.

mobilisées exige un bricolage qui soulève des questions sur l'usage de ces concepts. Autrement dit, la nécessaire adaptation des outils conceptuels et méthodologiques au terrain transfrontalier franco-belge n'empêche pas notre réflexion de contribuer à quelques-uns des grands débats scientifiques relatifs à l'action publique locale, notament ceux qui portent sur l'étude des institutions, les nouveaux territoires d'action publique, la relation *policy/politics* ou encore sur les relations entre niveaux de gouvernement et entre échelles d'analyse.

Ce faisant, nous entendons contribuer à démontrer l'intérêt d'une approche monographique située à une échelle locale. Face aux critiques récurrentes relatives à la non-cumulativité et à la faible capacité de généralisation des études monographiques de type socio-historique, plus virulentes encore s'il s'agit d'études sur le « local », Renaud Payre souligne les possibles voies de dialogue de son travail sur les sciences de gouvernement avec d'autres recherches. Pour lui, l'apport de sa recherche se situe à trois niveaux : la démarche, les résultats et l'intérêt de mener des recherches sur des « *petits objets* »[1119]. Nous partageons ce constat quant à la plus-value de notre travail. Concernant la démarche de recherche, nous contribuons à montrer à la fois l'intérêt d'une approche monographique et diachronique, et la possibilité d'utiliser les concepts de manière relative, en n'en retenant que certains aspects en fonction des « besoins du terrain ». Par ailleurs, il nous semble possible d'enrichir les concepts et de les articuler les uns aux autres en se fondant sur un travail d'enquête empirique approfondi, ce qui nous rapproche d'Howard Becker pour qui « *les concepts ne sont que des généralisations empiriques*[1120] ». Pour ce qui est des résultats, nous montrons que dans un domaine d'action publique encore jeune, impliquant une pluralité d'acteurs à des niveaux de gouvernement différents, plusieurs ordres institutionnels peuvent coexister de manière plus ou moins autonome. Leurs processus d'institutionnalisation sont différenciés mais ils entretiennent des liens de concurrence et d'interdépendance. Enfin, à l'instar de Renaud Payre, nous démontrons qu'un objet d'étude relativement circonscrit dans l'espace – suite au choix d'une analyse micro et monographique – et parfois jugé anodin en termes d'« outputs » politiques, n'en constitue pas moins un objet d'étude intéressant par les enjeux qu'il soulève et les dynamiques qu'il laisse à voir, qui peuvent se retrouver dans d'autres configurations politiques.

[1119] Payre R., « Les institutionnalisations improbables. Une sociologie historique prospective des sciences de gouvernement », in *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Buton F., Mariot N. (dir.), *op.cit.*, p.83-84.

[1120] « La ficelle qui consiste à considérer les concepts comme des généralisations empiriques aide à résoudre les problèmes engendrés par la croyance insistante et non questionnée selon laquelle les propriétés d'un concept sont toujours toutes réunies dans un même cas. En les désolidarisant et en les traitant comme des éléments susceptibles de varier indépendamment les uns des autres, on transforme un problème technique en une possibilité d'enrichissement théorique. » Becker H., op.cit., p.213.

Limites et difficultés de la recherche : ce qu'elles nous apprennent aujourd'hui et les perspectives qu'elles dégagent pour demain

Au terme de cette recherche, nous sommes en mesure de rendre compte des difficultés que nous avons rencontrées et des limites du travail effectué. Quatre éléments, que nous avons déjà évoqués à d'autres égards, peuvent être soulignés : l'absence suffisante de recul historique et de « densité de l'action » ; l'enjeu politique somme toute marginal de notre objet ; le caractère dispersé des acteurs impliqués dans le transfrontalier ; l'approche déséquilibrée du terrain d'observation compte tenu de nos affinités personnelles. Identifier les limites ou les difficultés d'un travail de recherche n'a de sens que si cet exercice permet au chercheur d'une part d'en évaluer l'impact sur les résultats produits, d'un autre part, d'en retirer des pistes de recherche pour l'avenir.

Le manque de recul historique et la faible « densité de l'action »

Comme nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, la coopération transfrontalière, en tant que coopération entre collectivités territoriales de part et d'autre d'une frontière nationale, a une histoire relativement courte. Bien que nous ayons essayé de remonter le cours de l'histoire pour en déceler les traces plus anciennes, les collaborations entre autorités locales françaises et belges le long de la frontière ne prennent une dimension un peu plus importante et visible qu'à partir du début des années 1980. Le transfrontalier est encore aujourd'hui un phénomène récent et d'une ampleur limitée. Même à partir du début des années 1990, la coopération transfrontalière demeure un domaine d'action plutôt marginal, qui mobilise un nombre restreint d'individus ainsi que des budgets modestes. Cet état des choses a de fait limité notre analyse du processus d'institutionnalisation dans la mesure où les conditions ne semblent pas toujours réunies (en particulier dans le cas de l'« Eurométropole ») pour enclencher une logique d'apprentissage, de socialisation et de renouvellement des générations susceptibles de renforcer les règles institutionnelles produites dans un premier temps.

Néanmoins, cela constitue en soi un résultat : le fait que les choses avancent avec lenteur soulignent la résistance des structures existantes, au niveau national et régional mais aussi local, et l'importance du facteur temps. Apparemment, vingt ans ne représentent pas une période assez longue pour observer des changements de grande ampleur en matière de « frontières » et de coopération territoriale. Ce constat appelle évidemment à continuer les recherches dans ce sens, à suivre l'évolution de la coopération transfrontalière dans les prochaines années, et à réévaluer d'ici quelques décennies les conclusions présentées aujourd'hui à l'aune d'une plus grande profondeur historique.

Un enjeu politique marginal

Le caractère a priori modeste, voire un peu « étriqué », de notre objet d'étude peut constituer une de ses limites dans la mesure où il ne relève pas de grands enjeux de société et concerne finalement assez peu de monde. L'apparence « dépolitisée » qui est donnée à l'action transfrontalière et l'absence d'enjeu électoral direct viennent renforcer l'idée qu'il s'agit d'un « petit sujet ». Or, comme d'autres l'ont énoncé avant nous[1121], l'examen d'un phénomène a priori peu « prestigieux » « *offre sans doute moins de résistance au regard sociologique que des domaines plus légitimes ou anciens comme les politiques budgétaires ou fiscales, par exemple, et permet de saisir certains traits de portée plus générale*[1122]». En effet, notre enquête a sans doute été bien accueillie par les acteurs du fait que nous étions l'une des premières à les solliciter, et à marquer ainsi un intérêt pour leur activité. Par ailleurs, et même si le regard scientifique n'est jamais totalement détaché de ses conditions sociales de production, la coopération transfrontalière ne fait pas l'objet de grands débats publics et nous n'avions donc pas d'idées préconstruites sur cet objet. De plus, l'aspect a priori « inoffensif » de la coopération transfrontalière fait écho à certains de nos résultats, notamment sur le travail de dépolitisation dont elle fait l'objet de la part des acteurs de la coopération – soit en érigeant le principe du consensus comme une des règles fondamentales du fonctionnement de l'organisation transfrontalière, soit en insistant sur le degré croissant de technicité du dispositif INTERREG[1123].

Afin de mieux appréhender les enjeux politiques de la coopération transfrontalière, celle-ci gagnerait à être étudiée sous l'angle des mobilisations sociales et des conflits localisés qui mettent en cause la gestion de la frontière par les autorités publiques. Ce type de mobilisations sociales apparaît plus ou moins sporadiquement lorsqu'un projet décidé d'un côté de la frontière soulève des oppositions de l'autre côté ou des deux côtés. Les populations frontalières mobilisées sont le plus souvent représentées par des associations locales et sont parfois soutenues par une partie des pouvoirs publics. On pense par exemple aux conflits autour du projet de l'autoroute A24, aux polémiques concernant des rejets polluants déversés illégalement par les entreprises en amont des rivières et canaux qui traversent la frontière, aux contestations contre le projet d'implantation d'un hypermarché « Cora » à Mouscron, aux débats quant à la réforme de la législation pour les travailleurs frontaliers, aux litiges concernant la gestion des inondations, ou encore aux querelles à propos de l'utilisation de la nappe phréatique. Cela exigerait de réintroduire dans l'analyse les acteurs sociaux tels que les syndicats, les associations de riverains, les associations de défense de l'environnement, les entreprises. Si ces différents mouvements sociaux ne nous ont pas semblé essentiels pour comprendre la construction institutionnelle de la coopération transfrontalière franco-belge, il pourrait être intéressant de les étudier pour donner un aperçu différent des enjeux socio-politiques que recouvre la coopération

[1121] Payre R., « Les institutionnalisations improbables. Une sociologie historique prospective des sciences de gouvernement », in *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Buton F., Mariot N. (dir.), *op.cit.*

[1122] Alam T., Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique, thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2007, p.576.

[1123] Ces deux registres peuvent également être mobilisés dans le cadre des actions sectorielles transfrontalières.

transfrontalière, au delà des discours institutionnels sur la « métropolisation », l'« intégration européenne » ou les nécessaires « économies d'échelle » – ces discours qui guident actuellement l'action des acteurs publics impliqués dans la coopération et qui ont justement fait l'objet de notre recherche[1124].

L'éclatement des acteurs

Bien qu'étant un sujet relativement étroit et que nous ayons choisi une zone bien délimitée, la coopération transfrontalière met en jeu des acteurs répartis dans diverses organisations publiques à tous les niveaux de gouvernement. De plus, comme nous l'avons montré à travers la mise en évidence des différents ordres institutionnels, ce sont plusieurs arènes différenciées ainsi que des « bouts » de secteurs éparpillés qui sont impliqués dans des actions transfrontalières. Autrement dit, si les acteurs sont a priori en nombre raisonnable pour être rencontrés, ils sont très dispersés et ne sont pas facilement localisables sur un organigramme unique. Contrairement à l'étude d'une organisation où tous les acteurs sont réunis (ou du moins, sont susceptibles d'être réunis ponctuellement) dans un même lieu, la fragmentation des acteurs qui caractérise la coopération franco-belge nous a empêchée de mener une observation ethnographique, et a rendu plus ardue l'identification et la prise de contact avec les individus susceptibles d'être interrogés. En effet, au sein d'un même ordre institutionnel, celui de la COPIT ou d'INTERREG, une personne rencontrée pouvait nous orienter vers les autres membres du groupe. En revanche, les personnes appartenant à des ordres institutionnels différents n'étant pas reliés entre elles par un réseau ou une organisation, le passage dans le travail d'entretiens d'un ordre institutionnel à un autre, et plus encore l'identification des bonnes personnes dans les secteurs ayant développé une action transfrontalière, s'est avérée beaucoup moins évidente.

Si cette situation a pu être une entrave au déploiement du travail de terrain, elle alimente cependant le principal résultat de notre recherche, déjà énoncé à plusieurs reprises : la coopération transfrontalière franco-belge ne s'institutionnalise pas dans le cadre d'une organisation unique à forte densité d'acteurs (d'où la fragilité de l'institutionnalisation d'une organisation telle que la COPIT/Eurométropole) mais à travers plusieurs groupes d'acteurs (l'un réuni autour d'une organisation, l'autre autour d'un dispositif et d'autres autour de secteurs d'activité) en partie autonomes et en partie liés. Cette configuration fragmentée nous a conduite à favoriser les entretiens avec les acteurs de la COPIT (dans la mesure où ils ont été le premier cercle d'acteurs abordé) au détriment des acteurs du dispositif INTERREG, et en particulier des représentants de la Commission européenne, et des acteurs sectoriels. Il serait donc intéressant dans l'avenir de mieux approcher le monde de la DG Regio mais aussi les députés européens et les organisations européennes de défense des intérêts régionaux ou

[1124] Cela pourrait donner lieu à des recherches dans la veine de celles concernant les politiques environnementales, la gestion des risques ou les phénomènes de NIMBY. Voir par exemple, les travaux de Pierre Lascoumes (*L'éco-pouvoir. Environnement et politique*, Paris, La Découverte, 1994) ou d'Arthur Jobert (« L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n° 42, 1998, p.67-92).

locaux (ARFE, Comité des Régions…) afin d'approfondir notre analyse de l'ordre institutionnel incarné par INTERREG, et de ses liens avec les coopérations locales de type « Eurométropole » (ou Eurorégion à d'autres frontières). Cela viendrait prolonger les réflexions développées par des auteurs comme Andy Smith ou Romain Pasquier sur l'administration européenne et les acteurs territoriaux chargés de la mise en œuvre dans les Etats membres[1125].

Une approche partiellement déséquilibrée du terrain d'étude

Le découpage le plus saillant de la zone transfrontalière choisie comme terrain d'étude fait apparaître trois espaces distincts : l'agglomération lilloise (partie française), le Sud de la Flandre occidentale (partie flamande), et le Hainaut occidental (partie wallonne). Comme nous l'avons annoncé en introduction, ces trois « parties » n'ont pu être appréhendées de la même manière compte tenu des liens personnels et professionnels différents qui nous attachent à chacun de ces ensembles. Malgré les efforts fournis pour répartir équitablement notre investissement empirique sur les trois parties et compenser notre meilleure connaissance de la réalité socio-politique française, nous n'avons pu empêcher un certain déséquilibre de notre analyse en faveur de la France. Ainsi, étant donné notre familiarité avec le contexte français, la partie lilloise a été étudiée avec plus de facilité. La partie wallonne a toutefois été bien approchée, profitant notamment de notre implantation dans une université hennuyère tandis que l'étude de la partie flamande a souffert d'une moins grande proximité, tant physique que linguistique (voire culturelle). Ce rapport déséquilibré à notre objet d'étude a certainement biaisé le regard que nous avons porté sur les relations entre les trois principaux pôles partenaires de la coopération transfrontalière. La partie flamande pourrait dès lors faire l'objet d'un approfondissement.

Cependant, notre regard subjectif reflète en quelque sorte la situation que nous avons observée concernant la coopération franco-belge et qui ne peut être uniquement attribuée à une déformation issue de notre subjectivité : des acteurs français dominants dans le partenariat transfrontalier – et ce, en dépit de la poursuite du principe d'égalité entre les partenaires et du principe d'équilibre triangulaire ; une partie wallonne très fragmentée – ce qui démultiplie le nombre de personnes à rencontrer ou se sentant légitimes à être rencontrées sur le sujet ; une partie flamande plus concentrée autour de quelques personnalités très impliquées.

Les éléments d'analyse qui ont trait à la différenciation franco-belge ou à la division triangulaire France/Wallonie/Flandre pourraient être mis en relief ou vérifiés à l'occasion d'une comparaison avec d'autres partenariats transfrontaliers sur la frontière franco-belge. Ainsi, la comparaison avec la coopération mise en place au niveau des territoires côtiers (notamment autour du GECT

[1125] Smith A., *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, l'Harmattan, 1995 ; Smith A. (dir.) *Politics and the European Commission*, London, Routledge, 2004 ; Baisnée O., Pasquier R., « Européanisation et sociétés politiques nationales » in *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, O. Baisnée et R. Pasquier (dir.), Paris, CNRS Editions, 2007.

« Flandre/Dunkerque/Côte d'Opale ») pourrait apporter des éléments sur les relations franco-flamandes, tandis qu'une étude de la coopération sur la partie sud de la frontière – autour de Mons/Maubeuge/Valenciennes ou plus au sud encore, au niveau de la Thiérache –, amènerait des informations supplémentaires sur les rapports franco-wallons. Cependant, comme le suggère William Sewell[1126], ces comparaisons ne pourront servir que pour dégager des analogies dans le but d'éclairer certains aspects de notre démonstration, dans la mesure où les situations au Nord comme au Sud de la frontière restent bien différentes de celle étudiée autour de Lille, Kortrijk et Tournai.
Par ailleurs, l'étude des relations Wallonie/Flandre dans le cadre de la coopération étudiée s'avère particulièrement intéressante à poursuivre compte tenu du mouvement centrifuge qui semble se prolonger et éloigner progressivement les deux communautés linguistiques majoritaires qui forment actuellement la Belgique (sans même évoquer le scénario, qui ne relève pourtant plus de la science-fiction, de la scission du pays).

Nous espérons que ces remarques finales, outre le fait de mettre en évidence les apports comme les limites du travail effectué, sont à même d'ouvrir des perspectives pour les recherches à venir. Par ailleurs, sur le territoire que nous avons observé, les événements des derniers mois et les projets programmés pour les prochaines années devraient encourager d'autres travaux relatifs à la coopération transfrontalière. En effet, après un démarrage difficile, l'« Eurométropole » dispose depuis l'automne 2010 d'une équipe opérationnelle complète plus conséquente. Du côté du programme INTERREG, la quatrième génération du dispositif européen (2007-2013) est à présent bien enclenchée. Enfin, de nouvelles actions sectorielles voient le jour, notamment dans le domaine de la culture, comme par exemple le Festival transfrontalier franco-belge « Next ». Sans préjuger d'une éventuelle convergence des différents ordres institutionnels qui coexistent actuellement, nous pensons que l'étude de ces nouveaux développements permettrait de prolonger notre analyse des constructions institutionnelles dans le domaine de l'action publique territoriale.

[1126] Sewell W.H.JR., *Logics of History. Social Theory and Social Transformation*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, p.98-111.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

ABELES M., « Michel Foucault, l'anthropologie et la question du pouvoir », *L'Homme*, 2008/3-4, n°187-188, p.105-122.

ALAM T., GODARD J., « Réformes sectorielles et monstration de la modernité. Les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentation », *Politix*, 2007, vol.3, n°79, p.77-100.

ALBRECHTS L., "Devolution, Regional Governance and Planning Systems in Belgium", *International Planning Studies*, 2001, vol.6, n°2, p.167-182.

ALBRECHTS L., "The Flemish Diamond: Precious Gem and Virgin Area", *European Planning Studies*, 1998, vol.6, n°4, p.411-424.

ALBRECHTS L., VAN DEN BROECK J., "In Search of Indicators and Processes for Strengthening Spatial Quality: The Case of Belgium", *Built Environment*, 2003, vol.29, n°4, p.288-295.

ALLIES P., *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980.

AMILHAT-SZARY A-L., FOURNY M-C., *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe,* Paris, La Tour d'Aigues, 2006.

AMPE F., JOUVE B., « La gouvernance dans tous ses états », *Territoires 2020,* DATAR, 2003, n°7, p.107-120.

ANDERSON B., *L'imaginaire national. Réflexion sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1992.

ANDERSON J., O'DOWD L., "Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance", *Regional Studies*, 1999, vol. 33, n°7, p.593-604.

ANDERSON J., O'DOWD L., WILSON T.M., *New borders for a Changing Europe: Cross-Border Cooperation and Governance*, Londres, Franck Cass, 2003.

ANDERSON M. (Ed.), *Frontier Regions in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1983.

ANDERSON M., « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures et conflits*, 1997, n°26-27, p.15-34.

ANDERSON M., BORT E. (Ed.), *The Frontiers of Europe*, Londres, Printer, 1997.

ANDERSON M., *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossing*, Londres, Routledge, 2002.

ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?,* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006.

AYKAC A., *Transborder Regionalisation: an Analysis of Transborder Cooperation Structures in Western Europe within the Context of European Integration and Decentralization toward Regional and Local Governments*, Sindelfingen, Libertas, 1994.

BACH D., LERESCHE J-P., « Frontières et espaces transfrontaliers », *Politique internationale de politique comparée*, 1995, vol.2, n°3, p.307-322.

BACHELET F., « Les hauts fonctionnaires intercommunaux », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, n°99, p.118-125.

BACHELET F., MENERAULT P., PARIS D. (dir.), *Action publique et projet métropolitain*, Paris, L'Harmattan, 2006.

BACQUE M-H., « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : action associative et communautaire à Paris et Montréal », *Espaces et sociétés*, 2005, n°4, p.69-84.

BADIE B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.

BAECQUE F. de, QUERMONNE J.-L., *Administration et politique sous la Vème république*, Paris, Presse de la Fondation Nationale de Science Politique, 1992.

BAILEY F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

BALME R., BROUARD S., « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, p.7-32.

BALME R., CHABANET D. (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, Editions du CERAT, 1999.

BALME R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.

BALME R., MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

BARAIZE F., FAURE A., GENIEYS W., NEGRIER E., SMITH A., « Le pouvoir local en débat. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, 2000, n°13, p.103-119.

BASSAND M., SAEZ G. (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 1997.

BAZELAY M., GALLEGO R., "From New Institutionalism to Institutional Processualism: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change", *Governance*, 2006, vol.19, n°4, p.531-557.

BEAUD S., « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, 1996, vol.9, n°35, p.226-257.

BEAUD S., WEBER F., *Guide de l'enquête de terrain,* Paris, La Découverte, 2003.

BECHILLON D. de, CAILLOSSE J., RENARD D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, 2000.

BECKER H.S., *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002.

BECKER H-S., *Ecrire les sciences sociales. Commencer et terminer son article, sa thèse ou son livre*, Paris, Economica, 2004.

BELAND D., « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective comparée », *Politique et sociétés*, 2002, vol.21, n°3, p.21-39.

BELOT C., SMITH A., "Europe and Identity: a Challenge for the Social Sciences", in *Political Symbols, Symbolic Politics. European Identities in Transformation*, Hedetoft U. (Ed.), Aldershot, Ashgate, 1998.

BEN MABROUK T., *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 2006.

BENNETT C.J., HOWLETT M., "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, 1992, n°25, p.275-294.

BENTAYOU G., CHATELAN O., DESAGE F., MEILLERAND M-C., LINNOSSIER R., PREVOT M., VERDEIL E., « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet », *Métropoles (revue électronique consacrée à l'analyse des villes et du fait urbain)*, 2003, n°3, http://metropoles.revues.org.

BERNDT C., "Territorialized Key Word and Methodological Nationalism: Cultural Constructions of Institutional Change in Germany", *European Urban and Regional Studies*, 2003, vol.10, n°4, p.283-295.

BERTHET T., COSTA O., GOUIN R., ITCAINA X., SMITH A. (dir.), *Les nouveaux espaces de la régulation politique*, Paris, L'Harmattan, 2008.

BEZES P., LALLEMENT M., LORRAIN D., « Introduction. Les nouveaux formats de l'institution », *Sociologie du travail*, 2005, n°47, p.293-300.

BEZES P., *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008),* Paris, PUF, 2009.

BHERER L., COLLIN J.P., KERROUCHE E., PALARD J. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'Etat. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses de l'Université de Laval, 2005.

BHERER L., SENECAL G. (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2009.

BIAREZ S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989.

BLATTER J., "From "Spaces of place" to "Spaces of flows"? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America", *International Journal of Urban and Regional Research,* 2004, vol.28, n°3, p.530-548.

BLOCK T., STEYVERS K., "When Formal Plans Fail to Lead. Decision-making in Urban Development Projects in Belgium – the Case of Kortrijk", *International EURA/UAA-conference « City Futures 90 »,* Madrid, 2009.

BLOCK T., *Van ID naar 3D: besluitvormingsprocessen en beslissingsmacht bij stadsontwikkelingsprojecten*, Ph.D in Political Science, Universiteit Gent, 2009.

BLONDEL J., « L'analyse politique comparée et l'institutionnalisation des partis », *Revue internationale de politique comparée*, 2003, vol. 10, n°2, p.247-264.

BODSON S., QUEVIT M., "Transborder Cooperation and European Integration : The Case of Wallonia", in *Regional Networks, Border Regions, and European Integration*, Cappellin R., Batey P.W.J (Ed.), *European Research in Regional Science*, 1993, vol. 3, p.191-204.

BOIN A., KOFMAN-BOS C., "The emergence of public institutions: toward a dynamic theory of institutional birth and development", *ECPR Conference*, Edinburgh, 2003.

BOLTANSKI L., *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Editions de Minuit, 1982.

BONGRAND P., LABORIER P., « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, p.73-111.

BORRAZ O., « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, 2000, n°13, p.89-105.

BOUINOT J., BERNILLS B., *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Paris, Armand Colin, 1995.

BOURDIEU P., « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1982, vol.43, n°1, p.58-63.

BOURDIEU P., *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de Minuit, 1989.

BOURDIEU P., *Question de sociologie,* Paris, Minuit, 1994.

BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

BRENNER N., "Globalization and Reterritorialisation. The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, 1999, vol.36, n°3, p.1-37.

BRIATTE F., *La coopération transfrontalière, quel enjeu pour les collectivités locales ? L'exemple du Nord-Pas-de-Calais*, mémoire de fin d'études, IEP de Lille, 2002.

BRIQUET, « Communiquer en actes. Prescription de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 1994, n°28, p.16-26.

BRIQUET J-L., SAWICKI F. « L'analyse localisée du politique. Lieu de recherche ou recherche de lieux », *Politix*, 1989, n°7-8, p.6-16.

BRUYELLE P., *La communauté urbaine de Lille*, Paris, La Documentation française, 1991.

BUISSON J., « La révolution intercommunale », *Regard sur l'actualité*, 2005, n°314, p.5-16.

BURNS J.M.G., *Leadership*, New-York, Harper & Row, 1978.

BUTON F., MARIOT N. (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, PUF, 2009.

CABIN P. (dir.), *Les organisations. Etat des savoirs*, Paris, PUF, 1999.

CAILLOSSE J., « Les intercommunalités de l'Acte 2 », *Pouvoirs locaux*, 2005, n°67, p.3-6 et p.121-128.

CAILLOSSE J., *Intercommunalité, invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1994.

CAPORASO J-A., JUPILLE J. "Institutionalism and the European Union: Beyond Relations and Comparative politics", *Annual Review of Political Science*, 1999, n°2, p.429-444.

CARTER C., SMITH A., "Revitalizing Public Policy Approaches to the EU: "Territorial Institutionalism", Fisheries and Wine", *Journal of European public policy*, 2008, 15 (2), p.263-281.

CASADEVANTE ROMANI C.F. de (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière. Actes de la journée d'étude du 13 septembre 2006*, Bruxelles, Bruyland, 2007.

CASTEIGTS M., « Enjeux et limites de la coopération transfrontalière », *Territoires 2020*, DATAR, 2003, n°7, p.75-84.

CENSI M., « Intercommunalité : les mises au point qui s'imposent… », *Pouvoirs locaux,* 2005, n°67, p.3-6.

CHERHIRE P., GORDON I., « Territorial Competition and the Predictability of Collective (in)action », *International Journal of Urban et Regional Research*, 1996, vol.20, n°3, p.383-399.

CHERKAOUI M., « Le réel et ses niveaux : peut-on toujours fonder la macrologie sur la micrologie ? », *Revue française de sociologie*, 1997, vol.38, n°3, p.497-524.

CHEVALIER G., « Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville », *Revue française de sociologie*, 1996, XXXVII, p.209-235.

CHHOTRAY V., STOKER G., « Investigating Governance Practice: the Value of a Cross-Disciplinary Approach », *Summer school EUROLOC "Local government in multi-level governance" de l'ECPR*, Gand, 2008.

CHURCH A., REID P., "Cross-border Co-operation, Institutionalization and Political Space across the English Channel", *Regional Studies*, 1999, vol.33, n°7, p.643-655.

CLAEYS P., GOBIN C., SMETS I., WINAND P. (dir.), *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Presses Inter-universitaires Européennes, Bruxelles, 1998.

CLAEYS P., FROGNIER A-P., *L'échange politique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

CLAVAL P., SANGUIN A.L. *Métropolisation et politique*, Paris, L'Harmattan, 1997.

COBBR. W., ELDER C., *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1972.

COHEN M.D., MARCH J.G., OLSEN J.P., "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 1972, vol. 17, n°1, p.1-25.

Collectif, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1997.

COLLINGE M., « La commune. Initiation aux mécanismes du pouvoir communal », *Dossiers du CRISP*, 1994, n°42, p.9-13.

COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999.

CRESAL, *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993.

CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964.

CROZIER M., THOENIG J-C., « Les régulations des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, XVI, n°1, p.3-32.

CURAPP, *L'identité politique*, Paris, PUF/CURAPP, 1994.

CURAPP, *L'institution*, Paris, PUF/CURAPP, 1981.

CURAPP, *L'intercommunalité*. Bilan et perspectives, Paris, PUF/CURAPP, 1997.

CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF/CURAPP, 2000.

DAMAMME D., JOBERT B. « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 1995, vol.45, n°1, p.3-33.

DANNY T., LABORIER P. (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP, 2003.

DAVIES J.S., IMBROSCIO D.L. (Ed.), *Theories of urban Politics*, Londres, Sage, 2009.

DAYEZ C., LELOUP F., VERGER S., « Du problème frontalier au projet transfrontalier : vers une gouvernance territoriale ? », *Territoire en mouvement,* 2007, n°4.

DE COOREBYTER V., « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000, n°2000.

DE RYNCK P., VOETS J., "Contextualizing City-regional Issues, Strategies and their Use: the Flemish Story", *Summer school EUROLOC "Local government in multi-level governance" de l'ECPR*, Gand, 2008.

DE RYNCK P., WAYENBERG E., "Local Government in Flanders, Brussels and Wallonia: Towards more Convergence or Divergence in Belgium's local Government System?", *Summer school EUROLOC "Local government in multi-level governance" de l'ECPR*, Gand, 2008.

DEBARBIEUX B., POISAT J., « La rhétorique des artefacts territoriaux », in *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?,* Gerbaux F. (dir.), Paris, Editions de l'Aube, 1999, p.35-52.

DEGOFFE M., « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », in *Actualités juridiques. Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2005.

DELANEY D., LEITNER H., "The Political Construction of Scale", *Political Geography*, 1997, vol.16, n°2, p.93-97.

DELEBARRE M., « Cinq régions d'Europe pour une Eurorégion », *Hommes et terres du Nord*, 1998, n°3, p.123-128.

DELOYE Y., « De la citoyenneté stato-nationale à la citoyenneté européenne : quelques éléments de conceptualisation », *Swiss political Science Review*, 1998, vol.4, n°4, p.169-194.

DELWIT P., PILET J-B., REYNAERT H., STEYERS K. (dir.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Bruges, Vanden Boele, 1996.

DESAGE F., « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et politiques – RIAC*, 2006, n°56, p.149-163.

DESAGE F., « L'emprise de l'institué. Forces et aléas du régime de « consensus » à la communauté urbaine de Lille », in Sociologie des institutions, Lagroye J., Offerlé M. (dir.), à paraître en 2011.

DESAGE F., *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2005.

DESPLAT C (dir.), « Frontières », *Actes du 25ème Congrès national des Sociétés historiques et scientifiques*, Lille, 2002.

DI MEO G., *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Dictionnaire du Nord et du Pas-de-Calais, Paris, Larousse, 1992.

DIEZ T., "Speaking "Europe": the Politics of Integration Discourse", *Journal of European Public Policy*, 1999, vol.6, n°4, Special Issue, p.598-613.

DIMAGGIO P.J., POWELL W.W. (Ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

DIMIER V., « L'institutionnalisation de la Commission européenne (DG développement) : du rôle des leaders dans la construction d'une administration multinationale. 1958-1975 », *Etudes internationales*, 2003, vol. 34, p.401-427.

DOBRY M., « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence », *Revue française de Science politique*, 2000, vol.50, n°4, p.585-614.

DOBRY M., « Mobilisations multisectorielles et dynamique des crises politiques : un point de vue heuristique », *Revue française de sociologie*, 1983, XXIV, p.395-419.

DOLEZ B., PARIS D. (dir.), *Métropoles en construction. Territoires, politique et processus*, Paris, L'Harmattan, 2004.

DOMS F., « La réforme des Provinces en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002, n°1774-1775.

DONNAN H., WILSON T., "European States at their Borderlands", *Special Issue, Focaal: European Journal of Anthropology*, 2003, vol.41, n°3.

DONZEL A., MAISETTI N., « Réseaux politiques locaux et internationalisation des villes : Marseille et le projet euroméditerranéen », *10ème Congrès de l'Association française de science politique (AFSP*), Grenoble, 2009.

DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, Paris, Esprit, 1994.

DONZELOT J., *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

DORIDOU A., *La coopération transfrontalière dans le périmètre de l'Agglomération tri-nationale de Bâle*, mémoire de DEA « Politiques publiques et gouvernements comparés », IEP de Lyon, 2003.

DORMOIS R., « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 2006, vol.56, n°5, p.837-867.

DOUILLET A-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol.53, n°4, p.583-606.

DOUILLET A-C., *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial, thèse de doctorat en Science politique*, Ecole Normale Supérieure de Cachan, 2001.

DOUILLET A-C., ROBERT C., « La production de l'action publique dans l'exercice du métier politique », *Sciences de la société*, 2007, n°71.

DOUILLET A-C., FAURE A. (dir.*), L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

DOWDING K. "Model or Metaphor? A critical Review of Policy Network", *Political Studies*, vol. 43, n°1, p.136-158.

DUBET F., *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.

DUBOIS V., « Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue. Contribution à une analyse des catégories d'intervention publique », in *L'Etat contre le politique. Les expressions historiques de l'étatisation*, Kaluszynski M., Wahnich S. (dir.), Paris, L'Harmattan, 1998.

DUBOIS V., DULONG D. (dir.), *La question technocratique, De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

DUPEYRON B., *L'Europe au défi de ses régions transfrontalières*, *expériences rhénane et pyrénéenne*, Peter Lang, Bern, 2008.

DUPONT A., *La réforme d'INTERREG en Nord-Pas-de-Calais : les desseins communautaires à l'épreuve des faits transfrontaliers*, mémoire de fin d'études, IEP de Grenoble, 2001.

DURAN P., « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française », *Pôle Sud*, 1998, vol.8, n°8, p.114-139.

DURAN P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

DURAN P., THOENIG J-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique,* 1996, n°4, p.580-623.

EASTON D., "The New Revolution in Political Science", *American Political Science Review*, 1969, vol.63, n°4, p.1051-1062.

EWEN S., SAUNIER P-Y (Ed.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment*, New-York, Palgrave, 2008.

FAURE A. (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1998.

FAURE A., *La question territoriale. Pouvoirs publics, action publique et politique(s)*, Grenoble, Habilitation à diriger des recherches, 2002.

FAURE A., MULLER P., LERESCHE J-P. (dir.), *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.

FAURE A., NEGRIER E. (dir.), *Critique de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, 2009.

FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

FAVRE P., HAYWARD J., SCHEMEIL Y. (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

FEIOCK R.C., « Metropolitan Governance and Institutional Collective Action », *Urban Affairs Review*, 2009, vol.44, n°3, p.356-377.

FLIGSTEIN N., STONE SWEET A., SANDHOLTZ W. (Ed.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

FONTAINE J., « Professions et métiers dans les villes et agglomérations de France. Elus et directeurs : un état de la littérature de science politique depuis 15 ans », *Congrès annuel de la Société québécoise de science politique*, Ottawa, 2009.

FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (dir.), *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

FONTAINE J., LE BART C. (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

FOUCHET M., *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1988.

FRIEDBERG E., « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue française de science politique,* 1998, vol.48, n°3, p.507-514.

FRIEDBERG E., « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de Sociologie*, 1992, XXXIII, p.531-557.

FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993.

GABBE J., MALCHUS V., MAHNKOPF K. and MARTINO H., *Institutional aspects of cross-borders cooperation*, Gronau AEBR, 1999, http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst_asp_99.en.pdf.

GAETA F., « La nouvelle politique régionale européenne. Mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe », *Revue française d'administration politique*, 2004, vol. 3, n°111, p.447-459.

GANSTER P., SWEEDLER A., SCOTT J., EBERWEIN W-D. (Ed.), *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, San Diego University Press, 1997.

GARRAUD P., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *Année sociologique*, 1990, n°40, p.27-43.

GAUDIN J-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

GAUDIN J-P., *L'action publique. Sociologie et politique,* Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004.

GAXIE D., « Mettre en question la problématique institutionnelle », in *Les institutions en question*, Hamon F., Rousseau D.(dir.), Paris, L'Harmattan, 1992.

GAXIE D., « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la 4ème République », *Politix*, 1992, vol.5, n°20, p.72-98.

GAXIE D., *Luttes d'institutions, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1998.

GAZIBO M., « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *Politique et sociétés*, 2002, vol.21, n°3, p.139-160.

GENIEYS W., « Elites intermédiaires et frontières institutionnelles : Catalogne et Languedoc-Roussillon », *Revue européenne de migrations internationales*, 1997, vol. 13, n°3, p.3-18.

GENIEYS W., « Le territoire imaginaire du Pays cathare », *Pôle Sud*, 1997, n°7, p.118-131.

GENIEYS W., SMITH A., FAURE A., NEGRIER E., « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, 2000, n°13, p.103-119.

GERIN M-A., « Le patrimoine culturel, instrument de la stratégie de légitimation de l'Union européenne. L'exemple des programmes Interreg », *Politique européenne*, 2008, vol.2, n°25, p.231-251.

GIBLIN-DELVALLET B., *La région, territoire politique : le Nord-Pas-de-Calais*, Paris, Fayard, 1990.

GIRAUX O, WARIN P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La découverte, 2008.

GLASER B.G., STRAUSS A.L., « La production de la théorie à partir des données », *Enquête*, 1995, n°1, p.183-195.

GOLDSMITH M., "The Europeanization of Local Government", *Urban Studies*, 1993, vol.30, n°4-5, p.683-699.

GONIN P., « Régions frontalières et développement endogène : de nouveaux territoires en construction au sein de l'Union Européenne », *Hommes et terres du Nord*, 1994, n°2-3, p.61-70.

GUELLEC A. (dir.), *La région européenne. La marge de manœuvre*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1994.

GOUMARD F., *La coopération transfrontalière franco-belge au sein de la COPIT*, mémoire de fin d'études, IEP de Lille, 2002.

GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

GRIGNON C., SAINT MARTIN M. de, « De la propagation de la foi dans les réformes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1975, n°2, p.94.

GUALINI E., "Regionalization as "Experimental Regionalism": The Rescaling of Territorial Policy-Making in Germany", *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, vol.28, n°2, p.329-353.

GUERANGER D., « L'intercommunalité, créatrice de l'Etat. Analyse de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n°4, p.595-616.

GUERANGER D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble 2, 2005.

GUICHONNET P., RAFFESTIN C., *Géographie des frontières*, Paris, Presses Universitaires de France, 1974.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E. (dir.), *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, 2003.

HABERMAS J., « Citoyenneté et identité nationale », in *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Lenoble J., Dewandre N. (dir.), Paris, Editions Esprit, 1992.

HALL P., "Opportunities for Democracy in Cross-border Regions ? Lessons from the Øresund Region", *Regional Studies, 2008*, vol. 42, n°3, p.423-435.

HALL P., "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 1993, vol.25, n°3, p.275-296.

HALL P., TAYLOR R.C.R, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 1996, vol.44, p.936-957.

HALL P., TAYLOR R.C.R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°3, p.469-496.

HAMEZ G., *De transfrontalier au transnational : approche géographique. L'exemple de la frontière franco-belge*, thèse de doctorat en Géographie, Université Paris 1, 2004.

HAMMAM P., « Entre voisins… le transfrontalier. Le territoire du projet Sarrlolux », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2001, n°90, p.199-207.

HAMMAN P., « La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe « par le bas » », *Espaces et sociétés*, 2004, n°116-117, p.235-258.

HAMMAN P., « Vers un intérêt général transfrontalier ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, n°99, p.103-110.

HAMON F., ROUSSEAU D. (dir.), *Les institutions en question*, Paris, L'Harmattan, 1992.

HARGUINDEGUY J-B., *La frontière en Europe, un territoire ? La coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, L'Harmattan, 2007.

HASSENTEUFEL P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, p.113-132.

HASSENTEUFEL P., « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010, n° 157, p.50-58.

HASSENTEUFEL P., RASMUSSEN J., « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique », in *Territoires sous influence (tome 1)*, Pagès D., Pélissier N. (dir.), Paris, L'Harmattan, 2000.

HASSENTEUFEL P., SMITH A., « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, 2002, vol.52, n°1, p.53-73.

HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique,* Paris, Armand Colin, 2008.

HAY C., WINCOTT D., "Structure, Agency and Historical Institutionalism", *Political Studies,* 1998, XLVI, p.951-957.

HEINMILLER T., "Do Intergovernmental Institutions Matter? The Case of Water Diversion Regulation in the Great Lakes Basin", *Governance*, 2007, vol.20, n°4, p.655-674.

HERMET G., « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 2004, vol.54, n°1, p.159-178.

HILAIRE Y-M. (dir.), *Histoire du Nord-Pas-de-Calais de 1900 à nos jours*, Toulouse, Privat, 1992.

HILAIRE Y-M., TRENARD L. (dir.), *Histoire de Lille. Du XIXème siècle au seuil du XXIème siècle*, Paris, Perrin, 1999.

HOFFMAN S., KEOHANE R. (Ed.), *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1993.

HOOGHE L. (dir.), *Cohesion Policy and European Integration Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

HOOGHE L., KEATING M., "The Politics of European Union Regional Policy", *Journal of European Public Policies*, 1994, 1(3), p.367-393.

HOOPER B., KRAMSCH O., *Cross-border Governance in the European Union*, Londres, Routlegde, 2004.

HOUTUM H., "Borders, Regions and People", *European Research in Regional Science,* 2000, n°10, p.85-103.

IMMERGUT E.M., "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*, 1998, vol.26, p.4-34.

JACOB S., *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Etudes comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles, Presses
Inter-universitaires Européennes Peter Lang, 2005.

JENKINS-SMITH H., SABATIER P., *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.

JESSOP B., “Regional Economic Blocs, Cross-Border Cooperation and Local Economic Strategies in Post-Socialism: Politics, Policies and Prospect”, *American Behavioural Scientist*, 1995, vol.38, n°5, p.674-715.

JOBERT B., MULLER P., *L’Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

JOHN R., PRESCOTT V., *Boundaries and frontiers*, Londres, Allen and Unwin, 1978.

JOHNSON C.M., “Cross-border Regions and Territorial Restructuring in Central Europe. Room for more Transboundary Space”, *European Urban and Regional Studies*, 2009, n°16, p.177-191.

JONES C.O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

JOUVE B., « Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon », *Politiques et management public*, 1998, vol.16, n°1, p.61-82.

JOUVE B., *Urbanisme et frontières. Le cas franco-genevois*, Paris, L’Harmattan, 1994.

JOUVE B., LEFEVRE C. (dir.), *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2002.

JOUVE B., LEFEVRE C. (dir.), *Villes et métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 1998.

JOUVE B., NEGRIER E. (dir.), *Que gouvernent les régions d’Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L’Harmattan, 1998.

KALUSZYNSKI M., POLLET G. (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003.

KEATING M., “The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe”, *Environment and Planning C*., 1997, vol.15, n°4, p.383-398

KEATING M. (Ed.), *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham, The International Library of Comparative Policy, 2004.

KERROUCHE E., *L’intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 2008.

KINGDON J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Boston, 1984.

KOOIMAN J. (Ed.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

KOTEK J. (dir.), *L’Europe et ses villes-frontières*, Bruxelles, Editions Complexe, 1996.

KRITZINGER S., “European Identity Building from the Perspective of Efficiency”, *Comparative European Politics*, 2005, n°3, p.50-75.

LACOUR C., PUISSANT S. (dir.), *La métropolisation : croissance, diversité et fractures*, Paris, Anthropos-Economica, 1999.

LACROIX B., LAGROYE J. (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d’une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992.

LAGROYE J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

LAGROYE J., « La légitimation », in *Traité de science politique*, Grawitz M., Leca J. (dir.), Paris, PUF, 1985.

LAGROYE J., *Société et politique. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973.

LAGROYE J., *Sociologie politique*, Paris, Presses de Science po, 2003.

LAHIRE B., « Risquer l'interprétation. Pertinences interprétatives et sur interprétatives en sciences sociales », *Enquête*, 1996, n°3, p.61-87.

LAMASSOURE A., « Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises », *Rapport pour le Ministre des Affaires Etrangères et pour le Ministre délégué aux Affaires Européennes*, 2005.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J-P., « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998, vol.11, n°42, p.37-66.

LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

LASSALLE M. de, « Des territoires « compétitifs ». Genèse, usages, pratiques de catégories d'action publique et articulation des niveaux de gouvernement », *10ème Congrès de l'Association française de science politique (AFSP)*, Grenoble, 2009.

LE BART C., LEFEBVRE R. (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.

LE BIANIC T., VION A. (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008.

LE GALES P., « Du gouvernement de villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1997, vol.45, n°1, p.57-95.

LE GALES P., *Gouvernement et gouvernance des territoires*, La Documentation Française, Problèmes politiques et sociaux, 2006, n°922.

LE GALES P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance,* Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

LE GALES P., LEQUESNE C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

LE GALES P., THATCHER N (sir.)*., Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

LE GALES, « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambigüités d'Etat », *Sociologie du travail*, 1995, 2/95, p.249-276.

LE SAOUT R. (dir.), *Les enjeux de l'intercommunalité*, Paris, La Documentation Française, Problèmes économiques et sociaux, 1998, n°811.

LE SAOUT R., « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, vol.140, n°1, p.73-79.

LE SAOUT R., « L'intercommunalité. Un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 2000, vol.50, n°3, p.439-461.

LE SAOUT R., MADORE F. (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.

LEACH S., WILSON D., *Local Political Leadership*, Bristol, The Policy Press/University of Bristol, 2000.

LECA J., « La gouvernance de la France sous la cinquième République : une perspective de sociologie comparée », in *De la Vème République à l'Europe*, d'Arcy F., Rouban J-L. (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

LECLERC S., *L'Europe et les Régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, Bruyland, 2003.

LECOURS A., « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et sociétés*, 2002, vol.21, n°3, p.3-19.

LEFEBVRE R., « « Le conseil des buveurs de bières » de Roubaix (1892-1902). Apprentissage et subversion des règles du jeu politique », *Politix*, 2001, n°53, p.87-115.

LEFEBVRE R., « Les métamorphoses d'une identité locale. Genèse de la roubaisiannité », *Séminaire de préparation du colloque 50 ans de transformations urbaines à Roubaix*, CLERSE-CRAPS-Mairie de Roubaix, 2005.

LEFEBVRE R., REVEL M., « La difficile mise en démocratie des communautés urbaines. Approche comparée de l'institutionnalisation des conseils de développement des agglomérations de Lille et de Nancy », *10ème Congrès de l'Association française de science politique (AFSP)*, Grenoble, 2009.

LEFEVRE C., « Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992) », *Politiques et management public*, 1992, vol. 10, n°4, p.27-53.

LELOUP F., MOYART L., « La région frontalière : vers quels nouveaux modes de développement et de gouvernance ? », in *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe,* Amilhat-Szary, Fourny M-C. (dir.), Paris, La Tour d'Aigues, 2006.

LELOUP F., VERGER S., « L'acteur public à la frontière de l'Etat », *in* Brot J., H. Gérardin, F. Leloup, « Acteur public, gouvernance et développement », Paris, Karthala, à paraître.

LENTACKER F., *La frontière franco-belge. Etude géographique des effets d'une frontière internationale sur la vie de relations*, thèse de doctorat en géographie, Université Lille 3, 1973.

LERESCHE J.P. (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, 2001.

LERESCHE J-P., SAEZ G., « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », *Pôle Sud*, 1997, n°7, p.27-47.

LERESCHE J-P., LEVY R. (dir.), *La Suisse et la coopération transfrontalière: repli ou redéploiement ?*, Zurich, Seismo, 1995.

LEVY J., *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.

LOFGREN O., "Regionauts: the Transformation of Cross-Border Regions in Scandinavia", *European Urban and Regional Studies*, 2008, n°15, p.195-209.

LOINGER G., NEMERY J-C., *Construire la dynamique des territoires. Acteurs, institutions, citoyenneté active*, Paris, L'Harmattan, 1997.

LONGSTRETH F., STEINMO S., THELEN K. (Ed.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la recherche urbaine*, 1998, n°80-81, p.85-91.

LORRAIN D., « Gouverner les villes. Question pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, 2000, n°13, p.27-40.

LYNGGARD K., "The Institutional Construction of a Policy Field: a Discursive Institutional Perspective on Change within the Common Agricultural Policy", *Journal of European public policy*, vol.14, n°2, p.293-312.

MABILEAU A., « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs*, 1995, n°73, p.7-17.

MABILEAU A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994.

MABILLE X., *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 1997.

MACLEOD G., « New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space », *International Journal of Urban and Regional Studies*, 2001, vol.25, n°4, p.804-829.

MAHONEY J., "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, 2000, vol.29, n°4, p.507-548.

MAHONEY J., RUESCHEMEYER D. (Ed.), *Comparative Political Historical Analysis: Achievements and Agendas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

MAHONEY J., THELEN K. (Ed.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

MAILLARD J. de, *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ, 2004.

MARCH J.G, OLSEN J.P, "The New institutionalism: Organisational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, 1984, vol. 78, n°3, p.734-749.

MARCH J., OLSEN J., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New-York, Free Press, 1989.

MARCH J.G., *Decisions and Organization*, Oxford and New-York, Basil Blackwell Ltd, 1989.

MARESCA S., « Le territoire politique », *Revue française de science politique*, 1984, vol.34, n°3, p.449-466.

MARSH D., RHODES R.A.W. (Ed.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Oxford Clarendon Press, 1992.

MARTENS J-M., « La région de Courtrai. Entreprises et groupes d'entreprises», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990, n°1289.

MASSARDIER G., *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996.

MAUROY P., *Mémoires. « Vous mettrez du bleu au ciel »*, Paris, Plon, 2003.

MAUROY P., *Parole de Lillois*, Paris, Lieu commun, 1994.

MAUROY P., « Refonder l'action publique locale », *Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2000.

MAYNTZ R., SCHARPF W., « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, 2001, vol.14, n°55, p.95-123.

MENY Y., « La République des fiefs », *Pouvoirs*, 1992, n°60, p.17-24.

MENY Y., « Le maire, ici et ailleurs », *Pouvoirs*, 1982, n°24, p.19-28.

MERRIEN F-X., « Etat et politiques sociales : contribution à une théorie "néo-institutionnaliste" », *Sociologie du travail*, 1990, 3/90, p.367-394.

MEVELLEC A., *La construction politique des agglomérations au Québec et en France. Territoire, gouvernement et action publique*, Laval, Presses de l'Université de Laval, 2008.

MONS D., PARIS D. (dir.), *Lille Métropole. Laboratoire du renouveau urbain*, Lille, Parenthèse, 2009.

MONTANE M-A., *Leadership et territoire : des leaders en campagne*, Paris, L'Harmattan, 2001.

MULLER P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, p.155-187.

MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management public,* 1990, vol. 8, n°3, p.19-33.

MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1998.

NAGELSCHMIDT M., « Le système à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe. Le cas du Rhin supérieur et de la frontière Est de la RFA », *Revue internationale de politique comparée*, 2005, vol.12, n°2, p.223-236.

NAY O., « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, 1997, vol. 10, n°38, p.18-46.

NAY O., *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional,* Paris, L'Harmattan, 1997.

NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement de compromis ; courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.

NEGRIER E., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.

NEGRIER E., *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

NORDMAN D., « Des frontières au miroir de la France », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 2003, vol.58, n°5, p.1049-1053.

NORDMAN D., *Frontières de France. De l'espace au territoire XVIe – XIXe*, Paris, Gallimard, 2001.

NORTH D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

OFFERLE M., ROUSSO H., *La fabrique interdisciplinaire, Histoire et science politique*, Rennes, Presse Universitaire de Rennes, 2008.

OFFNER J-M., « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n°1, p.27-47.

OHMAE K., *The End of Nation State: The Rise of Regional Economies*, New-York, Free Press, 1995.

OLSEN J.P., "Garbage Cans, New Institutionalism and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 2001, vol.95, n°1, p.191-198.

PADIOLEAU J.-G., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

PALIER B., SUREL Y. (dir.), *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan, 2006.

PALIER B., SUREL Y., « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes », in *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux d'action publique*, Palier B., Surel Y. et al. (dir.), Paris, L'Harmattan, 2010.

PALIER B., SUREL Y., « Les 3 « I » et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, p.7-32.

PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995.

PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2008.

PAYRE R., « Le stade de l'expérience. Une incertaine « science communale » et la question de l'institutionnalisation des savoirs urbains », *Revue d'histoire des sciences humaines*, 2005/1, n°12, p.97-116.

PAYRE R., POLLET G., « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, p.133-154.

PECQUEUR B., *Le développement territorial*, Lyon, Syros, 2000.

PELLERIN H., « Une nouvelle économie politique de la frontière », *A contrario*, 2005, vol.2, n°2.

PERIBOIS C., ROCHE S., « L'apport de l'information géographique à la construction des intercommunalités. Les défis de la concertation en France et en Belgique », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, n°99, p.85-92.

PERKMANN M., "Building Governance Institutions across European Borders", *Regional Studies,* 1999, vol.33, n°7, p.657-667.

PERKMANN M., “Construction of New Territorial Scales: a Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region”, *Regional Studies*, 2007, vol.41, n°2, p.253-277.

PERKMANN M., “Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Cross-border Co-operation”, *European Urban and Regional Studies*, 2003, vol.10, n°2, p.153-171.

PERKMANN M., SUM N-L. (Ed.), *Globalization, Regionalization, Cross-border Regions*, New-York, Palgrave, 2002.

PETERS G.B., *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*, Londres/New-York, Continuum, 2005.

PEUZIAT J-P., *La politique régionale de l’Union Européenne. Entre expertise et réforme*, Paris, L’Harmattan, 2004.

PICOUËT P., RENARD J-P., *Frontières et territoires*, Paris, La Documentation française, 1993, n°7013.

PIERMAY J-L., REITEL B., RENARD J-P., ZANDER P. (dir.), *Villes et frontières*, Paris, Anthropos-Economica, 2002.

PIERSON P., “Big, Slow-moving and… Invisible : Macro-social Processes in the Study of Comparative Politics”, in *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Mahoney J., Rueschemeyer D. (Ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

PIERSON P., “Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics”, *American Political Science Review,* 2000, vol. 94, n°2, p.251-267.

PIERSON P., “The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change”, *Governance*, 2000, vol.13, n°4, p.479-499.

PIERSON P., LEIBFRIED S. (dir.), *Politiques sociales européennes, entre intégration et fragmentation*, Paris, L'Harmattan, 2000.

PIERSON P., *Politics in time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton & Oxford, Princeton University Press, 2004.

PIKNER T., “Reorganizing Cross-Border Governance Capacity: The Case of the Helsinki Tallinn Euregio”, *European Urban and Regional Studies*, 2008, n°15, p.211-227.

PINSON G., SALA-PALA V., « Peut-on vraiment se passer de l’entretien en sociologie de l’action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n°5, p.555-597.

PINSON G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et re composition d’une capacité collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°4, 2006, p.619-651.

Pôle Sud, numéro spécial, « La nouvelle critique urbaine. En hommage à Bernard Jouve », 2010, n°32.

Pouvoirs, « La commune en France et en Europe », 2000, n°95.

PRADELLA S., « Construire des institutions pour la gouvernance et le développement des villes : les improbables communautés urbaines en Wallonie », *Vèmes Journées scientifiques de l’action publique et du développement territorial*, Mons, 2007.

PRADELLA S., « Instruments d'action publique et processus de gouvernance urbaine. Parcours et effets autonomes des projets de ville de Charleroi – Belgique », *2ème Congrès international des associations francophones de science politique*, Québec, 2007.

PRADELLA S., « Vers une européanisation de la politique urbaine belge ? », *Etude réalisée dans le cadre du DEA en « Science politique et Affaire publique » de l'Université Catholique de Louvain,* 2006.

PRADELLA S., VERGER S., « Construction du « local » dans les schémas d'aménagement du territoire. Evolution comparée en France et en Belgique », *10ème Congrès de l'Association française de Science Politique (AFSP)*, Grenoble, 2009.

QUEVIT M., « La Grande Région et la problématique des rapports Etat-Nation / Région dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 2005, vol. 12, n°2, p.207-221.

QUIVY R., VAN CAMPENDHOUDT L., *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 1995.

RADAELLI C., "The Domestic Impact of European Union Public Policy", *Politique européenne*, n°5, p.107-142.

RADAELLI C., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n°2, p.255-276.

RADAELLI C., "The Public Policy of the European Union: wither Politics of Expertise?", *Journal of European public policy*, 1999, 6:5, p.757-774.

RAFFESTIN C., « Autour du rôle social de la frontière », *Espaces et sociétés*, 1992, n°70-71, p.157-164.

RATTI R., « Théorie du développement des régions-frontières », *Les Cahiers du LERASS*, 1991, n°24, p.9-26.

RENARD J-P., « Villes et frontières : antagonismes et convergences sémantiques », *Hommes et Terres du Nord*, 2001, n°2.

RENARD J-P., « La frontière : limite politique majeure, mais aussi aire de transition », in *Limites et discontinuités en géographie*, Collectif, Paris, SEDES, 2002.

REYES DURO C., *L'Alsace entre l'Etat et l'Union Européenne : l'enjeu de la coopération transfrontalière*, mémoire de DEA « Construction de l'Europe », IEP de Strasbourg, 1999.

ROBERT C., « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, 2007, vol. 20, n°79, p.7-25.

RODHES R.A.W, "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 1996, vol.44, n°4, p.652-657.

ROE E.M., *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, 1994.

ROKKAN S., URWIN D.W., *The Geography of Border Landscape*, Londres, Routledge, 1983.

ROMAN B., *Le majorat de Pierre Mauroy (1973-1995) ou la tentation de l'histoire*, mémoire de maîtrise d'Histoire, Université Lille 3, 1999.

SABATIER P., “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”, *Journal of European Public Policy*, 1998, 5 (1), p.98-130.

SAGESSER C., *Les pouvoirs en Wallonie*, Bruxelles, Bruxelles, CRISP, 2004.

SAGESSER S., *Introduction à la Belgique fédérale*, Bruxelles, CRISP, 2006.

SANDHOLTZ W., STONE S.A., *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

SANDHOLTZ W., STONE SWEET A., “European Integration and Supranational governance revisited rejoinder to Branch and Ohrgaard”, *Journal of European Public Policy*, 1999, 6:1, p.144-154.

SAUNIER P-Y, « Épilogue : à l’assaut de l’espace transnational de l’urbain, ou la piste des mobilités », *Géocarrefour*, 2005, vol.80, n°3, p.249-253.

SAUNIER P-Y., « Au service du plan : hommes et structures de l’urbanisme municipal à Lyon au 20e siècle », in *Forma Urbis. Les plans généraux de Lyon du XVIe au XXe*, Lyon, 1997.

SAUNIER P-Y., « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 2004, n°57, p. 110-126.

SAUNIER P-Y., « La ville comme antidote? ou la rencontre du troisième type d’identité territoriale », in *Regional and National Identities in Europe in the XIXth and XXth Centuries. Les identités régionales et nationales en Europe aux XIXe et XXe siècles*, Haupt H-G., Miller M.G., Woolf S. (Ed.), La Hague, Kluwer Law International, 1998.

SAUNIER P-Y., « Les entrepreneurs du local. Actions érudites à Lyon sous la IIIe République », in *Elites et pouvoirs locaux – La France du Sud-Est sous la Troisième République*, Dumons B., Pollet G. (dir.), Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1999.

SAUNIER P-Y., « Que faire du localisme ? L’institutionnalisation de l’identité locale, Lyon au XIXe siècle », in *Politiques locales et enjeux culturels. Les clochers d’une querelle XIXe-XXe siècles*, Dubois V., Poirrier P. (dir.), Paris, La documentation française, 1998.

SAVARY G., « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration / désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, 1998, vol.16, n°1, p.107-139.

SCHARPE L.J. (dir.), *The Rise of Meso Government in Europe*, Londres, Sage, 1993.

SCHARPF F., *Gouverner l’Europe*, Paris, Presses de Science Po, 2000.

SCHARPF F, “Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe”, *Scandinavian Political Studies*, 2001, vol.24, n°1, p.1-26.

SCHEMEIL Y., « La politique se fait-elle à la corbeille ? », *Revue française de gestion*, 2002, vol. 3-4, n°139, p.213-227.

SCOTT J.W., “European and North American Contexts for Cross-border Regionalism”, *Regional Studies*, 1999, vol.33, n°7, p.605-617

SELZNICK P.*, Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, New-York, Peterson and Cie, 1957.

SELZNICK P., *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949.

SEVRIN R., « La communauté européenne… et pourtant encore des frontières », *Annales de géographie*, 1983, vol.92, n°513, p.580-582.

SEWELL W.H.JR., *Logics of History. Social Theory and Social Transformation*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

SHU YUN M., "Political Science at the Edge of Chaos ? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism", *International Political Science Review*, 2007, vol.28, n°1, p.57-78.

SIOEN M., *L'institutionnalisation de l'assemblée délibérative de l'Eurométropole*, mémoire de Master en Science politique, Université Lille 2, 2009.

SKOCPOL T. « Formation de l'Etat et politiques sociales aux Etats-Unis », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, vol. 96, n°1, p.21-37.

SMITH A., « La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n°3, p.474-495.

SMITH A., *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.

SMITH A., SORBETS C., « Leadership et arrangements territoriaux », *Sciences de la société*, 2001, n°53.

SMITH A., SORBETS C. (dir.), *Le leadership et le territoire : les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

SMYRL M., « Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, 2002, vol.52, n°1, p.37-52.

SÖRENSEN E., TORFING J., « Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance », *Summer school EUROLOC "Local government in multi-level governance" de l'ECPR*, Gand, 2008.

STEVENS J-F., *Lille et sa région urbaine, la bifurcation métropolitaine*, Paris, L'Harmattan, 2000.

STOKER G., "Governance as a Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal,* 1998, n°155, p.17-28.

STREEK W., THELEN K. (Ed.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

SUTER A., « Histoire sociale et événements historiques. Pour une nouvelle approche », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 1997, vol. 52, n°3, p.543-567.

TALLARD M., THERET B. (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2000.

THELEN K., "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 1999, n°2, p.369-404.

THOENIG J-C., *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987.

TILLY C. (Ed.), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

TISSOT S., « Les sociologues et la banlieue : construction savante du problème des quartiers « sensibles » », *Genèses*, 2005, n°60, p.57-75.

TISSOT S., « Reconversion dans la politique de la ville : l'engagement pour les « quartiers » », *Politix*, 2005, n°70, p.71-83.

TUNON J., « European Regional activation towards Brussels: From the heart to the ultra-periphery of Europe. Walloon and Canary strategies », *4ème Congrès de l'Association belge de science politique (ABSP),* Louvain-la-Neuve, 2008.

UMR PACTE, « Le rapport à la frontière et la construction d'espaces transfrontaliers », *Rapport d'étude pour le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et la DATAR*, 2003.

VELTZ P., *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel,* Paris, PUF, 1996.

VERGER S., "From the COPIT to the Eurodistrict: a long trip for the legitimacy of a cross-border cooperation at the French and Belgian border", *Border Regions in Transition (BRIT) IXth Conference*, Victoria (Canada), 2008.

VERGER S., « L'élu et le développement territorial transfrontalier : des ressources politiques à s'approprier », *VIèmes Journées scientifiques de l'Action publique et du Développement territorial,* Mons, 2008.

VERGER S., « INTERREG versus configuration territoriale : quel modèle d'action pour la construction de « territoires transfrontaliers » en Europe ? », *Colloque « Des territoires « compétitifs » : Genèse, usages, pratiques de catégories d'action publique et articulation des niveaux de gouvernement*, Strasbourg, 2008.

VERGER S., « La coopération transfrontalière « Lille-Kortrijk-Tournai » et les 3 néo-institutionnalismes », in *Fédéralisme et Régionalisme* (revue électronique), 2009, http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php.

VERGER S., « L'institutionnalisation impossible de la coopération transfrontalière ? Conflits ou convergence d'ordres institutionnels », *Congrès annuel de la Société québécoise de Science politique (SQSP),* Ottawa, 2009.

VETTER A., "Local Political Competence in Europe: a Resource of Legitimacy for Higher Levels of Government?", *International Journal of Public Opinion Research*, 2001, vol.14, n°1, p.3-18.

VINCENT A., « Objectif 1 en Hainaut », *Courier hebdomadaire du CRISP*, 1996, n°1534-1535.

VION A., « Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes ? Notes sur quelques déplacements de frontières de la politique », AFRI Vol. II (Annuaire français des relations internationales), 2001, www.afri-ct.org.

VION A., « L'affirmation des gouvernements urbains dans l'Union européenne : une légitimation professionnelle diffuse », *Politique européenne*, 2006/2, n°19, p.143-167.

WACKERMANN G., « Quel sens pour la notion de frontière dans la mondialisation ? », *Cités*, 2007, vol.3, n°31.

WACKERMANN G., *Les frontières dans un monde en mouvement*, Paris, Ellipses, 2003.

WEBER M., *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1994.

TABLES ET ANNEXES

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE **7**

INTRODUCTION GÉNÉRALE **8**

1- La construction d'un cadre analytique original : cheminement inductif et choix théoriques ***9***

Observer la coopération transfrontalière sous un angle nouveau 11
De la construction de l'Etat-nation à l'étude du transfrontalier *11*
La coopération transfrontalière, cas exemplaire des transformations de l'action publique *13*
Les facteurs déterminants de la coopération transfrontalière *15*
Les usages politiques de la coopération transfrontalière *17*
La coopération transfrontalière au prisme de l'européanisation *18*
La construction institutionnelle : l'angle mort des travaux existants relatifs au thème de la coopération transfrontalière *20*

Une approche originale des processus de construction institutionnelle 22
Les travaux sur les nouveaux espaces d'action publique : éclairer la coopération transfrontalière sous un nouveau jour *23*
Le recours au néo-institutionnalisme historique et à l'analyse stratégique de l'action organisée : enjeux de pouvoir, « héritages » et contingences dans la production de règles *25*
Limites et réorientation du cadre théorique au regard de l'empirie : parler de construction institutionnelle plutôt que d'institutionnalisation *27*
Un détour par les études européennes : sortir de l'« illusion organisationnelle » *31*
Retour à l'action publique locale : interroger la relation secteur/territoire *34*
Au-delà de l'institutionnalisation, une régulation par concurrence et chevauchement d'ordres institutionnels *37*
Réintroduire les facteurs pour rendre compte de la construction du « problème » transfrontalier *38*

2- Les choix méthodologiques : monographie et analyse micro, conditions de production et d'exploitation des données ***39***

Une monographie à l'échelle locale : choix épistémologique et plus-value scientifique 40
Une dimension comparative à l'intérieur même de la monographie *40*
Les risques de la comparaison *41*
La monographie pour mieux saisir les pratiques et les discours des acteurs *43*
Monographie et approche diachronique *44*
Le « local » comme focale d'analyse : « multi-niveaux » et territoire intercommunal *46*
Que faire des résultats d'une monographie locale ? *48*

Les modes et méthodes de production et de traitement des données 49
Les entretiens *49*
- Panel et types d'entretiens 49
- Préparation, réalisation et traitement des entretiens 51

Les conditions de réalisation des entretiens *53*
- Se rendre aux entretiens ou l'expérience de la frontière 53
- Question linguistique et nationalité du chercheur : quand les conditions de recherche entrent en résonance avec l'objet d'étude 54
- La temporalité des entretiens : comment échapper à l'emprise du présent ? 56

Les sources complémentaires : les archives, la presse et l'observation *58*
- Les archives 58
- La presse 59
- L'observation 60
- L'impossible mission ethnographique 60

PARTIE 1 : CONSTRUCTION ET TRAITEMENT PUBLIC DU « PROBLÈME » TRANSFRONTALIER FRANCO-BELGE 63

Chapitre 1 : Les conditions d'émergence et de définition du « problème » transfrontalier franco-belge 67

Section A – De la coopération inter-étatique à la coopération transfrontalière 69

1. L'intervention publique à la frontière ou les arrangements de deux souverainetés nationales 69

2. Les débuts de la coopération transfrontalière franco-belge 74
   - *Une coopération a minima et sous contrôle étatique 74*
   - *Les premiers partenariats transfrontaliers entre collectivités territoriales françaises et belges..... 78*

Section B – La coopération transfrontalière du point de vue européen : un enjeu d'intégration européenne et de reconfiguration des relations inter-gouvernementales 82

1. Les bases juridiques européennes de la coopération transfrontalière 83

2. L'ouverture des frontières internes de l'Union européenne et la mise en place du marché unique 87

3. INTERREG et la politique régionale européenne 93
   - *La coopération transfrontalière selon INTERREG : un enjeu d'intégration européenne et de développement territorial 96*
   - *La coopération transfrontalière selon INTERREG : un enjeu de reconfiguration des relations intergouvernementales 97*
   - *L'influence d'INTERREG à la frontière franco-belge : de la problématisation aux modalités de traitement du problème transfrontalier 98*

Section C – La coopération transfrontalière du point de vue national : un reflet de l'état des structures politiques françaises et belges 101

1. En France : la coopération transfrontalière comme enjeu de recomposition des relations centre-périphérie 102
   - *Décentralisation et traduction juridique..... 103*
   - *Les ambiguïtés de la décentralisation : le rôle incertain de l'Etat aux frontières 105*

2. En Belgique : la coopération transfrontalière comme enjeu du processus de régionalisation..... 107
   - *Les Régions belges : des acteurs internationaux ? 108*
   - *La coopération transfrontalière comme moyen d'affirmation régionale 111*

Section D – La coopération transfrontalière du point de vue local : un enjeu de développement territorial 114

1. La coopération transfrontalière : un enjeu de développement économique régional et communal franco-wallon 115
   - *Le PACTE 117*
   - *L'« Eurozone » et « Comines-Europe » 118*

2. La coopération transfrontalière : un enjeu de développement métropolitain à l'échelle intercommunale (Lille) 121
   - *Le déplacement du problème transfrontalier : du développement régional et communal au développement métropolitain 122*
   - *L'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille 126*
   - *… et la construction du récit métropolitain 129*

- *La coopération transfrontalière dans le grand récit de la métropolisation lilloise* *134*

3. En Flandre occidentale : la coopération transfrontalière comme outil d'expansion économique et d'affirmation politique..... 138

Conclusion intermédiaire ***142***

Chapitre 2 : La COPIT, une organisation transfrontalière intercommunale en voie de fonctionnalisation 145

Section A – Une organisation en quête de légitimité (1991-1998) ***149***

1. Les débuts du partenariat : un travail de pionniers 149

2. Essais et tâtonnements : les premiers pas de la COPIT 151
   - *S'approprier les projets de coopération des autres*..... *151*
   - *Exister par soi-même* *153*

Section B – Une instance de production de savoirs : diagnostic et réflexion prospective sur le territoire transfrontalier (1998 - 2002) ***156***

1. Devenir un organisme d'expertise territoriale 157
   - *Le « projet Grootstad »*..... *157*
   - *Quand les experts du développement territorial et urbain s'en mêlent*..... *158*
   - *Un travail intellectuel à huis clos* *160*
   - *La « Stratégie pour une métropole transfrontalière » et autres études*..... *161*

2. Une influence française dominante 163
   - *L'expertise française en matière territoriale*..... *164*
   - *Le territoire, grand oublié des autorités territoriales belges* *165*
   - *Le SDER et le « Structuur Plan » : symboles des difficultés de l'expertise territoriale belge* *168*

Section C – Une instance d'expertise et de lobbying sur les enjeux juridiques et organisationnels de la coopération transfrontalière (2002 – 2008) ***172***

1. De la COPIT à l'« Eurométropole » : pourquoi et comment changer ? 173
   - *Le travail de lobbying et de réflexion sur la « gouvernance transfrontalière »*..... *173*
   - *La croyance collective dans la force du droit*..... *177*
   - *La volonté d'émancipation des acteurs locaux*..... *179*

2. Faire évoluer la « gouvernance transfrontalière » : la volonté hégémonique des acteurs français..... 181
   - *L'engagement de quelques élus français d'envergure nationale et européenne*..... *181*
   - *Des instances de réflexion sous la coupe de Pierre Mauroy*..... *183*
   - *Mise à l'écart et réactions des partenaires belges* *187*

Conclusion intermédiaire ***194***

Conclusion de la partie 1 : De la problématisation à la fonctionnalisation : une prise en charge orientée de la coopération transfrontalière 196

PARTIE 2 : La COPIT/Eurométropole : une construction institutionnelle inachevée et incertaine 199

Chapitre 3 : Les règles et les normes qui « font » l'institution 205

Section A – A la recherche d'un récit partagé : les représentations du territoire et de l'action publique transfrontaliers 206

1. Un territoire « naturellement » transfrontalier ? 208

2. Le diagnostic sur les « problèmes » : dangers et opportunités du positionnement géopolitique 215

3. Le diagnostic sur les « solutions » : la stratégie de métropolisation avant tout 220

4. Une action publique transfrontalière inter-sectorielle, proche du citoyen et européenne 226

5. Primauté du point de vue français et accueil intéressé en Belgique 231
   - *Le prolongement de la pensée métropolitaine lilloise 231*
   - *Côté belge : tirer parti de la vision métropolitaine 236*

Section B – Les modalités d'interactions entre l'organisation transfrontalière et son environnement socio-politique 240

1. Les relations avec la société civile : garder une distance proche 241
   - *L'ambivalence des débuts : entre proximité et affirmation d'une autorité 241*
   - *Le Conseil de développement de LMCU : l'occasion de stabiliser les rapports avec la société civile 243*
   - *Avec les acteurs économiques : entre coopération et distinction 246*

2. Les relations avec les autres niveaux de gouvernement : de la consultation à l'intégration 250
   - *D'un partenariat exclusif entre intercommunales 250*
   - *… à l'ouverture multi-niveaux 253*
   - *Le traitement différencié des communes de part et d'autre de la frontière 256*

3. La France prend les devants, la Belgique s'en accommode 258
   - *Changement d'attitude de l'Etat français : vers une intégration inter-gouvernementale 259*
   - *Le poids politique de Pierre Mauroy et l'expérience française de la contractualisation 265*
   - *En Belgique : des accommodements différenciés 269*

Section C – Les principes de fonctionnement interne de l'organisation transfrontalière 277

1. La question de l'équilibre entre les partenaires 277
   - *Français et néerlandais : le bilinguisme 277*
   - *France/Belgique et Wallonie/Flandre : la double parité 280*
   - *France/Wallonie/Flandre : l'équilibre triangulaire 282*
   - *La nécessaire prise en compte de la dichotomie belge 286*
   - *Le compromis majoritaire 291*

2. Un rapport contradictoire au politique : « *politicians without politics* » ? 295
   - *Agence technique ou organisation politique ? Une oscillation en faveur des politiques 295*
   - *Les voies multiples du compromis 302*
   - *La coopération transfrontalière : un sujet consensuel et dépolitisé ? 306*
   - *L'absence d'espace politique transfrontalier 310*
   - *Les arrangements avec la règle ou comment occulter les rapports de force 312*

Conclusion intermédiaire 316

Chapitre 4 : Clivages et instabilité, ou la fragilité de l'ordre institutionnel 318

Section A – Le poids des clivages historiquement construits : un frein à l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière intercommunale 320

1. Le clivage franco-belge : LMCU face à des acteurs belges divisés 320
   - *Avec le référentiel de métropolisation, la France domine le partenariat 320*
   - *En Belgique, une appropriation partielle et différenciée du référentiel métropolitain 325*
   - *La gestion sectorielle des problèmes de la frontière contre la métropolisation transfrontalière : un référentiel belge alternatif ? 334*
   - *Le dépassement du clivage franco-belge : communes frontalières « contre » grands pôles urbains 339*

2. Côté belge, un engagement fragmenté qui fragilise l'ordre institutionnel 340
   - *Wallonie/Flandre : le clivage communautaire 341*
   - *Divisions entre intercommunales wallonnes : IEG/IDETA, du divorce à la réconciliation ? 342*
   - *Au sein des intercommunales wallonnes, encore des divisions 350*
   - *Les clivages internes au territoire frontalier flamand 353*

Section B – Nouveaux acteurs et nouveaux scénarios : turbulences sur la construction institutionnelle . 360

1. Les incertitudes de l'après-Mauroy : à la recherche d'un nouveau leadership 362
   - *Le départ de Pierre Mauroy : un coup fatal pour la coopération transfrontalière franco-belge ? . 362*
   - *Quels successeurs pour l'« Eurométropole » ? 366*

2. La multiplication des acteurs : une construction institutionnelle à la croisée des chemins 370
   - *L'engagement incertain des nouveaux partenaires fragilise le processus de construction institutionnelle 371*
   - *Scénarios pour le futur de l'« Eurométropole » : revendiquer l'héritage de la COPIT ou réorienter la coopération transfrontalière 375*

Conclusion intermédiaire 380

Conclusion de la partie 2 : Un ordre institutionnel à la recherche de son « sentier » 383

PARTIE 3 : L'ILLUSION D'UN CADRE INSTITUTIONNEL UNIQUE : AUTONOMIE, CONCURRENCES ET CHEVAUCHEMENTS D'ORDRES INSTITUTIONNELS 386

Chapitre 5 : Dispositif européen INTERREG versus intercommunalité transfrontalière 390

Section A – INTERREG : un modèle européen de développement local pour les zones frontalières..... 391

1. La politique régionale européenne et le programme INTERREG 391
   - *Naissance de la politique régionale européenne et identification de la question frontalière 391*
   - *La première grande réforme des fonds structurels et la création d'INTERREG 395*
   - *L'Agenda 2000 et la consolidation d'INTERREG 397*

2. INTERREG : des principes européens aux pratiques localisées. Une institutionnalisation multi-scalaire de la coopération transfrontalière 401
   - *Des objectifs généraux trop imprécis 402*
   - *Une logique de projet plus que de programme 405*
   - *Une organisation très codifiée au service de l'« efficacité » et de la « transparence » 409*
   - *Principes d'action transversaux : priorités au partenariat et à la proximité 415*
   - *L'échelon régional privilégié 419*

Section B – Les conditions d'implantation et d'institutionnalisation du dispositif INTERREG 424

1. Une implantation facilitée par l'absence de cadres institutionnels préexistants..... 424
   - *INTERREG, un financement européen sous conditions..... 425*
   - *Des Etats hésitants sur la marche à suivre 426*
   - *Les collectivités territoriales face au transfrontalier : l'absence de compétence, de professionnel et de cadre législatif..... 430*
   - *L'intérêt limité des élus locaux 435*
   - *L'attrait du management européen sur les acteurs territoriaux..... 438*

2. L'auto-renforcement : les mécanismes d'objectivation et de stabilisation du dispositif INTERREG 443
   - *Division du travail : spécialisation et interdépendance 444*
   - *Mécanismes de contrôle et instrumentation..... 445*
   - *Professionnalisation et cristallisation du modèle..... 449*

Section C – INTERREG versus COPIT/Eurométropole : deux ordres institutionnels différents aux relations ambigües 452

1. Deux manières distinctes d'encadrer la coopération transfrontalière franco-belge..... 453
   - *Stratégie de métropolisation transfrontalière versus idéologie « molle » de l'intégration européenne.. ..... 453*
   - *Contractualisation autour des acteurs intercommunaux versus subsidiarité en faveur de l'échelon régional 456*
   - *Instruments versus savoirs 457*
   - *Principes transversaux : derrière les mots, des pratiques divergentes 459*

2. Les relations entre l'organisation intercommunale transfrontalière et INTERREG : entre autonomie, dépendance et concurrence 462
   - *Autonomie : une construction en parallèle 463*
   - *De la complémentarité à la dépendance..... 466*
   - *Concurrence et/ou convergence ? Etude de deux situations emblématiques 469*
     - La tentative d'inscription officielle l'« Eurométropole » dans le dispositif INTERREG 470
     - L'histoire du GECT : un rééquilibrage des relations en faveur de l'« Eurométropole » ?..... 472

Conclusion intermédiaire 480

Chapitre 6 : Les multiples logiques sectorielles contre l'institutionnalisation « métropolitaine » 482

Section A – L'autonomie des secteurs : à chaque secteur, son mode de gouvernement transfrontalier 485

1. Les stations d'épuration transfrontalières 485

2. Les lignes de bus transfrontalières..... 495

3. Un service public transfrontalier de la crémation 504

4. Des coopérations locales qui se jouent de la COPIT/Eurométropole 508
   - *Le centre théâtral transfrontalier « La Virgule » 508*
   - *Les émissions télévisées transfrontalières 511*

5. Les échecs de la coopération : quand la COPIT/Eurométropole échoue à dépasser les blocages sectoriels 514
   - *Zones d'activités économiques et développement commercial : l'affaire Cora 515*
   - *Liaisons routières transfrontalières : des chantiers au ralenti..... 518*

Section B – Une nébuleuse plurisectorielle face à l'influence limitée *521*

1. L'organisation intercommunale transfrontalière et les acteurs sectoriels : un pôle « intellectuel » éloigné des sphères opérationnelles 521
   - *Au sein des intercommunales, le mauvais relais de la COPIT vers les secteurs* *522*
   - *Toucher de nouveaux secteurs, au delà des compétences intercommunales : l'ambition contrariée de la COPIT* *527*

2. Une configuration institutionnelle triangulaire : deux ordres potentiellement concurrents et une nébuleuse plurisectorielle 532
   - *L'influence limitée d'INTERREG sur les actions sectorielles transfrontalières* *532*
   - *La COPIT/Eurométropole, INTERREG et les coopérations sectorielles : une configuration triangulaire à géométrie variable* *535*

Conclusion intermédiaire *547*

Conclusion de la partie 3 : Une institutionnalisation fragmentée : la centralité intercommunale en question 548

CONCLUSION GÉNÉRALE 550

Les chemins multiples de la coopération transfrontalière franco-belge. Un objet d'étude hybride à l'épreuve de théories éprouvées : contribuer aux débats scientifiques par la marge ***553***
Un objet d'étude multiscalaire : alimenter le débat sur la place du « local » et les relations intergouvernementales dans l'analyse du politique 553
La coopération entre politique publique et organisation : concilier les analyses infra- et inter-organisationnelles 556
Ni territoire d'action publique, ni territoire d'action politique : au delà de la dissociation *policy/politics*. 558

Limites et difficultés de la recherche : ce qu'elles nous apprennent aujourd'hui et les perspectives qu'elles dégagent pour demain ***561***
Le manque de recul historique et la faible « densité de l'action » 561
Un enjeu politique marginal 562
L'éclatement des acteurs 563
Une approche partiellement déséquilibrée du terrain d'étude 564

BIBLIOGRAPHIE GENERALE 566

TABLES ET ANNEXES 590

Tables des matières ***591***

Table des sigles et abréviations ***599***

Liste des entretiens réalisés ***602***

Grille d'entretien (1). A destination des acteurs de la COPIT/ « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » ***606***

Grille d'entretien (2). A destination des acteurs impliqués dans le dispositif INTERREG **609**

Grille d'entretien (3). A destination des acteurs engagés dans des actions sectorielles de coopération transfrontalière ***611***

Sources complémentaires ***614***

« Littérature grise » 614

Textes juridiques européens 618

Documents de programmation INTERREG franco-belge 619

Autres sources 619
Délibérations du Conseil de la Communauté de LMCU *619*
Archives de la COPIT *619*
Presse *619*

Appellation des villes flamandes ***620***

Table des sigles et abréviations

ACW	Algemeen christelijk werknemersverbond (mouvement ouvrier chrétien)
ADU(L)	Agence de développement et d'urbanisme (de Lille)
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
APIM	Agence pour la promotion internationale de Lille métropole
ARFE	Association des régions frontalières d'Europe
ASBL	Association sans but lucratif
BDTE	Bureau de développement transfrontalier des entreprises
BHV	Bruxelles Halle Vilvoorde
CAW	Contrat d'avenir pour la Wallonie
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CD&V	Christendemocratisch & Vlaams (parti chrétien démocrate flamand)
CDH	Parti démocrate humaniste
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CHOQ	Contribuons à un Hainaut occidental de qualité
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CIW	Coordonatie Integraal Waterbeleid (organisme flamand pour la gestion coordonnée des politiques de l'eau)
COCOM	Commission communautaire commune
COMET	Contribution citoyenne au projet d'aire métropolitaine
COPIT	Conférence permanente intercommunale transfrontalière
CPAS	Centre public d'action sociale
CPDT	Conférence permanente de développement territorial
CPUC	Conférence permanente d'urbanisme commercial
CRAM	Centre régional d'assurance maladie
CREAT	Centre de recherche et d'études en aménagement du territoire
CTDIC	Centre transfrontalier de développement industriel et commercial
CTE	Centre transfrontalier des entreprises
CUDL	Communauté urbaine de Lille
CVP	Christelijke volkspartil (parti populaire chrétien)
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDE	Direction départementale de l'Equipement
DG	Direction générale
DGARNE	Direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DOCUP	Document unique de programmation
DRE	Direction régionale de l'Equipement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FOREM	Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi
FSE	Fonds social européen
GECT	Groupement européen de coopération territorial

GEIE	Groupement européen d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GLCT	Groupement local de coopération transfrontalière
GPCI	Grensverschrijdende permanente conferetie van intercommunales (Conférence permanente transfrontalière intercommunale : COPIT)
GPV	Grand projet de ville
Grootstad	Grensoverschrijdend Ordenings - en Ontwikkelingschema – via Terra – Schéma Transfrontalier d'Aménagement et de Développement
GSM	Global system for mobile communications
IDEA	Intercommunale de développement économique et d'aménagement
IDETA	Intercommunale de développement économique de Tournai-Ath
IEG	Intercommunale d'étude et de gestion
IGEAT	Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire
IPALLE	Intercommunale de propreté publique du Hainaut occidental
KUL	Katholieke universiteit Leuven (Université catholique de Leuven)
KULAK	Katholieke universiteit Leuven afdeling Kortrijk (Université catholique de Leuven campus Kortrijk)
LEPUR	Laboratoire d'études en planification urbaine et rurale
LMCU	Lille métropole communauté urbaine
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
MIIAT	Missions interministérielles et interrégionales d'améganement du territoire
MIPIM	Marché international de la promotion immobilière
MOC	Méthode ouverte de coordination
MOT	Mission opérationnelle transfrontalière
MR	Mouvement réformateur
NV-A	Nieuw-vlaamse alliantie (nouvelle alliance flamande)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OID	Opération intégrée de développement
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
Open –VLD	Open - vlaamse liberalen en democraten (parti libéral démocrate flamand)
ORU	Opération de renouvellement urbain
PAC	Politique agricole commune
PACTE	Programme d'action et de coopération transfrontalière européen
PED	Pôle européen de développement
PIC	Programme d'initiative communautaire
PIM	Programme intégré méditerranéen
PLP	Parti de la liberté et du progrès
PME	Petite et moyenne entreprise
PO	Programme opérationnel
POP	Programme opérationnel prioritaire
PRL	Parti réformateur libéral
PS	Parti socialiste
PSC	Parti social chrétien
PVV	Partij voor de vrijheid (parti de la liberté)
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau
SDER	Schéma de développement de l'espace régional
SDUC	Schéma de développement et d'urbanisme commercial
SEM	Société d'économie mixte

SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SIDEHO	Société intercommunale de développement économique du Hainaut occidental
SNCB	Société nationale des chemins de fer belge
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SNCV	Société nationale des chemins de fer vicinaux
SP.A	Socialisten en progressieven anders (mouvement socialiste et progessiste)
SPGE	Société publique de gestion de l'eau
SRWT	Société régionale wallonne du transport
TCC	Transport en commun de la Communauté urbaine de Lille
TEC	Tansports en commun
TGV	Train à grande vitesse
TPU	Taxe professionnelle unique
UCL	Université catholique de Louvain
UE	Union européenne
ULB	Université libre de Bruxelles
ULG	Université de Liège
UMP	Union pour un mouvement populaire
UNIZO	Unie van zelfstandige ondernemers (union des entrepreneurs indépendants)
VDAB	Werk in opleidingen in Vlaanderen (emploi et formation en Flandre)
VRU	Voie rapide urbaine
WVI	West-Vlaams intercommunale (intercommunale de Flandre occidentale)

Liste des entretiens réalisés
(classement par ordre chronologique)

	Nom de l'enquêté	Date de l'entretien	Organisation et service auxquels l'enquêté appartient	Fonction de l'enquêté au moment de l'entretien	Lieu de l'entretien	Durée de l'entretien
1	Van Staeyen J.	12/04/07	LMCU Service "planification urbaine et urbanisme'	Chargé d'études	Lille	1h
2	Baert T.	30/10/07	Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole	Directeur d'études chargé des relations internationales et de la coopération métropoltaine	Lille	2h
3	Delebecque B.	31/10/07	LMCU	Conseiller municipal à la Ville de Tourcoing Conseiller communautaire à LMCU	Lille	1h
4	Flament G.	31/10/07	Préfecture du Nord-Pas-de-Calais SGAR Direction des Etudes et de l'évaluation	Directeur	Lille	1h45
5	Kalusok M-P.			Chargée d'études		
6	Detremmerie G.	15/11/07	IEG	Président	Mouscron	1h45
7	Bintein P.			Directeur du secteur "expansion économique"		
8	Normand S.			Chargé de misson "développement territorial"		
9	Kimmerlin T.	20/11/07	Agence pour la promotion internationale de Lille Métropole (APIM)	Ingénieur d'affaires	Lille	1h15
10	Huret D.	21/11/07	Direction régionale de l'Equipement (DRE) du Nord-Pas-de-Calais	Responsable "coopération Euro-régionale et insertion européenne"	Lille	1h20
11	Flahaut S.	22/11/07	Conseil de développement de Lille Métropole	Responsable de l'équipe de coordination	Lille	1h30
12	Calcoen F.			vice-président		
13	Delnatte P.	29/11/07	Conseil général du Nord	Conseiller du Nord (de la 9ème circonscription)	Roubaix	1h
14	De Clerck S.	3/12/07	Ville de Kortrijk	Bourgmestre	Kortrijk	30min
			Chambre des représentants	Député fédéral		
15	Haesebroeck B.	3/12/07	LMCU Cabinet du président	Conseiller politique	Lille	1h
16	David M.	4/12/07	Ville de Roubaix Service "Ville renouvelée et culture"	Directeur général	Roubaix	1h
17	Jodogne S.	4/12/07	LMCU Service "coopération transfrontalière"	Chef du service	Lille	1h30
18	Engelen L.	5/12/07	Consulat de Belgique à Lille	Consul	Lille	45min
19	Mazza C.	12/12/07	IDETA Pôle développement territorial	Chargé de mission	Mons	1h
20	Brotcorne C.	13/12/07	Ville de Leuze-en-Hainaut	Bourgmestre	Bruxelles	50min
			Chambre des représentants	Député fédéral		
21	Crucke J-L.	5/02/08	Ville de Frasnes-lez-Anvaing	Bourgmestre	Bruxelles	50min
			Chambre des représentants	Député fédéral		
22	De Greef Y.	13/02/08	Ville de Tournai	Echevin de la culture et du développement économique	Tournai	1h
23	Ceccoti O.	14/02/08	CCI Grand Lille	Chef de projet	Lille	1h10
24	Christiaens J.	18/02/08	Conseil de développement de Lille Métropole	Responsable de l'équipe de coordination	Lille	1h
25	Devaux L.	18/02/08	Province du Hainaut Cabinet du Député Serge Hustache	Responsable de la communication	Tournai	30min

	Nom de l'enquêté	Date de l'entretien	Organisation et service auxquels l'enquêté appartient	Fonction de l'enquêté au moment de l'entretien	Lieu de l'entretien	Durée de l'entretien
26	Botson S.	21/02/08	Région wallonne Secrétariat conjoint du programme INTERREG "France-Wallonie-Flandre"	Directeur	Namur	1h45
27	Senesaels D.	21/02/08	Parlement de la Région wallonne	Député wallon	Estaimpuis	45min
			Commune d'Estaimpuis	Bourgmestre		
28	Van Der Stichele M-C.	21/02/08	Province de Flandre occidentale	Retraitée Ancienne députée provinciale (de 1985 à 2000)	Kortrijk	1h40
29	De Mey V.	27/02/08	Leiedal	Responsable de la communication et de la coopération transfrontalière et européenne	Kortrijk	1h15
30	Burajova M.	4/03/08	Commission européenne DG Regio	Desk officer "programme INTERREG France-Wallonie-Flandre"	Bruxelles	1h
31	Deleu G.	18/03/08	Ville de Comines-Belgique	Bourgmestre	Comines-Belgique	45min
32	Franceus M.	18/03/08	Ville de Mouscron	Echevin des affaires culturelles, du tourisme, du travail et des relations internationales	Mouscron	1h
33	Wulleput B.	27/03/08	Région Nord-Pas-de-Calais Equipe technique INTERREG (antenne franco-wallonne et tripartite)	Directeur	Valenciennes	1h15
34	Robbeets J-P.	1/04/08	Commissariat général aux Relations internationales de la Région wallonne Autorité de gestion du programme INTERREG "France-wallonie-Flandre"	Inspecteur général	Bruxelles	1h
35	Delecosse E.	28/04/08	Région wallonne Equipe technique INTERREG (antenne wallonne)	Directeur	Charleroi	1h30
36	Legrand J-P.	29/05/08	Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais Direction des affaires européennes	Chef d'unité "coopération transfrontalière"	Lille	1h
37	Corouge C.	4/06/08	Gouvernement de la Région wallonne Cabinet du Ministre-président	Conseiller - Relations internationales	Bruxelles	1h
38	Deroo J-L.	11/06/08	Ville d'Halluin (F)	Maire	Halluin	45min
39	Schneider-Français F.	26/06/08	Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)	Directrice de projet	Paris	1h40
40	Boval C.	27/08/08	Province de Flandre occidentale Equipe technique INTERREG (antenne flamande)	Directeur	Brugge	1h15
41	Spinaci G.	22/09/08	Comité des Régions (UE) Unité des études	Administrateur	Bruxelles	1h30
1	Van Staeyen J.	3/10/08	COPIT	Directeur	Mouscron	1h30
42	Caballero J.	21/11/08	Consulat de France à Antwerpen	Consul	Antwerpen	50min
43	J-R. Loir	21/01/09	Conseil général du Nord Direction des Relations internationales et des programmes européens	Directeur	Lille	1h40
44	Sanders G.	11/02/09	WVI	Directeur général	Brugge	1h30
45	De Fruyt K.			Chargée de mission "coopération transfrontalière"		
46	Denève C.	3/03/09	Villle de Mouscron Cellule environnement	Responsable du service	Mouscron	1h
47	Verreu S.	11/03/09	Leiedal Service "environnement"	Responsable du service	Kortrijk	1h45
48	Maes D.		CIW	Chargé de mission		
49	Thomaes K.		CIW	Chargée de mission		
50	Dupont L.	13/03/09	IPALLE	Secrétaire général	Tournai	1h20

	Nom de l'enquêté	Date de l'entretien	Organisation et service auxquels l'enquêté appartient	Fonction de l'enquêté au moment de l'entretien	Lieu de l'entretien	Durée de l'entretien
51	Cooren B.	17/03/09	Ville de Lille Service des Relations internationales	Directeur	Lille	1h
52	Glaude M.	6/04/09	Province du Hainaut Cellule environnement	Directrice	Mons	1h15
53	Blondel L.	20/04/09	LMCU Service "eau"	Responsable de l'unité centrale "eau de surface"	Lille	1h30
54	Busy F.			Chargé de mission "traitement des eaux usées"		
55	Debaere K.	5/05/09	Leiedal	Directeur général	Kortrijk	1h40
56	Giraud J-P.	6/05/09	LMCU Direction "mobilité et transports"	Directeur d'études	Lille	30min
57	Valée A.	3/06/09	IDETA	Chargé de communication	Tournai	1h40
58	Seynhaeve F.			Coordinateur du Pôle "développement territorial"		
59	Boury F.	18/06/09	Province de Flandre occidentale / Secteur Westhoeck	Coordinateur "développement territorial"	Diksmuide	1h30
60	Vanhooren R.			Chargé des relations extérieures		
61	Descy F.	26/06/09	*Nord Eclair*	Journaliste	Tournai	45min
62	Oosterlynck S.	29/06/09	Université catholique de Leuven Département "Planification et développement"	Chercheur	Leuven	1h15
63	Vandermotten C.	12/10/09	Université libre de Bruxelles / IGEAT	Professeur	Bruxelles	45min
64	Verfaellie M.	13/10/09	Société régionale de médias Focus-WTV	Directrice générale	Roeselare	1h10
65	Hanin Y.	20/10/09	Université catholique de Louvain / CREAT	Professeur	Louvain-la-Neuve	1h30
66	Sinzot A.			Professeur		
67	Deleersnyder P.	24/10/09	CHOQ (Contribuons à un Hainaut occidental de qualité)	Président	Tournai	1h15
68	Destate P.	26/10/09	Institut Jules Destrée	Directeur général	Namur	1h15
69	Winberg J-P.	28/10/09	No Télé	Directeur	Tournai	1h
70	Block T.	4/11/09	Université de Gent Département "Politiques locales"	Chercheur	Gent	2h
71	Steyers K.			Professeur		
72	Lepers E.	16/11/09	Université catholique de Louvain / CREAT	Chercheur	Louvain-la-Neuve	1h
73	Bouttieau V.			Chercheur		
74	Lambotte J-M.	25/11/09	Université de Liège / LEPUR	Professeur	Liège	1h30
75	Got P.	1/12/09	IDETA	Expert indépendant sur les thématiques du développement territorial	Tournai	1h30
76	Vanderwattyne P.			Directeur général		
77	Chotteau J-M.	8/12/09	Centre théâtral transfrontalier "La Vrigule"	Directeur	Tourcoing	1h
78	Falys D-A.	8/12/09	IEG	Responsable de l'urbanisme	Mouscron	2h30
8	Normand S.			Chargé de mission "développement territorial"		
79	Salembier J.		Ville de Mouscron Service "urbanisme"	Chef du service		
80	Deplechin L.			Conseillère en aménagement et urbanisme		
81	Duboisdenghien T.		Ville d'Estaimpuis	Conseiller "environnement"		
82	Fourmentraux F.			Responsable "urbanisme"		
83	Deforges I.		Ville de Comines-Belgique	Responsable "urbanisme"		
84	Declercq F.			Eco-conseillère		

	Nom de l'enquêté	Date de l'entretien	Organisation et service auxquels l'enquêté appartient	Fonction de l'enquêté au moment de l'entretien	Lieu de l'entretien	Durée de l'entretien
19	Mazza C.	10/12/09	Région wallonne Cabinet du Ministre-président	Conseiller économique	Mons	45min
85	Paris D.	16/12/09	Conseil de développement	Président	Lille	45min
			Université Lille 1	Professeur		
17	Jodogne S.	17/12/09	LMCU Service "Euro-métropole et partenariats européens	Directeur	Lille	1h30
86	Karges N.			Chargé de mission		
87	Ganter C.	15/01/10	LMCU Direction "développement territorial et durable"	Chargée de mission	Lille	2h
88	Vinatier F.	15/01/10	LMCU Service "eau"	Responsable "veille hydrolique et métrologie"	Lille	1h15
89	Denys J-P.	4/03/10	LMCU Service "eau"	Retraité Ancien responsable "traitement des eaux"	Lille	1h15
90	Dumortier A.	2/09/10	IDETA Direction des moyens généraux	Secrétaire générale	Tournai	1h15

Grille d'entretien (1)

A destination des acteurs de la COPIT/ « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai »

<u>Données personnelles</u>

Données générales

- Nom : ……..
- Sexe : ……..
- Age : ……
- Organisme : ……..
- Fonctions / mandats :

…….....

……

……

……..

Depuis combien de temps ? ……

Si élu, de quel parti ? ……

Parcours professionnel / personnel

- Formation initiale / niveau d'études

…….....

……

……

……

- Origine géographique et sociale (lieu de naissance, CSP des parents):

……

……

……

- Fonctions / mandats précédents

……

……

……

……

……

Autres remarques :

……

……

……

……..

Données descriptives

- Quelles sont **les actions transfrontalières dans lesquelles votre organisme est impliqué ?** (actions sectorielles, action « stratégique » et/ou action de réforme « institutionnelle », directe ou indirecte)

- **Comment ces actions transfrontalières ont-t-elles évolué** au cours des quinze dernières années ? (en termes de contenu des politiques, de stratégie et de processus d'élaboration).

- Quel est (et quel a été) le **rôle de votre organisme dans l'action transfrontalière et notamment au sein de la COPIT puis de l'Eurométropole ?** (partenaire, consultant-expert, intermédiaire-courtier, animateur, financeur…). **Comment ce rôle a-t-il évolué ?**

- Dans le cadre de la coopération transfrontalière**, avec quels autres acteurs/organisations avez-vous travaillé ? Quelles ont été vos relations avec ces partenaires ?** (régularité des relations, nature de la relation, évolution, accords ou désaccords)

- Pouvez-vous me décrire **le fonctionnement habituel de la COPIT ?** (les principes de base, les habitudes qu'elle a créées, les valeurs communes). **Quels ont été les principaux résultats de la coopération dans le cadre de la COPIT ?**

- Quels sont **les changements organisationnels les plus marquants de la coopération transfrontalière ?** (passage au GLCT, District européen, GECT…) Quels ont été **les effets de ces changements formels ?** (sur le contenu des politiques publiques et les modalités d'action, sur les acteurs en présence, sur leur rôle respectif et sur leurs relations notamment avec les acteurs extérieurs, sur le rapport à la population, sur les représentations)

Données analytiques

- ***Arguments de légitimation*** :
  Qu'est-ce qui justifie selon vous l'action publique transfrontalière et l'existence d'une organisation intercommunale transfrontalière ? « Territoire » commun ou représentation commune d'un territoire (identité) ? Raisons fonctionnelles ? L'Europe ?
  Quel est l'intérêt d'une organisation comme la COPIT (et depuis 2008, l'Eurométropole) qui a très peu de moyens d'action directs ?
  Permet-elle une action collective ? une interconnaissance ? un échange d'informations ? une co-construction de valeurs et de règles communes ? etc.
  Quelle est la légitimité démocratique d'une telle organisation ? quelle forme de participation ? quel rapport à la population ?

- ***Ressources (structurelles et propres)***
  Quels sont les éléments favorables ou défavorables du « contexte » qui encouragent ou au contraire limitent l'action transfrontalière et son institutionnalisation ?

  Quels sont/ont été les acteurs les plus « moteurs », ou au contraire les plus réticents ?

  Sur quelle légitimité, ressources propres (techniques, relationnelles, professionnelles, politiques) repose votre implication dans le développement de l'action transfrontalière ? Quels atouts (compétences, qualité) mobilisez-vous pour agir dans la coopération transfrontalière ? Votre appartenance partisane entre-elle en ligne de compte ?

- ***Effets/usages politiques***
  Quelles sont les conséquences de votre implication ? Quels sont les avantages escomptés, les risques encourus/redoutés de votre engagement dans la coopération transfrontalière ? conséquences sur le positionnement politique/institutionnel de votre organisation ? sur vos relations avec de l'Etat, les autres collectivités territoriales, les acteurs socio-économiques, les institutions européennes ? sur le fonctionnement interne de votre organisation ? sur votre situation personnelle/professionnelle ?

Grille d'entretien (2)

A destination des acteurs impliqués dans le dispositif INTERREG

<u>Données personnelles</u>

Données générales

- Nom : ……..
- Sexe : ……..
- Age : ……
- Organisme : ……..
- Fonctions / mandats :

…….....

……

……..

……..

Depuis combien de temps ? ……

Si élu, de quel parti ? ……

Parcours professionnel / personnel

- Formation initiale / niveau d'études

…….....

……

……

……

- Origine géographique et sociale (lieu de naissance, CSP des parents):

……

……

……

- Fonctions / mandats précédents

……

……

……

……

……

Autres remarques :

……

……

……

……..

<u>Données descriptives et analytiques</u>

Votre travail :

- Pouvez-vous décrire brièvement **votre activité dans le dispositif INTERREG** ? Quelle est la répartition des rôles dans le dispositif INTERREG ? Quel est votre rôle, les ressources et services que vous offrez ?

- Qui sont **les porteurs de projets** qui vous sollicitent ? Quelle aide apportez-vous aux porteurs de projet ?

- **Quels sont les grands principes du programme INTERREG** ? (principes d'organisation, valeurs, thématiques, organisation formelle, statut juridique, instruments). Quels sont les principes que les projets INTERREG doivent respecter ? **Comment ces principes ont-ils évolué aux cours des programmations ?**

- **L'organisation du programme INTERREG (et des projets) est-elle fortement conditionnée par les critères définis au niveau de l'UE** (ou par d'autres organisations partenaires) ?

Les interactions :

- **Quelles vos relations avec les autres organisations gestionnaires du dispositif ? avec les organisations en amont ?** (DG Régio, autres organisations européennes). **En aval ?** (« porteurs de projets ») ? Dans quel cadre vous rencontrez-vous ? Relations directes, indirectes ?

- Votre travail était-il très lié à la DG Régio ? De quelle marge de liberté disposez-vous ?

- **Faites-vous appel à des experts nationaux ou transnationaux** ?

- Avez-vous des **échanges avec d'autres équipes INTERREG** de la même zone transfrontalière ? d'autres régions transfrontalières en Europe ?

- Connaissez-vous **l'Eurométropole Lille-Kotrijk-Tournai et la COPIT** (qui l'a précédé) ? Que pensez-vous de cette organisation ? Travaillez-vous avec eux ? **Quels sont les liens entre le dispositif INTERREG et l'action de la COPIT/Eurométropole** ?

Grille d'entretien (3)

A destination des acteurs engagés dans des actions sectorielles de coopération transfrontalière

Données personnelles

Données générales

- Nom : ……..
- Sexe : ……..
- Age : ……
- Organisme : ……..
- Fonctions / mandats :

…….....

……..

……..

……..

Depuis combien de temps ? ……

Si élu, de quel parti ? ……

Parcours professionnel / personnel

- Formation initiale / niveau d'études

…….....

……

……

……

- Origine géographique et sociale (lieu de naissance, CSP des parents):

……

……

……

- Fonctions / mandats précédents

……

……

……

……

……

Autres remarques :

……

……

……

……..

Données descriptives

- Dans **quels projets** de gestion environnementale/transport/culture/crémation votre institution et vous-même avez-vous été impliqués ?

- Quelle a été et quelle est actuellement **votre fonction** au sein de ces projets ?

- Pouvez-vous me décrire **la genèse** de ces projets ?

- Comment se sont établis les liens avec les partenaires de l'autre côté de la frontière ?

- Quels ont été les **modes de concertation et d'action collective** qui se sont mis en place pour mener à bien ces projets ? c'est-à-dire comment avez-vous travaillé ensemble alors qu'il n'existe pas de structures, de règles bien déterminées pour la coopération transfrontalière ?

- Quels sont/ ont été **les obstacles** à la coopération ? quels sont **les facteurs facilitateurs** ?

- Quelles sont **les évolutions** dans l'action publique transfrontalière liée à l'environnement ? comment envisagez-vous l'avenir ?

- Quels sont **vos partenaires privilégiés** et quelles relations entretenez-vous avec eux ? Comment vos relations ont-elles évolué ? **Quel lien avez-vous eu avec l'Union européenne** ?

Données analytiques

- **Qu'est-ce qui justifie selon vous l'action publique transfrontalière environnementale ?** « Territoire » commun ou représentation commune d'un territoire ? Raisons fonctionnelles ? Référence à l'Europe ? Quels sont les objectifs/domaines principaux visés ?

- **On assiste à une certaine institutionnalisation de la coopération transfrontalière notamment à travers le GECT de l'Eurométropole. Que pensez-vous de cette évolution ?** Moyen d'action collective ? de coordination des intérêts et de mise en commun ? d'échange de ressources ?

- **Comment interprétez-vous le lien entre INTERREG et l'Eurométropole (ou l'ancienne COPIT) ?** quelles sont pour vous les différences ? les complémentarités, les interdépendances ? quel dispositif vous semble le plus adapté au développement de la coopération transfrontalière ? Quel est celui qui vous a pour l'instant le plus servi lors de vos projets transfrontaliers ?

- **Sur quelle légitimité, ressources (techniques, relationnelles, professionnelles, politiques) repose votre implication dans le développement de l'action transfrontalière** ? Quels atouts (compétences, qualité) mobilisez-vous pour acquérir une certaine capacité d'action ?

- **Quelles sont les conséquences de votre implication ?** sur le positionnement politique/institutionnel de votre organisation ? sur vos relations avec les autres organisations ? avec les autres services ? sur le fonctionnement interne de votre organisation ? sur votre situation personnelle/professionnels ? les avantages retirés/les risques encourus ?

Sources complémentaires

« Littérature grise »

Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole, *Une métropole transfrontalière*, 1992.

Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole, *Une métropole transfrontalière : pourquoi et pour quoi faire ?*, 1992.

Assemblée générale (française), *Rapport d'information sur les fonds structurels et la cohésion territoriale de l'Union européenne des années 2007 à 2013*, 2005.

Association des Régions frontalières d'Europe (ARFE), *Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières*, 2004.

B2B Eurodistrict. La parole aux entreprises, Actes du colloque, Lille, 2005.

Bodson S., Robbeets C., *La gestion d'un programme transfrontalier. Etude de cas : programme INTERREG IIIA France-Wallonie-Flandre*, 2007.

Comité des Régions, *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, 2001.

Comité des Régions, *Le groupement européen de coopération territoriale*, 2007.

Commission européenne/DG Regio, « Les Régions comme partenaires. L'objectif « coopération territoriale européenne », *Inforegio-Panorama*, n°24, décembre 2007.

Commission européenne/DG Regio, « Travailler pour les régions : la politique régionale de l'Union européenne 2007-2013 », Office des Publications officielles des Communautés européennes, 2008.

Commission européenne/DG Regio, « Politique européenne de cohésion 1988-2008 : Investir dans l'avenir de l'Europe », *Inforegio-Panorama* n°26, juin 2008.

Conseil de développement de LMCU, *Rapport de la Commission « Développement transfrontalier »*, 2004.

Conseil de développement de Wallonie picarde/Institut Jules Destrée, *Wallonie picarde 2025. Projet de territoire*, 2008.

Conseil de l'Europe, *Rapport sur l'état actuel du cadre administratif et juridique de la coopération transfrontalière*, 2006.

Conseil de l'Europe, *Manuel de la coopération transfrontalière*, 2006.

Conseil de l'Europe/Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Le guide pratique de la coopération transfrontalière*, 2006.

Convention de coopération en vue de la création du Groupement européen de coopération territorial « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », 2007.

COPIT, « Grootstad. Projet de la métropole lilloise franco-belge », dans le cadre du *Programme Terra* (projet innovant en matière d'aménagement du territoire) de la Commission européenne (DGXVI) / FEDER, 1997.

COPIT, *Stratégie pour une métropole transfrontalière*, 2002.

COPIT, *Charte des intercommunales membres de la COPIT en vue de la création d'un District européen sur le territoire de la métropole transfrontalière franco-belge*, 2005.

COPIT, « Réflexion exploratoire pour la mise en place d'une Agence de la métropole transfrontalière », *Rapport de Pierre Got et Jef Van Staeyen*, 2005.

COPIT, « Le District européen de Lille Eurométropole franco-belge. Projet », *Rapport de Pierre Got et Jef Van Staeyen*, 2006.

COPIT, *Première conférence des maires et bourgmestres de Lille Eurométropole franco-belge*, 2006.

COPIT, « 16 années de coopération transfrontalière avec la Conférence permanente intercommunale transfrontalière », *Rapport de Jef Van Staeyen*, 2008.

CPDT/ Région wallonne, *La commune, acteurs du développement territorial*, 2002.

CPDT/ Région wallonne, *Les communautés urbaines*, 2002.

CPDT/Région wallonne, *Atlas des dynamiques territoriales*, 2006.

CPDT/Région wallonne, *Aires de coopération*, 2006.

DATAR/Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Réflexions sur le volet transfrontalier des Contrats de plan Etat Régions*, 1998.

DATAR/Préfecture de la Région Nord-Pas-de-Calais, « Contribution de l'Etat à de nouveaux enjeux interrégionaux. Pays du Nord », *La documentation française*, 2002.

Debaere K., « Un laboratoire pour la coopération transfrontalière. L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », *Les Pays-Bas français*, n°34, 2009.

De Clerck S., Demotte R., Mauroy P., « Lille Eurométropole franco-belge. Un district européen pour structurer la plus grande métropole transfrontalière de l'Europe », *Conférence Global City*, Lyon, 2006.

Direction régionale de l'Equipement du Nord-Pas-de-Calais/Région Nord-Pas-de-Calais/ Région wallonne/INSEE Nord-Pas-de-Calais/Préfecture de la Région Nord-Pas-de-Calais, *Atlas transfrontaliers* (5 tomes), 2004-2006.

Groupe de travail parlementaire franco-belge, *Rapport sur le développement de la coopération transfrontalière entre la France et la Belgique*, 2006.

Groupe de travail parlementaire franco-belge, *Proposition d'organisation d'une structure de gouvernance de Lille métropole franco-belge*, 2006.

Groupement d'études et de recherches « Notre Europe », *Coopération transfrontalière et transnationale. La nouvelle Europe s'invente sur ses marges*, 2002.

IDETA, *Rapport d'activités*, 2007.

Lamassoure A., « Les relations transfrontalières des collectivités territoriales françaises », *Rapport au Ministre des Affaires étrangères et à la Ministre déléguée aux Affaires européennes*, 2005.

Mauroy P., *Rapport au Sénat sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française d'une part, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux*, 2002.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, *L'intégration de la problématique transfrontalière dans le contrat d'agglomération de Lille-Métropole*, 2000.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, « Les outils du développement économique transfrontalier », *Les Cahiers de la MOT*, n°1, 2001.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, « Droit et pratiques de la coopération transfrontalière », *Les Cahiers de la MOT*, n°2, 2002.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, « Les agglomérations transfrontalières », *Les Cahiers de la MOT*, n°3, 2003

Mission Opérationnelle Transfrontalière, « Décentralisation et intercommunalité transfrontalière », *Rapport pour la DATAR et la Caisse des Dépôts*, 2004.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Décentralisation et intercommunalité transfrontalière*, 2004.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, « L'intercommunalité transfrontalière », *Les Cahiers de la MOT*, n°5, 2005.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières en Europe*, 2006.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, « Le groupement européen de coopération territoriale », *Les Cahiers de la MOT*, n°7, 2007.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, « Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien », *Actes des rencontres européennes de Lille des 8 et 9 novembre 2007*, 2008.

LMCU, *Association Agence de développement et d'urbanisme, Dossier de pilotage*, 2003.

LMCU, *Association COPIT (Conférence permanente intercommunale transfrontalière), Dossier de pilotage*, 2003.

LMCU, *Plan local d'urbanisme*, 2004.

LMCU, *Association Agence de développement et d'urbanisme, Dossier de pilotage*, 2004.

LMCU, *Association COPIT (Conférence permanente intercommunale transfrontalière), Dossier de pilotage*, 2004.

LMCU, *Appel à coopération métropolitaine. Déclaration d'intention de l'Aire métropolitaine de Lille*, 2005.

LMCU, *Association COPIT (Conférence permanente intercommunale transfrontalière), Dossier de pilotage*, 2005.

LMCU, *Association Agence de développement et d'urbanisme, Dossier de pilotage*, 2005.

LMCU, *Les coopérations transfrontalières de Lille métropole communauté urbaine, Bilan 2005.*

LMCU, *Agenda 21 de Lille métropole communauté urbaine*, 2006.

LMCU, *Association Agence de développement et d'urbanisme, Dossier de pilotage*, 2006.

LMCU, *Assainissement, Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public*, 2006.

LMCU, *Contribution citoyenne au projet de l'Aire de coopération métropolitaine de Lille*, 2006/2007.

LMCU, *Eau et Assainissement, Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public*, 2007.

LMCU, *Association Agence de développement et d'urbanisme, Dossier de pilotage*, 2007.

LMCU, Direction des transports collectifs et stationnement/Service Etudes et développement, *Ligne Mouscron-Wattrelos-Roubaix. Résultats de l'enquête de fréquentation*, 2008.

LMCU, *Le plan métropolitain de développement économique : une stratégie économique partagée à l'échelle de la métropole lilloise*, 2009.

Province de Flandre occidentale, *Plan stratégique de coopération transfrontalière. Le Nord de la France et la Flandre occidentale : partenaires pour l'avenir*, 2002.

Province de Flandre occidentale, « Coopération transfrontalière avec le Nord de la France », *Discours de Paul Breyne, gouverneur de Flandre occidentale*, 5 décembre 2006.

Région flamande, *Stratégie politique de la Flandre à l'égard du Nord de la France*, 2006.

Région Nord-Pas-de-Calais - Conseil régional, *Objectif 2020. Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire*, 2006.

Région Nord-Pas-de-Calais – Conseil régional, *Schéma régional des transports. Faire du Nord-Pas-de-Calais un HUB au cœur de l'Europe*, 2006.

Région Nord-Pas-de-Calais – Conseil régional, *Les devenirs du territoire : scénarios pour l'Europe à 2030*, 2009.

Région wallonne, *Schéma de développement de l'espace régional*, 1999.

Région wallonne, *Projet de déclaration de la politique régionale wallonne 2009-2014 : Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, 2008.

Secrétariat général aux Affaires régionales (SGAR) de la Région Nord-Pas-de-Calais, *Etude de définition d'une agence transfrontalière pour l'Eurodistrict de Lille métropole franco-belge*, 2006.

Statuts du Groupement européen de coopération territorial « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », 2008.

Syndicat Mixte du SCOT de Lille Métropole, *Schéma de cohérence territoriale de Lille Métropole*, 2002.

Ville de Tournai, *Schéma de structure communal*, 2006.

Textes juridiques européens

Règlement (CEE) n°2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des fonds à finalité structurelle.

Règlement (CEE) n°4254/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement n°2052/88 concernant le FEDER.

Règlement (CEE) n°2083/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n°2052/88 concernant les missions des fonds à finalité structurelle.

Règlement (CEE) n°2083/93 du Conseil du 20 juillet 1993 concernant le FEDER.

Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels.

Règlement (CE) n°1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au FEDER.

Règlement (CE) n°1082/2006 du parlement européen et du conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

Règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au FEDER.

Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion.

Communication aux Etats membres (90C, 1562/3) du 25 juillet 1990 fixant les orientations pour les programmes opérationnels que les Etats membres sont invités à établir dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les zones frontalières (INTERREG).

Communication aux Etats membres (94C 180/13) du 1er juillet 1994 fixant les orientations pour des programmes opérationnels que les Etats membres sont invités à établir dans le cadre d'une initiative communautaire concernant le développement des zones frontalières, la coopération transfrontalière et les réseaux énergétiques (INTERREG II).

Communication de la Commission aux Etats membres (2000/C, 143/08) du 28 avril 2000 fixant les orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser une développement harmonieux et équilibré du territoire européen (INTERREG III).

Communication de la Commission aux Etats membres (2004/C, 226/02) du 2 septembre 2004 fixant les orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen (INTERREG III).

Documents de programmation INTERREG franco-belge

Programme opérationnel INTERREG I A franco-wallon, Programme d'initiative communautaire, 1990.

Programme opérationnel INTERREG II A franco-wallon, Programme d'initiative communautaire, 1994.

Programme opérationnel INTERREG III A France-Wallonie-Flandre, Programme d'initiative communautaire, 2001.

Programme opérationnel INTERREG IV France-Wallonie-Flandre, Objectif 3 « Coopération territoriale européenne », 2007.

Autres sources

Délibérations du Conseil de la Communauté de LMCU

Délibérations ayant un lien avec la coopération transfrontalière entre 1968 et 2009 (environ 200).

Archives de la COPIT :

Charte constitutive de la COPIT du 12/10/1991.

Compte rendu des réunions du partenariat informel COPIT entre 1994 et 1999 (5 réunions).

Comptes rendus des Assemblées générales (15) et des Conseils d'administration (14) de l'association COPIT entre le 22/09/2000 (création de l'association) et le 02/02/2007 (dissolution de l'association).

Compte rendu des Assemblées générales de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » (2) en 2008 et 2009.

Presse :

Revue de presse de LMCU (1999-2009) : sélection d'articles contenant les mots « transfrontalier » ou « transfrontalière » (environ 350 articles)

Archives en ligne du journal *Le Soir* : consultées en fonction des besoins de la recherche (environ 80 articles).

Appellation des villes flamandes

Nous avons choisi de garder dans le corps du texte l'appellation néerlandophone des villes flamandes.

En revanche, dans les citations d'entretiens et les citations d'articles de presse ou autres documents, nous avons conservé le nom tel qu'il a été écrit ou énoncé, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, avec l'appellation francophone.

Villes flamandes	
Appellation francophone	**Appellation néerlandophone**
Anvers	Antwerpen
Bruges	Brugge
Courtrai	Kortrijk
Dixmude	Diksmuide
Furnes	Veurne
Gand	Gent
Louvain	Leuven
Menin	Menen
Renaix	Ronse
Roulers	Roeselare
Ypres	Ieper