



HAL
open science

Gouverner les politiques urbaines : le maire en action. Le cas de Michel Delebarre à Dunkerque

Pauline Prat

► **To cite this version:**

Pauline Prat. Gouverner les politiques urbaines : le maire en action. Le cas de Michel Delebarre à Dunkerque. 2007. hal-01066078

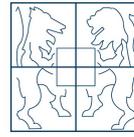
HAL Id: hal-01066078

<https://sciencespo.hal.science/hal-01066078>

Preprint submitted on 19 Sep 2014

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

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



SCIENCES PO

Cahier Européen numéro 02/07

du Pôle Ville/métropolis/cosmopolis

Centre d'Etudes Européennes de Sciences Po (Paris)

**Gouverner les politiques urbaines : le maire en action.
Le cas de Michel Delebarre à Dunkerque.**

Par Pauline Prat
Doctorante Sciences-Po/CEVIPOF
pauline.prat@sciences-po.org

Les travaux sur le gouvernement local envisagent souvent l'action publique comme un point d'observation des transformations du rapport au pouvoir central [Payre, Pollet, 2005]. Dans cette perspective, les analyses qui s'attachent à dévoiler l'activité du maire cherchent plutôt à démêler les mécanismes de constitution de son pouvoir dans la grande tradition des notables locaux [Grémion, 1976, Lagroye 1973]. L'étude du travail politique de l'élu, de la constitution d'un réseau de soutien - le « fief » chez Jacques Lagroye - et de son rôle dans la constitution d'une capacité d'action pour sa ville semble prédominer [Borraz, 1998]. De plus, les analyses sont particulièrement marquées par l'empreinte systémique qui fait de l'analyse des politiques publiques un support pour étudier les relations horizontales et verticales entre les acteurs, et leur capacité à gouverner, c'est-à-dire, au sens de J. Leca, à agréger des intérêts et à donner une direction à la collectivité [Borraz, 1998, Borraz et Le Galès, 2001].

Les métamorphoses des politiques urbaines invitent cependant à reconsidérer les liens entre l'action de gouverner et la production de politiques publiques locales. Les interrogations de D. Lorrain sur l'émergence du maire entrepreneur ont ainsi permis, dans une perspective qui sort des analyses du système municipal, de penser l'élu local dans la production de politiques publiques. Il met ainsi en valeur une génération d'élus qui s'investit dans le choix et le suivi des affaires municipales. Cette analyse renouvelle la figure de l'élu-notable pour proposer une vision renouvelée de l'activité du maire comme un producteur de politiques publiques. D. Lorrain évoque ainsi justement que l'« on passe d'une légitimité d'intercesseur à une légitimité par l'action. Les élus ne se contentent plus de rendre des services et d'administrer, ils agissent en propre » [Lorrain cité par Smith et Sorbets, 2000]. Le maire en action construirait alors de nouveaux mécanismes de domination et légitimation dans le cadre du gouvernement municipal. L'approche par l'action publique peut donc nous permettre d'éclairer les modes de gouvernement en transformation [Borraz, 1998]. L'action de gouverner est entendue ici comme la « capacité de définir des buts collectifs, à mobiliser les ressources nécessaires à leur poursuite, à prendre les décisions qui imposent leur obtention et à assumer les conséquences qui en découlent » [Duran, 1999 : 27]. Dans ce cadre, la production des politiques publiques semble un point d'entrée pertinent. En effet, il s'agit de considérer que gouverner les politiques publiques consiste en la mobilisation de ressources autour d'un objectif [Muller, Surel, 1998 : 16] ; le contrôle de ces objectifs et de leur mise en œuvre, ainsi que la direction donnée aux acteurs de l'action publique au sens large¹ - ou gestion de l'action collective [Duran, 1999 : 17]. Ainsi, l'étude du gouvernement urbain par l'analyse de la

¹ Les acteurs de la mise en œuvre, mais aussi de la décision, tout comme l'ensemble des acteurs qui peuvent se mobiliser autour de la politique.

production de politiques publiques permet non pas de s'interroger sur la construction d'une capacité d'action municipale, mais de comprendre les mécanismes de gouvernement que le gouvernement municipal déploie à travers la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques. Ces mécanismes concernent à la fois le travail de conception, de direction et de contrôle que l'étude des politiques publiques permet de mettre à jour.

Notre recherche a pour l'objet la comparaison de l'activité de gouvernement exercée par le maire dans deux politiques urbaines menées sur la commune de Dunkerque. Le choix de Dunkerque procède d'une double logique. Il s'agissait dans un premier de se pencher sur la médiatisation des politiques urbaines et leur présentation comme un gage de la capacité d'action municipale afin d'en déconstruire les mécanismes. Sur cette question, c'est la personne du maire de Dunkerque qui a attiré notre attention pour comprendre la référence à une capacité d'action municipale. Michel Delebarre, élu à la municipalité depuis 1989, est en effet une figure du cumul des mandats locaux et nationaux. Son action dans le processus de gouvernement des politiques urbaines nous paraissait intéressante pour renouveler l'idée du notable local et du maire entrepreneur.

Les deux politiques urbaines considérées ici sont, d'une part la restructuration d'un quartier de politique de la ville, le Carré de la Vieille, et d'autre part, le projet Neptune, vaste projet de ville autour de la revitalisation des friches du chantier naval situés sur les bassins, dans le centre-ville. Ces deux politiques sont mises en place sous la municipalité de Michel Delebarre et sont médiatisées comme les produits de sa volonté politique et du changement qu'il a su insuffler sur sa commune. Au-delà de l'affichage, il s'agissait alors de comprendre son implication dans la formulation, le contrôle et la direction des deux politiques étudiées. Ces dernières possèdent toutes deux la qualification générique de « politiques urbaines », mais elles se distinguent cependant à la fois dans leurs principes d'action, les modes opératoires employés, et leurs modes de financement. Ainsi, si toutes deux peuvent être influencées par le contexte d'action local, elles recouvrent également des pratiques, des héritages et une structuration des acteurs différents. Leur comparaison permet donc de questionner l'existence de mécanismes de gouvernement commun ou bien le développement d'ajustements différenciés. Il s'agit de pouvoir ainsi apprécier le travail du maire en action dans ses permanences et dans sa diversité.

Pour construire notre étude, nous avons distingué deux temps de l'activité de production des politiques publiques. Dans un premier temps, nous nous attacherons à présenter l'activité de

mobilisation et d'orientation des ressources pour l'action. Dans un second temps, nous étudierons les mécanismes de contrôle et de direction à l'œuvre dans les politiques urbaines étudiées.

1. Mobiliser et orienter des ressources : le maire en action

La question des ressources est souvent articulée en sociologie politique autour de la constitution du pouvoir et d'un fief électoral [Lagroye, 1973]. Il s'agit alors de considérer justement elles n'ont de sens que « relationnellement et relativement » [Lagroye, François, Sawicki, : 262], au sens où les ressources des acteurs ne peuvent « s'apprécier que dans les relations qui les engagent et les contextes dans lesquels ils opèrent » [Ibid : 81]. Loin d'être consubstantielles à l'homme politique, les ressources dépendent avant tout du contexte d'action dans lequel il s'insère [Mabileau, 1989]. Jean-Patrice Lacam définit ainsi la ressource politique comme « tout moyen à la disposition d'un entrepreneur politique dont l'activation, en faisant reculer la frontière de ses contraintes, élargit son champ des possibles, c'est-à-dire augmente son autonomie initiale et facilite le développement de ses stratégies » [Lacam, 1988 : 26]. La ressource entendue comme nécessaire à la conception et à la mise en œuvre de politique publique procède cependant d'une autre acception, tout en permettant néanmoins de garder les principaux traits de la ressource politique. En effet, les ressources de politiques publiques permettent leur production et sont donc attachées à l'objet produit par l'action publique. Elles peuvent être financières, intellectuelles ou réglementaires [Muller, Surel, 1998 : 16]. La question de l'activité du maire dans la production de politiques publiques recouvre alors nécessairement les deux champs d'analyse. Il s'agit de pouvoir mesurer la « capacité d'agir » du maire [Sawicki, Lagroye, François, 2006 : 81], c'est-à-dire les atouts qu'il possède et qu'il mobilise autour des objectifs de l'action publique. Nous devons donc recréer les liens entre les ressources des politiques publiques étudiées et les atouts du maire pour pouvoir mesurer le processus de transformation de ces derniers en ressource pour l'action publique. Ce travail repose donc sur une prise en compte du contexte local, sur une sélection d'atouts personnels, contextuels et institutionnels [Lacam, 1988] et sur leur articulation autour des objectifs fixés.

1.1 Le contexte d'action : les héritages de la structure partisane et de l'action publique

L'étude du maire en action à travers la production de politiques publiques porte ici sur la période allant de l'élection de Michel Delebarre en 1989 jusqu'à 2005. Le choix de 1989 permet de revenir sur le changement de municipalité et la prise en compte du discours de la rupture cher à l'équipe municipale et aux travaux consultés. L'analyse des deux politiques urbaines étudiées ici a fait surgir en effet une rhétorique du changement qui fait l'analogie entre la mutation du personnel politique et la transformation des politiques publiques municipales. Bien que nous souhaitions cantonner notre analyse à l'arrivée au pouvoir de Michel Delebarre, il nous semblait nécessaire de prendre en compte les héritages des municipalités précédentes, à la fois en termes de structuration des groupes politiques que de legs de l'action publique municipale. Cela nous permet, d'une part, de placer l'arrivée du nouveau maire dans une histoire politique locale qui a façonné des intérêts et des rapports de force qui sont autant de freins ou de leviers pour l'action. D'autre part, la prise en compte des héritages de l'intervention publique devrait nous permettre d'isoler les facteurs de changements et les instruments d'action spécifiquement mis en place par la nouvelle équipe, tout en ne négligeant pas les outils hérités qui peuvent être savamment orchestrés avec les nouveaux éléments.

Pour tracer ces héritages, nous choisissons ici de nous arrêter dans un premier temps sur les tensions politiques qui structurent le développement de l'agglomération dunkerquoise depuis les années soixante. Dans un deuxième temps, nous nous focaliserons sur la genèse des deux politiques publiques urbaines afin de pouvoir identifier les héritages de l'action publique avec lesquels la nouvelle municipalité choisit de composer en 1989. Par ailleurs, la focalisation sur ces deux politiques publiques nous permet d'esquisser une vue d'ensemble du contexte socio-économique local dans lequel s'insère le nouveau maire de Dunkerque.

1.1.1 Une scène politique structurée par les luttes de pouvoir autour de la constitution du Grand Dunkerque

L'histoire de la ville de Dunkerque est intimement liée aux deux équipements qui ont participé au façonnement de sa structure politique, sociale, et économique : d'un côté le Port

de Dunkerque, devenu Port Autonome en 1966², et de l'autre le complexe sidérurgique Usinor implanté par l'Etat sur la partie ouest du territoire dunkerquois en 1959³.

L'investissement étatique sur le territoire dunkerquois à l'époque des Trente Glorieuses ayant déjà fait l'objet de travaux minutieux [Castells et Godard, 1974, Bercoff-Fery et Coing, 1973], notre ambition consiste ici à faire ressortir de ces travaux antérieurs les grandes lignes de la structure politique locale. Les travaux historiques produits sur Dunkerque [Oddone, 1979] permettent de compléter ce cadrage général. À la suite de ces regards croisés émerge la thématique du « Grand Dunkerque » comme axe de lecture pertinent pour comprendre la structuration de la société politique locale.

La constitution d'un Grand Dunkerque est un leitmotiv de l'histoire politique dunkerquoise. La volonté affichée de construire une entité politique forte qui puisse être l'interlocuteur unique de l'Etat est évoquée dès le dix-neuvième sous la formule de la « Grande ville à côté du Port ». L'idée est également reprise alors que la fin de la Deuxième Guerre mondiale donnait l'opportunité de réunir Dunkerque et les communes limitrophes au sein d'un projet global de reconstruction⁴. L'implantation d' Usinor en 1959, souvent présentée comme le point de départ des luttes autour de la constitution d'un Grand Dunkerque est donc plus l'élément catalyseur d'une longue histoire locale structurée par les équipements de l'Etat.

On observe deux courants qui se forment autour de l'enjeu de la grande ville à côté du port et du complexe sidérurgique. Ils poursuivent deux objectifs qui s'entremêlent: d'une part, un objectif de réponse locale à l'accroissement des infrastructures liées à l'implantation d'Usinor - logements, routes - ; et d'autre part une logique qui devient peu à peu partisane et finit par opposer les deux courants sur la scène politique dunkerquoise. Ces deux groupes d'acteurs revendiquent l'établissement de la grande ville à côté du port et d'Usinor et ils entrent en conflit pour imposer chacun leur stratégie de croissance.

Le premier mouvement est représenté par l'Association pour le Grand Dunkerque créée en 1961 et le second, porté par un parti politique, est mené par le député socialiste Albert Denvers.

² La gestion duale du port par l'Etat et les organismes locaux - la Chambre de Commerce et d'Industrie en l'occurrence - , est alors abandonnée pour une gestion unique par un Etablissement Public d'Etat. Il possède sa personnalité juridique et son indépendance financière, mais demeure sous la tutelle du Ministère de l'Equiperment et des Transports. Le directeur du Port Autonome est en outre nommé par le gouvernement.

³ Le site est implanté dans le cadre du VIème Plan qui prévoyait en 1956 la mise en place de deux grands complexes industriels, l'un pétrolier - à Fos-sur-Mer - et l'autre sidérurgique. Dunkerque obtient la localisation du site devant Bordeaux, Nantes et le Havre, notamment grâce aux démarches des élus et milieux économiques locaux [Pouille, E., 1986].

⁴ Le projet est vite oubliée devant les oppositions des communes périphériques, rurales et moins touchées par les destructions, ainsi que devant celle de Malo-les-Bains, commune plus aisée qui possédait un casino qui permettait une stratégie plus autonome.

L'Association pour le Grand Dunkerque est mise en place à l'initiative d'un représentant de l'édition dunkerquoise de *La Voix du Nord*⁵ et d'un intendant du lycée Jean Bart, Claude Prouvoyeur. Soutenus par les associations catholiques et les services sociaux de la ville, ils sont relayés par un réseau médiatique qu'ils ont su fédérer⁶. On assiste ainsi à la diffusion de films et à la création d'un magazine qui véhiculent l'idée d'un « Grand Dunkerque », présenté comme un « problème d'intérêt général et d'utilité publique » [Oddone, 1979, 169]. La parution de deux ordonnances⁷ relatives à la fusion des communes et à la formation de districts urbains semble avoir conforté les instigateurs du mouvement dans leurs objectifs. Ils commencent alors une campagne de mobilisation et d'information afin de proposer aux élus la fusion volontaire et autonome des communes de l'agglomération.

Ce mouvement est rétrospectivement analysé comme la formation progressive d'une nouvelle classe politique dunkerquoise, principalement issue des couches moyennes [Castells et Godard, 1974]. Pour l'historien Patrick Oddone, il s'agit d'« un groupe de cadres, dirigeants d'entreprises locales, fonctionnaires, professions libérales » [Oddone, 1979 : 169].

L'apolitisme affiché de l'association, qui milite pour « l'intérêt général », est bientôt abandonné suite au soutien de la Chambre de Commerce. Cette dernière, qui cherche à se repositionner sur la scène locale après l'arrivée d'Usinor⁸, veut profiter de ce mouvement qui prend de l'ampleur. Encore influente au sein de la municipalité dunkerquoise à majorité gaulliste - UDR⁹ -, la CCI propose à Claude Prouvoyeur le poste d'adjoint aux finances en 1965. Il rompt alors les liens qu'il entretenait avec certains membres du parti socialiste dunkerquois. Cette charge politique nouvelle donne au mouvement une plus grande légitimité et visibilité, tandis que la CCI conforte ses liens privilégiés avec la mairie et l'association. À la mort du maire Paul Asserman, Claude Prouvoyeur est élu à la mairie de Dunkerque¹⁰.

Le rapprochement du mouvement avec l'UDR¹¹ entraîne le positionnement progressif des socialistes – SFIO - sur la question du Grand Dunkerque. L'apparition d'une loi et l'incarnation du mouvement par un homme politique local influent permettent de faire

⁵ Marc Burnod

⁶ Notamment l'édition dunkerquoise de *La Voix du Nord*, mais aussi les radios locales ou certaines salles de cinéma.

⁷ Ordonnances 59.30 et 59.31 du 05/01/59 relative aux districts urbains et aux fusions de communes.

⁸ L'arrivée du complexe sidérurgique a progressivement modifié les rapports de force au sein de la CCI. L'obtention de la présidence de la CCI par Usinor en 1971 est un symbole de la restructuration des pouvoirs locaux. La bourgeoisie portuaire en avait toujours assuré la présidence jusqu'alors.

⁹ Union pour la Défense de la République de 1968 à 1971 puis Union des Démocrates pour la République de 1971 à 1976.

¹⁰ Le 6 septembre 1966

¹¹ Claude Prouvoyeur bien qu'il souhaite tout le long de sa carrière politique garder la qualification d'indépendant, adhère en 1983 au Centre National des Indépendants et Paysans - CNI -, affilié au RPR, afin de candidater aux élections sénatoriales sur une liste RPR [Sawicki, 1994 : 29].

émerger la question. La constitution d'une « grande ville à côté du port » tient lieu de fil conducteur à la mobilisation orchestrée par Albert Denvers, alors député et ancien sénateur¹². La loi du 31 décembre 1966 sur l'institution des Communautés Urbaines¹³ pose les jalons juridiques de cette structure intercommunale. Au-delà des arguments gestionnaires présentés comme la volonté de « poser les problèmes urbains à l'échelle des grandes entreprises implantées (...) et se présenter comme interlocuteur unique face à l'Etat pour contrôler l'urbanisation » [Bachoffen, Bach 1994, 22], il s'agit de mettre en place une entité renversant les rapports de force avec la ville centre, Dunkerque, à majorité UDR.

La variable partisane semble nécessaire ici pour comprendre le ralliement des communes de la périphérie dunkerquoise à la cause du Grand Dunkerque sous la forme, cette fois, d'une communauté urbaine. Les pertes de prérogatives des conseils municipaux semblent avoir moins pesé que la nécessité de créer une instance plus forte pour générer des ressources et gérer des équipements publics importants¹⁴.

La Communauté Urbaine de Dunkerque - CUD - est créée par décret du Conseil d'Etat le 21 octobre 1968. La ville de Dunkerque est paradoxalement intégrée à la structure : son maire pense en effet que son inclusion dans cette entité peut être un moyen de mettre en œuvre son idée du Grand Dunkerque de l'intérieur. Les rapports de force internes et la souplesse de l'organisation institutionnelle entraînent les deux mouvements concurrents dans une série de va-et-vient pour l'obtention de la majorité au sein du conseil communautaire. Les socialistes, majoritaires, font ainsi voter des extensions progressives des prérogatives de la Communauté Urbaine, tout en rendant possible la participation de personnalités non élues au conseil communautaire. La cooptation de l'institution par des personnalités de la vie économique dunkerquoise¹⁵ atteste des liens tissés entre les responsables socialistes et certains acteurs de l'économie locale – le Port Autonome et les chantiers navals notamment.

A l'intérieur de cette structure partagée par les ambitions convergentes des deux mouvements, l'Association pour le Grand Dunkerque mène une stratégie de fusion avec certaines communes limitrophes sous l'égide de Claude Prouvoyeur. Le regroupement de Dunkerque avec Malo-les Bains, Rosendaël, puis Petite-Synthe et Fort Mardyck¹⁶ va ainsi modifier les

¹² Sénateur du département du Nord de 1946 à 1956, Conseiller Général pour le canton de Gravelines depuis 1937 et député depuis 1956.

¹³ Pour les villes de Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg

¹⁴ La question des transports, du logement et des axes de communication est alors très prégnante. L'implantation d'Usinor a généré de nouveaux besoins que l'entreprise gère souvent indépendamment des intérêts locaux. [Castells, Godard, 1974 ; Bercoff-Fery, Coing, 1973].

¹⁵ Tels le secrétaire général du syndicat des dockers ou le chef du personnel des chantiers navals. [Bercoff-Fery, Coing, 1973].

¹⁶ Respectivement le 19 octobre 1971, le 1^{er} janvier 1972 pour Rosendaël et Petite-Synthe et l'accord de fusion - association avec Fort-Mardyck en 1980.

équilibres au sein de la Communauté Urbaine. Les deux stratégies de croissance s'opposent certes, mais elles sont aussi objet de compromis, la municipalité de Dunkerque jouant notamment sur la menace d'une sécession pour inciter la SFIO à lui accorder des sièges supplémentaires au sein de l'assemblée communautaire. L'opposition entre les deux courants est donc loin d'être radicale. Bien que l'on peut constater leur coopération de façon ponctuelle, leurs stratégies de croissance respectives restent concurrentielle.

Cette lecture de la structuration de la scène politique dunkerquoise à travers la lutte pour l'incarnation du Grand Dunkerque permet de mettre en lumière la structuration deux groupes antagonistes. Ils s'appuient chacun sur des soutiens divers - responsables syndicaux, commerçants... - et articulent leur stratégie autour de la croissance des sièges au sein de la communauté urbaine.

1.1.2 Une action publique héritée

La genèse des deux politiques urbaines sur lesquelles nous nous penchons ici est un deuxième élément des héritages du gouvernement de Michel Delebarre. En effet, la restructuration du Carré de la Vieille tout comme le projet Neptune s'inscrivent dans une histoire de l'action publique municipale. Chacune d'entre elles possède ses principes et ses logiques d'action, des acteurs de la décision et de la mise en œuvre. Leur évocation nous permet de revenir sur le changement que l'équipe municipale a pu insuffler après sa victoire de 1989 et surtout sur la prise en compte de certains aspects des politiques héritées comme autant de ressources pour l'action future.

1.1.2.1 La politique de la ville naissante

L'action municipale sur les quartiers en difficultés est difficile à tracer tant les politiques publiques aujourd'hui qualifiée sous le terme de « politique de la ville » se sont définies parallèlement à la qualification du problème. Le cas du quartier du Carré de la Vieille atteste de l'intervention de la municipalité Prouvoyeur sur le cadre bâti dès les années soixante-dix. En revanche, les spécificités du problème des quartiers d'habitat social et les outils développés pour y répondre vont surtout être expérimentés par la commune de Grande-Synthe.

Le Carré de la Vieille, décrit tour à tour comme un « no man's land », « quartier de relégation », ou « parc d'assignation », a accompagné les errances de l'économie

dunkerquoise¹⁷. Sorti de terre en 1967, il est composé à 95% par des logements sociaux construits pour juguler la crise du logement à la suite de l'arrivée massive de plusieurs vagues de main d'œuvre. Les baraquements ou « chalets américains » construits dans l'urgence donnèrent ironiquement leur nom à la « Cité de Transit » du bailleur Cottage Social des Flandres. Le quartier, isolé par les canaux, le réseau autoroutier et ferré, renferme une population particulièrement précaire. Les indicateurs de l'INSEE font état en 1989 d'un taux de chômage à 53% contre 17,3% en moyenne sur l'ensemble de la commune, une population importante de jeunes de moins de vingt ans - 52% contre 28,7% sur Dunkerque -, 95% des habitants avec un niveau scolaire inférieur au CAP et 77,5% des ménages bénéficiant de l'Allocation Personnalisée Logement - APL.

Les principaux investissements publics du quartier sont les équipements mis en place par la commune : une école maternelle, une maison de quartier et une salle de sport. L'Association Dunkerquoise de Gestion des Equipements Sociaux - ADUGES -, qui gère par ailleurs les centres aérés et les maisons de quartier sur l'ensemble de la ville, représente avec les autres associations sociales une force de mobilisation importante sur les problèmes des quartiers d'habitat social. Elles appellent en effet l'attention de la mairie sur le besoin d'intervenir plus spécifiquement sur des quartiers en difficulté, dont le Carré de la Vieille est cité en exemple. Les liens entre la municipalité Prouvoyeur et les services sociaux de la ville expliquent en partie la prise en compte de la dégradation du quartier par l'équipe municipale au milieu des années quatre-vingt. Les deux bailleurs sociaux, Cottage Social des Flandres et l'OPAC du Nord - propriétaire des sept bâtiments sur les huit que comprend le Carré - réalisent une opération de réhabilitation du cadre bâti en 1985 et 1986. L'intervention, qui est qualifiée de « gros travaux » par les archives du Développement Social des Quartiers de la ville, est rétrospectivement assimilée à un « ripolinage » par un élu, soit un coup de pinceau superficiel sensé masquer les problèmes réels.

Les premiers dispositifs de la politique de la ville se développent en France dès le début des années soixante-dix. Ils sont expérimentés au sein de l'agglomération dunkerquoise par la commune de Grande-Synthe qui met en place des politiques et outils spécifiques à l'action publique dans les grands ensembles¹⁸. La ZUP¹⁹ de Nouvelle-Synthe fait ainsi partie des sites expérimentaux des programmes de géographie prioritaire « Développement Social des Quartiers » en 1983. Ces méthodes d'intervention sont portées par une figure emblématique

¹⁷ Expressions issues des archives du Développement Social des Quartiers, d'un article communiqué par un acteur rencontré intitulé « Du côté de Dunkerque » et des entretiens menés.

¹⁸ Programme Habitat et Vie Sociale initié en 1973

¹⁹ Zone à Urbaniser en Priorité. Ces zones de planification créées entre 1957 et 1975 sont des sites consacrés à l'habitat et érigés pour pallier le manque de logement.

de la politique de la ville naissante, le maire de Grande-Synthe René Carême. Membre de la Commission Dubedout créée en 1981 par Pierre Mauroy, il met en place sur sa commune les grandes lignes directrices de ces programmes : la transversalité entre les secteurs d'intervention, la globalité des projets²⁰, l'intégration urbaine, la participation des habitants et le partenariat entre les acteurs.

Les expériences de Grande-Synthe sont relayées dans les autres communes de l'agglomération grâce à deux vecteurs. Il s'agit d'une part des acteurs formés à ces modalités d'action et qui circulent sur le territoire. Certains membres de l'Agence d'Urbanisme qui ont travaillé avec René Carême exportent ainsi leur expertise à d'autres sites, dans d'autres communes. D'autre part, certains documents d'archive permettent d'établir le rôle joué par les associations sociales dans la diffusion des préceptes de la politique de la ville naissante. Certaines lettres de ces organismes à C. Prouvoyeur attestent notamment de leur demande en faveur de la création de groupes de travail transversaux et plus participatifs sur la commune. Ainsi, au-delà de l'engagement personnel ou partisan des acteurs politiques dans les logiques de la politique de la ville, la présence d'un réseau d'acteurs mobilisés sur cette thématique et les modalités d'intervention qui y sont rattachés est à prendre en considération.

1.1.2.2 La longue marche de Neptune

Le projet Neptune est défini comme le projet de réhabilitation des chantiers navals situés au centre de la ville de Dunkerque, sur les bassins de l'ancien chantier naval. Si l'émergence de la politique est donc liée au contexte de la fermeture des chantiers et de l'abandon de ses bassins, elle s'inscrit cependant dans une longue série de projets pour le centre-ville et tend donc à prendre une signification plus large que la seule question de l'aménagement des friches. La volonté de faire du centre de Dunkerque le centre névralgique de l'agglomération est ainsi présente dès les années soixante-dix, alors que la fusion avec les autres communes donne à Dunkerque une plus grande importance. L'histoire de ce projet est donc aussi liée aux deux stratégies de croissances initiées par l'Association pour le Grand Dunkerque et la constitution de la Communauté Urbaine.

La dynamique des années soixante-dix est bien illustrée par l'idée de « Far West » exprimée par deux acteurs municipaux interrogés. Les constructions tous azimuts et les grands projets

²⁰ La logique de projet vise à remplacer la logique programmatrice des précédentes actions « Habitat et Vie Sociale ». La notion de projet est comprise comme « spécifique à un lieu, fruit de la seule initiative de ses acteurs » [Donzelot, Estebe, 1994 : 39-40].

d'infrastructures semblent correspondre à cette idée de terre à conquérir, mais aussi d'une régulation difficile entre les projets communaux et nationaux visant à permettre le développement du complexe sidérurgique. Selon l'un des tenants du « Far West » dunkerquois, il s'agit avant tout d'« un temps où l'on avait plutôt des difficultés à savoir comment on allait dépenser l'argent ».

Si Albert Denvers rêve d'étendre la Communauté Urbaine au littoral, Claude Prouvoyeur souhaite pour sa part mettre en place un pôle tertiaire attractif donnant au centre de Dunkerque le rôle nodal que le déplacement de l'économie vers l'Ouest lui a progressivement ôté. On peut noter l'exemple symbolique de la Tour du Reuze construite en 1975, qui possède un hôtel trois étoiles avec restaurant panoramique donnant sur l'hôtel de ville. On notera surtout que les bassins qui font la jonction entre les chantiers navals et le centre urbain sont déjà un objet d'étude pour l'équipe municipale qui y imagine un centre tertiaire. L'idée qui émerge sous le nom d'« Eurocentre », est finalement refusée par C. Prouvoyeur en 1973, le projet « manquant singulièrement d'ambition » [Pfister-Langanay, 1994]. L'année suivante, le « Port Jean Bart²¹ » reprend le flambeau avec une vaste zone de loisirs sur le bassin, doté d'un « Jean Bart Center » et d'un parc à thème, « Jean Bart le corsaire ».

La crise des chantiers navals va mettre un terme aux projets pharaoniques. La fermeture de cet emblème de la vie sociale dunkerquoise est décrite comme un traumatisme²². Les chantiers laissent derrière eux un ensemble d'entreprises - fournisseurs, sous-traitants...- et des espaces à réhabiliter et à reconquérir. La zone va bénéficier successivement de programmes de reconversion, dans un premier temps celui d'un « pôle de conversion » instauré par le gouvernement de P. Mauroy en 1984, ainsi que celui d'une « Zone d'Entreprise »²³ en 1986²⁴. Si les projets grandioses de la municipalité Prouvoyeur tournent court avec la fermeture des chantiers, la zone en friche est cependant considérée comme une opportunité pour la ville de relancer des projets, nourrissant l'espoir d'impulser un nouveau souffle depuis le cœur de la ville. Certes, les projets fleurissent - marinas hôtelières, port de plaisance, hôtels -, mais tous nécessitent de gros investissements pour la municipalité. Les investisseurs privés fuient sous la peur d'une dissonance entre de telles infrastructures et la demande dunkerquoise, particulièrement touchée par la crise économique. D'autre part, le Port Autonome qui possède les terrains, apparaît comme un obstacle à ces projets. L'aménagement et la vente de terrains non liées aux activités industrielles et portuaires sont en effet interdits par les statuts du PAD,

²¹ Jean Bart est une figure de l'histoire locale : corsaire de Louis XIV, il est l'emblème de la ville.

²² Le Président de l'Agence d'Urbanisme parle à ce propos de la fermeture de « l'usine de Dunkerque » qui créait toute une sociabilité locale autour de la construction et des lancements de navires.

²³ Les ressorts de ces mesures sont proches de ceux des zones franches.

²⁴ Coca Cola et Pechiney, entre autres, bénéficieront de ces mesures pour s'implanter à Dunkerque.

ce qui contraint les projets de réaménagement par les collectivités locales. Les autorités de tutelles du Port Autonome - principalement le Ministère de l'Economie et des Finances -s'opposent ainsi à l'implication du PAD dans des transactions foncières ou des travaux de réhabilitation en lien avec la CUD et la commune de Dunkerque. Une longue série de négociations aboutit néanmoins finalement à la création d'un Syndicat Mixte par la Mairie le 4 septembre 1987. Cette structure permet de réunir la CUD, la commune de Dunkerque et le PAD. Du fait de ses restrictions statutaires, le Port n'est autorisé à investir que dans les études. Les aménagements sont alors pour 60% financés par la ville de Dunkerque et 40% par la Communauté Urbaine. Le nom de la structure illustre les ambitions de la commune : par l'évocation du Dieu de la Mer, le syndicat s'attache à imaginer un projet ouvert sur l'eau et prenant pour objet le réaménagement des bassins des chantiers navals. Pour réaliser ces ambitions, le Syndicat fait appel à un Groupement d'Intérêt Economique - GIE²⁵. Le contexte de l'élection électorale de mars 1989 va accélérer la procédure, mais la structure préexiste cependant au projet. Ce dernier, malgré les échéances électorales, n'a pas encore germé au moment de l'élection municipale.

1.2 Révéler ses ressources: affichage et activation

Les éléments de contexte sont autant de ressources potentielles et d'intérêts structurés à prendre en compte. Les héritages présentés nous invitent à reconsidérer la question du changement de municipalité sous l'angle de l'articulation entre les données héritées et les ressources personnelles du nouveau maire. Après avoir présenté quelles sont les caractéristiques qu'il présente comme des atouts pendant la campagne municipale de 1989, nous nous interrogerons sur l'activation de ces atouts et la capacité à les transformer en ressources pour l'action.

1.2.1 Les atouts mis en avant pendant la campagne municipale de 1989

²⁵ Composé de la C3D - Les Deux Gares appartenant à la Caisse des Dépôts ; OGER International, EPS - Dumez - et d'un consortium de banques hollandaises et anglaises.

L'élection de Michel Delebarre en 1989 prend place dans un contexte de crise économique et d'incertitude. Pour se placer dans cette conjoncture, il entreprend de mettre en valeur un certain nombre d'atouts sensés cadrer avec le contexte spécifique de l'agglomération dunkerquoise. Il joue ainsi sur plusieurs registres : il mobilise à la fois des soutiens nationaux qui sont le gage de ses ressources partisans et institutionnelles, mais aussi des soutiens locaux, principalement composés d'acteurs économiques. Il cumule donc à la fois des liens tissés et hérités des instances nationales, ministérielles et partisans par les postes qu'il a occupés, ainsi que d'autres soutiens qu'il parvient à mobiliser, notamment la Chambre de Commerce et les milieux économiques dunkerquois.

L'analyse de la campagne faite par Frédéric Sawicki montre bien l'opposition entre les deux stratégies opposant Claude Prouvoyeur à Michel Delebarre [Sawicki, 1994]. Il estime ainsi que l'on peut « interpréter l'élection municipale de Dunkerque comme une lutte entre deux façons d'occuper le poste de maire (...). Leur stratégie dépend en fait étroitement de leurs ressources politiques et des réseaux sociaux qu'ils sont en mesure de mobiliser » [Ibid : 129]. Si notre analyse ne porte pas sur le rôle d'élu politique, sur ses stratégies électorales ou sur la structuration partisane de leurs réseaux, il nous semble cependant pertinent de pouvoir relever dans l'épisode de la campagne municipale les réseaux mobilisés par le candidat Delebarre, ainsi que les registres thématiques qu'il fait siens. Son entrée en politique à Dunkerque est ainsi présentée comme l'arrivée de l'homme pragmatique apte à répondre aux errances de l'économie dunkerquoise. Cette analogie est rendue possible par l'adéquation des atouts présentés au contexte économique et social dans lequel le candidat se place.

Les deux candidats s'opposent par leur trajectoire, mais également par les soutiens qu'ils mobilisent. Claude Prouvoyeur construit ainsi sa campagne sur le registre de « l'homme du peuple » [Sawicki, 1994 : 130] et s'appuie sur un réseau associatif, essentiellement sportif et social. Michel Delebarre est en revanche un nouveau venu sur la scène dunkerquoise. Homme de cabinet de Pierre Mauroy, qu'il suit de la Région Nord-Pas-de-Calais à Matignon, il devient lui-même ministre de l'Emploi et de la formation professionnelle de 1984 à 1986, Ministre des Affaires Sociales et de l'emploi en 1988, Ministre des transports et de la Mer de 1988 à 1989 et occupe en mars 1989 la fonction de Ministre de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer. De plus, il est vice-président du Conseil Régional depuis 1986. Il met en avant cette stature nationale et régionale notamment lors des inaugurations locales - gare maritime - et il valorise également son rôle dans des dossiers clefs de l'économie dunkerquoise - l'arrivée du TGV par exemple. Parallèlement à la mise en avant de ses postes

nationaux et régionaux, il active son réseau partisan et fait venir plusieurs ministres et figures politiques nationales pour vanter les mérites d'un homme qui, selon Laurent Fabius, est « efficace et tourné vers l'avenir » [Sawicki, 1994 : 134].

La mise en avant de sa stature nationale est accompagnée d'une valorisation de ses liens avec le territoire local, particulièrement ceux tissés avec le Port Autonome, la SFIO et la Chambre de Commerce et d'Industrie. Pour ancrer sa campagne dans le contexte local, le ministre choisit principalement de tirer parti de ses relations avec les milieux économiques. Le discours du développement et de la sortie de la crise en est en effet jugé porteur dans le contexte dunkerquois. L'idée de l'homme « tourné vers l'avenir » participe alors de cette démarche. Le Conseil Régional lui donne ainsi accès à des réseaux économiques régionaux et nationaux. En tant que Ministre de l'Équipement, il exerce de plus la tutelle du Port Autonome et mène une politique de réforme de la manutention portuaire avec le directeur du PAD : il connaît donc à la fois les acteurs et les enjeux du milieu portuaire dunkerquois. Enfin, il est présenté par Albert Denvers comme son successeur et bénéficie des liens tissés par la SFIO avec son réseau d'acteurs économiques au sein de l'agglomération. Il obtient progressivement le soutien de la Chambre de Commerce qui soutenait initialement Claude Prouvoyeur. L'organisme consulaire semble voir dans son arrivée un signe positif dans cette période de doute. Un responsable local commente d'ailleurs ce revirement : « ils sont pas fous, ils voyaient bien, quand on a une pointure comme Delebarre qui arrive et qui se présente comme locomotive, qu'il y a une possibilité de faire avancer le dossier... ».

C'est donc dans un contexte de crise que le candidat parvient à drainer les soutiens non seulement des réseaux partisans de la gauche - qu'il s'efforce de fédérer par des discours rassembleurs -, mais également des acteurs économiques présentés comme pragmatiques et soucieux de leurs intérêts. Tous ces éléments concourent à avoir fait de Michel Delebarre le réceptacle des intérêts de plusieurs acteurs : les socialistes de l'agglomération, les professions libérales et industrielles, et tous ceux qui voient dans ses soutiens nationaux un moyen de braquer les projecteurs sur les problèmes du dunkerquois. Sa stratégie de campagne s'adosse donc à la mise en valeur d'atouts qui s'appuient sur le contexte de crise que connaît le dunkerquois.

La stratégie du candidat est inséparable, non seulement de ses « ressources politiques » et de ses « réseaux » [Sawicki, 1994], mais également du contexte dans lequel il s'insère, dont il parle, et sur lequel il veut agir. En voulant se montrer comme l'homme de la situation par la mise en avant d'atouts jugés nécessaires pour agir, Michel Delebarre souhaite apparaître comme un maire pragmatique et gestionnaire. Ainsi, l'accent est mis sur les outils à mettre en

place sur le territoire et non pas sur les liens de proximité noués sur la durée comme dans le cas de Claude Prouvoyeur. L'activité politique se fonde dans l'action, dans la gestion et la résolution des problèmes publics.

L'élection de Michel Delebarre à la mairie de Dunkerque le 20 mars 1989²⁶ conforte sa stratégie. Son accession au poste de maire de la ville centre de l'agglomération dunkerquoise, si elle est nourrie par la rhétorique du changement possède, au-delà du discours enthousiaste, une réelle portée au sein du système partisan que nous avons esquissé précédemment. En effet, la conquête de la mairie par un socialiste donne à la gauche une certaine hégémonie au sein de la Communauté Urbaine. C'est un véritable renversement politique des luttes de pouvoir. Mais au-delà de l'effet sur la structure partisane, cette élection a une répercussion forte pour la nouvelle équipe municipale. Alors que la campagne avait permis l'affichage d'un certain nombre d'atouts du candidat Delebarre, la victoire socialiste sur l'agglomération est la première ressource qui apparaît dans les mains du nouveau maire. Ainsi, il cumule les héritages à la fois de la communauté urbaine et de la ville de Dunkerque : ce sont autant de réseaux techniques et d'outils - services municipaux et communaux - dont il peut se prévaloir. Ainsi, le règne de Dunkerque sur l'intercommunalité peut être considérée comme un véritable instrument d'action [Mabileau, 1989 : 47]. La configuration institutionnelle et partisane de l'agglomération dunkerquoise est une première ressource qui donne une marge d'intervention plus grande à Michel Delebarre qu'à son prédécesseur. Cette situation favorise notamment la création d'un réseau de politiques et de techniciens soutenant le maire. Marion Segaud évoque à ce sujet le « jeu des chaises musicales » [Segaud, 1996] et la constitution d'un « groupe » autour du maire de Dunkerque. Devenu Président de la Communauté Urbaine en 1995 à la suite d'Albert Denvers, Michel Delebarre peut recourir à l'imbrication des institutions - commune et communauté urbaine - pour faire naviguer un réseau d'acteur d'un service à l'autre. La mobilité au sein des structures permet d'augmenter les réseaux d'interconnaissance. Un ancien directeur de l'AGUR devient par exemple Secrétaire Général de la mairie de Dunkerque. Les postes techniques et politiques s'entremêlent, les frontières deviennent ténues et les acteurs concernés jouent de ces subtilités. Le Président de l'Agence d'Urbanisme, élu en 1989 comme adjoint à l'urbanisme et aux finances, est invalidé en 1991 en raison de son statut de conseiller à la région sur le pôle de conversion de Dunkerque. Malgré la suspension de son mandat électoral, il conseille alors toujours le cabinet du maire

²⁶ À 50,16% contre 49,84% pour Claude Prouvoyeur au second tour.

sur ces questions. La circulation du personnel communal ou communautaire dans des postes politiques revient de façon récurrente dans l'actualité dunkerquoise²⁷.

La configuration politico-institutionnelle représente un levier d'action pour le maire et son équipe municipale. Elle permet de laisser une grande marge d'action. Néanmoins, elle ne devient une ressource que dans la mesure où le levier peut être activé dans la production des politiques publiques. L'étude du rôle du maire dans la mobilisation des ressources dans les deux politiques urbaines nous permet de différencier ces aspects et de mettre en avant son travail d'attraction, de pression et de représentation du territoire auprès d'autres niveaux de gouvernement.

1.2.2 L'activation de ces atouts et leur transformation en ressources pour l'action

La mise en place de politiques publiques requiert des ressources qui sont mobilisées et articulées entre elles autour d'un objectif. Si Michel Delebarre a mis en avant certains atouts comme autant de ressources pour sortir l'agglomération dunkerquoise de la crise économique, il s'agit alors de s'interroger sur sa capacité à les activer autour des deux politiques étudiées. De plus, on pourra ainsi identifier la nature multiple des ressources de l'action publique [Muller, Surel, 1998 : 16].

Lors de l'enquête de terrain, la personnalité du maire était très fréquemment mise en avant comme un déclencheur dans la mobilisation de fonds conséquents pour le quartier du carré de la Vieille et pour le projet de requalification des friches du chantier naval. La description d'un leader charismatique prêt à taper du poing sur la table et à hausser le ton s'inscrit dans des liens d'interactions. Cette description, si elle est à prendre en compte, peut être circonscrite à certaines situations de confrontation et ne permet pas d'expliquer tout le mécanisme de production de politiques publiques - levée de fonds, mobilisation des acteurs notamment. Si l'image renvoyée par le maire est souvent citée comme un gage d'efficacité - la métaphore de la « locomotive » - , la mise en place des deux politiques urbaines étudiées nécessite

²⁷ Lors de l'élection municipale de 2001, le Conseil d'Etat a été saisi par l'extrême droite pour statuer de la légalité de la participation du directeur de l'agence d'urbanisme et de l'AUGES au conseil municipal de Dunkerque. Le premier a été considéré comme agent communautaire et non « un agent salarié de la commune », tandis que le deuxième a vu son élection annulée, l'association étant considérée comme gestionnaire par délégation des affaires municipales [décision du conseil d'Etat n°239142 du 29 juillet 2002].

cependant la sélection et l'articulation des atouts possédés, pour qu'ils deviennent, le cas échéant, des ressources pour l'action.

1.2.2.1 L'engagement du maire dans la politique de la ville et la restructuration du Carré de la Vieille

Le Carré de la Vieille fait l'objet d'un investissement en pointillé avant l'arrivée de Michel Delebarre à la tête de la municipalité. La nouvelle équipe va modifier à la fois le discours et les instruments d'action pour faire de ce quartier un exemple de l'intervention des mécanismes de la politique de la ville. Nous observerons ainsi dans un premier temps l'émergence de l'implication de la municipalité dans ce champ d'action avant de nous arrêter dans un second temps sur le cas spécifique du Carré de la Vieille.

Il est certain que la mise en place d'indicateurs et de programmes a permis de faire émerger le problème des quartiers dégradés comme relevant d'une politique spécifique de remise à niveau. Néanmoins, certains éléments nous permettent de relier l'expérimentation des outils de la politique de la ville sur le quartier du Carré à l'intronisation du nouveau maire. Sa qualité de premier Ministre d'Etat à la Ville ainsi que la participation de Roland Castro vont être des éléments déclencheurs de la restructuration du quartier.

L'inscription des premiers contrats de ville sur Dunkerque et leur participation aux programmes expérimentaux des Développement Social des Quartiers en 1989 s'inscrivent dans la lignée des expériences grand-syntonises et de la diffusion d'une demande exprimée par les associations sociales de la ville. C'est néanmoins la nomination de Michel Delebarre au nouveau poste de Ministre d'Etat du Ministère de la Ville le 21 décembre 1990 qui déclenche la dynamique sur Dunkerque. Il apparaît alors comme un acteur-clef de ce champ d'action et comme un gage de réussite pour les projets sur Dunkerque. La relation entre les expériences de la politique de la ville et son poste ministériel est ainsi exprimée par un acteur de la mise en œuvre : « on était la ville du Ministre de la Ville, donc il fallait, c'était une injonction implicite et explicite, être toujours sur les nouveaux bidules qui sortaient de la pensée du cabinet parisien ». La fonction de premier Ministre d'Etat à la Ville donne donc à la décision d'intervention sur le quartier du Carré de la Vieille une dimension expérimentale et symbolique, à l'image de sa nomination dans un nouveau ministère à la recherche d'une légitimité. En décidant de lancer une politique exemplaire sur ce quartier souvent cité comme un lieu de d'abandon des pouvoirs publics, il s'agit donc de rassembler toutes les ressources disponibles.

Les discours qui établissent le lien entre le poste de Michel Delebarre au tout nouveau Ministère de la Ville et la création d'un service Développement Social des Quartiers sur le site du Carré mêlent à la fois fonction institutionnelle et détermination personnelle. Lorsque l'élue de Dunkerque Sud²⁸ s'exprime sur la rénovation du Carré de la Vieille auprès des habitants, elle déclare ainsi : « sachez que le maire tient particulièrement à la concrétisation de ce projet (...). Sa détermination, croyez-moi, est un gage de réussite »²⁹. Cette volonté est décrite à la fois comme un charisme³⁰ ou une capacité à entraîner les acteurs, mais également à mettre en place un projet innovant et ambitieux.

Si l'entrée de la municipalité dans les démarches de politique de la ville peut être imputée à cette nouvelle fonction politique exercée par le maire, en revanche l'attraction des ressources pour le cas particulier de la restructuration du Carré de la Vieille reste problématique. On peut distinguer deux types de ressources nécessaires : d'une part les financements, d'autre part les ressources légales désirées par la municipalité pour gérer la rénovation de l'habitat social. C'est dans cette situation de difficile mobilisation des ressources que le pouvoir du maire intervient. Il va en effet tenter d'articuler certains de ses atouts, dont certains vont se révéler inopérants.

Le premier problème est celui de l'investissement financier sur le quartier afin de mettre en œuvre un programme exemplaire et original. Les ressources du maire sont alors activées pour pousser l'Etat à investir sur le projet. D'une part, Michel Delebarre est alors Ministre d'Etat à la Ville. D'autre part, il fait appel à un architecte de renom pour faire appel aux deniers publics. Roland Castro, l'architecte de cette rénovation, est considéré par les médias comme un proche de M. Delebarre, voire un ami³¹. Il est réputé pour son engagement dans la politique de la ville, illustré par sa participation à la mission Banlieue 89³². Ce groupe de travail invite notamment les architectes à réfléchir sur les impacts sociaux que le cadre bâti peut générer. Sa notoriété est mise à contribution pour mobiliser l'attention des pouvoirs publics et faire adhérer les bailleurs sociaux au projet. Devant la notoriété de l'architecte et l'implication d'un Ministre, l'Etat finit en effet par octroyer des aides dé plafonnées³³ afin de répondre aux

²⁸ L'équipe municipale de Dunkerque est composée à la fois d'adjoints en charge de secteurs d'action - finances, urbanisme, culture...-, mais aussi sur de territoires. La ville est en effet divisée en cinq territoires communaux : Dunkerque-Centre, Dunkerque-Sud, Malo-les-Bains, Rosendaël et Petite-Synthe. Des formes de coopération existent de plus avec la commune associée de Fort-Mardyck. Les élus de ces territoires sont l'interface du conseil municipal au sein des quartiers.

²⁹ *Dunkerque Magazine*, novembre 1996.

³⁰ Un autre élu rencontré vante son engagement et parle d'un « charisme pour redonner de l'espoir à la population ».

³¹ *La Voix du Nord*, janv. 1999.

³² Créée le 5 décembre 1983 au Palais de la Mutualité en référence à la Révolution de 1789.

³³ Il s'agit principalement de crédits PALULOS - Prime de l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale. Pour un acteur de l'Etat, ces crédits « ont coûté très cher », mais « il y avait Castro ». La

ambitions de la rénovation. Ce sont au total près de trente millions de Francs qui sont débloqués pour la rénovation du cadre bâti. Le coût global de l'opération de restructuration du Carré de la Vieille revient à 115 millions de Francs, soit près de 17,5 millions d'Euros³⁴.

Si ces atouts sont devenus des ressources pour drainer des financements, d'autres ne se sont pas révélés suffisants ou pertinents. L'exemple de la relation avec l'OPAC du Nord illustre cette différenciation entre les atouts du candidat et les ressources mobilisables pour l'action. Le bailleur social, qui a déjà mené une opération de rénovation quelques années plus tôt, ne dispose pas de marge de manœuvre financière suffisante pour investir dans la restructuration du Carré de la Vieille. Devant la faible capacité d'action du bailleur, Michel Delebarre propose alors de racheter les deux immeubles du bailleur et d'en donner la gestion à l'autre bailleur, Cottage Social des Flandres. Mais il est légalement impossible pour une municipalité d'acheter un HLM occupé. Le maire de Dunkerque tente jusqu'à la fin des années quatre-vingt dix de faire modifier la législation en vigueur, notamment en requérant le soutien de Louis Besson, alors Secrétaire d'Etat au logement. Ce dernier, qui a travaillé sous son autorité [*La Voix du Nord*, 8/9 fév. 1998] évoque lors d'une visite une modification législative en faveur de « plus de souplesse » [Ibid]. Toutes les tentatives de montage juridique et financier en usant de ses réseaux politiques échouent. La participation financière de l'OPAC est définitivement réglée par un prêt de 2,925 Millions de Francs que la municipalité octroie au bailleur³⁵.

1.2.2.2 *Le projet Neptune*

L'implication du maire dans la mise en place du projet Neptune nous semble plus difficile à identifier. En effet, nous avons pu constater que, contrairement au cas du Carré, la nouvelle équipe hérite d'instruments d'actions. Ainsi, le Syndicat Mixte Neptune a été créé et les études financées ont déjà initié des réflexions sur le devenir du site. Contrairement à ce qui est souvent affiché comme une rupture, l'élection de Michel Delebarre n'inaugure pas le projet Neptune. Elle s'inscrit dans la continuité d'une action publique que l'on a pu identifier à partir des années soixante-dix, c'est-à-dire profondément attachée à faire de cet espace le cœur d'une ville au centre de l'agglomération dunkerquoise. Les institutions de l'agglomération sont des ressources pour le maire, dans la mesure où il crée par leur biais un réseau d'acteurs.

municipalité obtient par ailleurs les aides européennes de l'Objectif I.

³⁴ Sources : Ville de Dunkerque, Mission Contrat de ville -Grand Projet de Ville. Sont comptabilisés : les études, les achats de logement pour le relogement, les diagnostics sociaux et la mise en place d'ateliers urbains, les démolitions, les restructurations, les constructions neuves dont les accessions à la propriété, les aménagements urbains, la rénovation du garage Citroën et la construction des bureaux de Voies Navigables de France.

³⁵ Remboursable sur une période différée de douze ans.

Si la rupture instaurée par la nouvelle équipe municipale ne se situe pas dans l'émergence du projet, elle est plutôt visible dans sa mise en œuvre

En effet, Michel Delebarre rend possible le partenariat au sein du Syndicat Mixte, alors que l'équipe précédente se heurtait aux procédures foncières. Le déblocage des relations avec le Port Autonome est sans doute le principal déclencheur de l'action municipale que l'on peut imputer au maire.

Ministre de tutelle du PAD au moment de son élection, il développe à cette occasion une connaissance des personnes-clefs de son administration, les objectifs et les enjeux auxquels ils sont confrontés. Il compte parmi ses soutiens Jo Dairin³⁶, un administrateur et membre du comité de direction du PAD³⁷. Acteur-clef de son réseau, il est de plus élu à la présidence de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Dunkerque de 1991 à 2004 et permet donc d'asseoir les soutiens du maire à la fois au Port et à la CCI.

Pour le directeur du PAD de l'époque, les liens tissés entre le port et la nouvelle municipalité ont pu transformer les discours de défiance en volonté de collaborer sur le projet de Neptune. Il parle ainsi de « convergences sur l'interpénétration des pouvoirs et sur la conception du programme, et d'une manière générale sur la relation ville-port »³⁸. Le partenariat entre les deux entités provient également de leur coopération face aux intérêts de l'Etat. Elles en viennent à opposer dans leurs discours le Port et la mairie d'un côté à l'Etat planificateur archaïque de l'autre³⁹.

Le problème de la participation du PAD aux réaménagements du site est définitivement réglé par la loi Sarkozy du 25 juillet 1994⁴⁰. Après des années de conflits avec ses autorités de tutelles, le Port Autonome peut recevoir son foncier en dotation et non plus en être le simple gestionnaire. Ces modifications législatives ne sont pas imputables directement à l'action du maire de Dunkerque. Si elles ont formellement débloqué les errances du Syndicat Mixte, les liens tissés entre la mairie et la direction du Port Autonome ont permis de commencer les opérations : certains terrains sont cédés avant l'apparition de la loi [Ibid : 18].

³⁶ Il est actuellement son suppléant à l'Assemblée Nationale.

³⁷ Dont il sera ultérieurement le président, de 2003 à 2005

³⁸ Hubert du Mesnil, directeur du PAD de 1988 à 1993, [in AAAN, *Dunkerque en Projet*1999].

³⁹ Ce dernier est ainsi décrit avec ironie par Michel Delebarre : « le Ministère de l'Economie et des Finances est le premier respectueux de l'héritage de Colbert. Sur la capacité à maîtriser le foncier, ce n'est pas uniquement d'argent dont il s'agit. C'est la somme des règlements qui n'ont pas été conçus pour des aménagements ou des évolutions, mais pour maintenir une situation en l'état » [AGUR, 1999 : 51].

⁴⁰ Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994.

L'étude des deux politiques urbaines a permis de souligner ici la variété des ressources nécessaires. Elle a surtout permis de faire la distinction entre des atouts présentés par l'élu en campagne et les ressources activées autour de la production de politiques publiques. Ainsi, la caractérisation du maire comme un notable local ne suffit pas à expliquer ni l'ampleur ni le contenu de l'action publique municipale. Il s'agit plutôt de se représenter l'activité du maire comme celle de la mobilisation et l'articulation de diverses ressources, en prenant en compte les tâtonnements, les échecs, et leur caractère parfois transitoire.

2. Diriger et encadrer les politiques publiques : contrôle et enrôlement des acteurs

Les ressources mobilisées par le maire représentent une première étape dans la production des politiques publiques étudiées. La formulation des objectifs et des modalités de mise en œuvre suscite de nouvelles interrogations sur la capacité du maire à coordonner les intérêts à la fois dans la formulation des objectifs et dans leur mise en œuvre. La comparaison entre le projet Neptune et la restructuration du Carré de la Vieille fait apparaître deux systèmes qui se différencient par la formulation, la précision et le maintien des objectifs. Mais elle fait aussi apparaître une dynamique commune de construction de cadres d'interaction et de mise en place de règles du jeu avec les acteurs de la mise en œuvre et les intérêts qui s'invitent dans le processus.

2.1 La formulation et le contrôle des objectifs

Les politiques étudiées sont toutes deux encadrées par des structures dont le maire et quelques élus proches gardent le contrôle. Si le maire ne pilote pas en personne les opérations, il réussit à créer des mécanismes d'encadrement qui lui permettent de garder la maîtrise des objectifs fixés par la municipalité et leur suivi dans la mise en œuvre.

2.1.1 Le Carré de la Vieille : un triangle maire - adjoint - architecte qui impose ses objectifs et verrouille⁴¹ le contrôle politique

⁴¹ Cf. Albert Mabileau in Mabileau, A et Sorbets, C, 1989 : 38 pour la référence au verrouillage des municipalités par le maire et le secrétaire général de la mairie.

Dans le cas de la restructuration du Carré de la Vieille, le maire parvient à garder un œil sur la formulation et le maintien des objectifs de deux façons. D'une part, il assure la participation d'un réseau d'acteurs techniques aguerris aux pratiques diffusées par la politique de la ville, ou de personnalités charismatiques qui assurent le relais de son autorité. Ils sont porteurs des modes de faire élaborés dans le cadre de la politique de la ville. D'autre part, le maire participe à mettre en place des structures de pilotage garantissant un contrôle politique des objectifs et des interventions.

Le réseau d'acteurs techniques est principalement composé de membres de l'agence d'urbanisme - AGUR⁴² - qui ont déjà travaillé avec René Carême sur la participation des habitants aux aménagements urbains, ou bien de l'équipe Développement Social des Quartiers, qui est ensuite éclatée et disséminée dans les autres services de la ville.

L'opération du Carré de la Vieille est de plus marquée par l'intervention directe de l'adjoint municipal et communautaire au logement Henri Loorius. C'est sous sa houlette que le projet voit initialement le jour. Il sensibilise le maire aux problèmes du quartier. Lorsque M. Delebarre décide d'investir le terrain, il délègue les opérations à ce personnage-clef. Le maire réapparaît dans le processus en cas de blocages, notamment lorsque les bailleurs se montrent réticents à intervenir sur le bâti du quartier.

Henri Loorius est présenté comme un militant du logement social de la première heure. Lui-même ancien membre d'un comité de locataires, sa posture draconienne est souvent commentée par les acteurs interrogés. Il présente le problème sous la forme d'un choix entre, d'une part, le rasage complet du grand ensemble, ou d'autre part une restructuration en profondeur⁴³ - prenant en compte à la fois le cadre bâti, la structure sociale et économique du quartier. Partisan de la seconde solution, il s'assure personnellement du respect des accords et des investissements de chacune des parties. Tout comme Michel Delebarre, il est décrit comme un homme de conviction, sachant hausser la voix et se faire entendre. L'un des acteurs interrogé parle ainsi du « Projet de M. Loorius » pour faire allusion au Carré, tout comme un autre évoque « le boss, le chef. C'était son projet. Par exemple l'adjoint à l'urbanisme, il avait pas son mot à dire (...). C'était son truc à lui ».

Le caractère volontariste de l'engagement de l'adjoint au maire est relayé par Roland Castro, l'architecte de la rénovation, Il adhère aux objectifs défendus par l'équipe municipale et souhaite, tout comme Henri Loorius, transformer le quartier en profondeur. Sa proximité avec

⁴² L'Agence d'Urbanisme et de Développement est créée en 1972 par la Communauté Urbaine avec le soutien de l'Etat. Elle remplace le Comité Dunkerquois d'Etudes Economiques et Sociales - CDESS - créée en 1957 par la Chambre de Commerce et la ville de Dunkerque.

⁴³ *Le Moniteur*, 16/04/1999.

Michel Delebarre puis avec l'adjoint au logement garantissent son engagement dans la restructuration du quartier et l'adhésion aux mêmes objectifs⁴⁴. Un membre de l'AGUR explique que Roland Castro avait « presque carte blanche » et « qu'on lui faisait confiance ». L'encadrement de la rénovation passe donc par une collaboration entre l'architecte qui attire les médias, le maire qui draine des ressources financières et politiques, et l' élu au logement qui maintient le contrôle politique au quotidien. Leur interdépendance semble être un élément important de l'adéquation des moyens extraordinaires alloués à l'opération aux objectifs politiques fixés.

La structure de pilotage permet au maire et à l'adjoint au logement d'encadrer les acteurs impliqués dans la rénovation du Carré de la Vieille. La politique de la ville est pourtant un champ d'action publique qui regroupe un très grand nombre d'acteurs. Sa vocation à susciter des démarches partenariales et transversales ne permet pas de hiérarchiser *a priori* l'intervention de chacun d'entre eux. Par exemple, la mise en place d'un Plan Local de Développement Social - PLDS - en 1990, imposée par l'Etat pour obtenir les crédits, draine un grand nombre d'acteurs. Les réunions plénières chargées de le mettre en place à Dunkerque comportent ainsi entre trois cent et quatre cents personnes : partenaires financiers, institutionnels, associations d'habitants, associations municipales...

Cet ensemble d'acteur est néanmoins structuré en groupes de travail dirigés par des élus et chapeautés par Henri Loorius. De même, c'est au maire de trancher en dernière instance lors de la présentation des projets pour le quartier. Parallèlement, c'est un comité de pilotage *ad hoc* qui est créé spécifiquement pour le Carré de la Vieille. Il est le lieu privilégié des négociations entre les bailleurs, les représentants de l'Etat - DDE, Préfecture - et les élus dunkerquois de la ville et de la CUD. L'Agence d'Urbanisme - AGUR - se charge quant à elle de superviser les travaux et d'en assurer la liaison et la cohérence avec le reste du territoire.

Ce comité de pilotage est complété par un outil original, la « conférence communale spécifique ». Cette instance prend en charge le relogement individuel des familles du Carré. Elle est présentée comme le garant de la rénovation volontariste que la municipalité souhaite mettre en oeuvre. Une association spécialisée dans les politiques d'habitat ⁴⁵ est missionnée pour établir le profil sociologique de chaque famille, tandis que le comité de pilotage élabore des critères de relogement ou de maintien sur les lieux: favoriser les familles en début de

⁴⁴ La présence de Roland Castro est parfois décrite comme un gage de ces ambitions, comme si le nom de l'architecte était une métonymie de ses objectifs. Un article local évoque ainsi que « en faisant appel en 1994 à l'architecte Roland Castro, la ville a souhaité procéder à une véritable refonte du quartier à la fois en termes de cadre de vie et d'image [*Dunkerque Magazine*, oct. 1999].

⁴⁵ Le PACT ARIM - Propagande et Action contre les taudis.

parcours résidentiel, les ménages de petite taille et ceux dont au moins un membre est en activité. Les familles nombreuses sont quant à elles orientées vers les maisons en construction sur le quartier ou bien dans d'autres quartiers. Sur la base du « secret partagé » [archive Ville de Dunkerque, 11/04/01 : 1] cette conférence réunit les bailleurs, l'Etat et les élus en charge du Carré pendant quatre ans afin de penser la répartition de la population ainsi que les actions possibles en faveur de l'emploi ou de la vie de quartier. Henri Loorius préside les réunions et garantit une étude au cas par cas des familles, contrôle le relogement et amène les bailleurs à révéler les informations dont ils disposent.

Le contrôle de la restructuration en profondeur telle qu'elle est souhaitée par H. Loorius est donc assuré à la fois par des personnalités – le maire, l'architecte, l'adjoint au logement - , mais aussi par des structures pilotées par un élu, l'adjoint municipal et communautaire au logement⁴⁶.

2.1.2 Neptune: un « label sans contenu » dont l'encadrement public tient lieu d'objectif

La création d'entités stables chargées de contrôler l'émergence et la mise en place des différents projets qui composent Neptune est moins facile à identifier. Le projet est méthodologiquement délicat à étudier. Ainsi, plusieurs sources font état d'un « label sans contenu »⁴⁷, dès les années quatre-vingt. L'expression est reprise à plusieurs étapes du projet. Les lignes directrices sont articulées principalement autour de l'idée d'ouverture sur la mer et surtout sur la constitution d'un nouveau centre pour Dunkerque et l'agglomération. Les archives auxquelles nous avons eu accès ne font état d'aucune programmation ni de structures de pilotage. D'autres formes d'engagement et d'encadrement ont été mises en place.

Le manque d'affichage sur la programmation des opérations est cependant contrebalancé par la mise en valeur de l'encadrement public du projet. Schématiquement, on pourrait dire que l'objet de l'aménagement semble moins compter que la valorisation de son encadrement par des structures publiques ou parapubliques, le contrôle politique étant alors considéré comme

⁴⁶ Cet équilibre semble avoir été remis en question notamment avec la mise en place des procédures Grand Projet de Ville pour la période 2001/2006. Ces outils contractuels entre les collectivités et l'Etat ont poussé la ville de Dunkerque à constituer un Groupement d'Intérêt Public - GIP - pour gérer les fonds destinés à la politique de la ville. Le GIP est une structure administrative indépendante juridiquement et financièrement, constituée des différents financeurs et censée assurer la coordination des programmes. La gestion des 90 millions d'euros alloués pour le GPV sur une période de cinq ans semble avoir perturbé les équilibres existants. Les personnalités dunkerquoises en charge de la politique de la ville - la municipalité de Dunkerque, mais également la communauté urbaine et les villes bénéficiant des fonds du GPV - ont ainsi perdu une marge de manœuvre sur le contrôle sur ces fonds. Le GIP a finalement été dissout: il semblerait que la ville et la CUD préfèrent s'appuyer sur leurs propres structures et suivre les modalités de fonctionnement qu'elles ont aidé à façonner.

⁴⁷ AGUR, 1999 : 17

défenseur de l'intérêt général. Cette démarche de valorisation vise avant tout à afficher une rupture par rapport aux modes de faire de la municipalité précédente. Ainsi, si elle hérite des projets de l'équipe Prouvoyeur, la municipalité de Michel Delebarre se fait le chantre d'un projet public, c'est-à-dire symboliquement ôté au Groupement d'Intérêt Economique. La mise en avant de la maîtrise par la municipalité des projets semble constituer un leitmotiv de l'action municipale. Inspiré par les expériences de Pierre Mauroy sur Euralille, Michel Delebarre fait appel dès son arrivée à une société de développement, Projenor⁴⁸. Cette structure propose de reprendre en main la dynamique initiée par le Syndicat Mixte mais de remplacer le Groupement d'Intérêt Economique par une Société d'Economie Mixte. La création de la Société de Développement du Dunkerquois - S3D - en 1991 permet ainsi d'afficher la participation publique au projet, tout en faisant participer les financeurs privés⁴⁹. Michel Delebarre reproche au GIE un contenu « insuffisant et imprécis pour permettre une transformation en profondeur de l'image du centre-ville de l'agglomération »⁵⁰ et il fustige surtout un processus « qui me semblait aller droit à l'échec : nous vivions à l'époque dans une espèce de culture du tout privé appuyée sur une croyance euphorique dans les vertus du marché »⁵¹.

La mise en place de deux procédures de Zone d'Aménagement Concertée - ZAC⁵²- pour aménager les bassins et les friches du chantier naval renforce par ailleurs la maîtrise d'ouvrage publique. Les deux programmes représentent deux facettes de l'action municipale, deux étapes de la structuration publique du projet. La ZAC des Bassins est ainsi essentiellement orchestrée par des investissements publics - créée, université, restaurant universitaire, port de plaisance...-, et mise en valeur en tant que projet public par la municipalité. La ZAC du Grand Large en revanche, est vouée à l'habitat, social et privé. La programmation de cette dernière débute en 1999, alors que la ZAC des Bassins est en cours d'achèvement. L'aménagement de la zone annonce l'arrivée des promoteurs privés dans le jeu municipal. Sur les conseils de Projenor, la ville décide de faire porter l'aménagement de la zone de logements aux seuls investisseurs privés. Ils lancent alors une consultation de promoteurs publics et privés, incités à se regrouper en groupements, et sensés s'acquitter à

⁴⁸ Créée en 1988 à l'initiative de la Caisse des Dépôts, elle voit le jour au moment de la construction des infrastructures du TGV et du Tunnel sous la Manche. Elle compte parmi ses actionnaires : la Chambre Régionale de Commerce, la Caisse des Dépôts, la SANEF, la SNCF, Eurotunnel, SODINOR et dix banques financières françaises, anglaises et belges.

⁴⁹ Financeurs de la structure à 40%, ils ont, tout comme Projenor et le PAD, un rôle de censeur et non d'administrateur au sein du conseil d'administration.

⁵⁰ Archives municipales, lettre du 20 sept. 1989.

⁵¹ AAAN, 1999 : 68.

⁵² La ZAC des Bassins qui est achevée en 1999 et la ZAC du Grand Large en cours d'aménagement.

terme du choix de l'architecte. Le groupe Nexity-George V⁵³ est sélectionné sur la base d'un cahier des charges élaboré par la Communauté Urbaine. Cette nouvelle phase du projet urbain est donc emblématique d'un changement dans le système d'acteurs. Mais l'encadrement du projet par la municipalité, la Communauté Urbaine et leurs partenaires - AGUR, Projenor, SEM - permet une insertion des acteurs privés dans un cadre déjà fixé. Les limites des ZAC étaient en effet déjà tracées, les projets et infrastructures publics déjà en œuvre, et la demande déjà formulée avant l'arrivée des acteurs privés. Pour sceller la collaboration avec les structures municipales, un protocole d'accord voit le jour en décembre 2004. C'est donc par la voie de la contractualisation que les acteurs publics lient les intérêts privés qu'ils avaient jusque-là qualifiés par des discours méfiants.

2.2 Structures d'échange et médiation politique : l'enrôlement des acteurs

Si le contrôle politique est bien visible dans le cas du Carré de la Vieille, l'exemple du projet urbain permet de repenser la prééminence du politique dans les projets de long terme et marqués par l'incertitude du futur. Alors que l'on parle rétrospectivement du Carré comme un laboratoire d'expérimentation, la formalisation du projet Neptune appuie au contraire sur la difficulté de décider des aménagements futurs. Ces dissemblances peuvent être imputées aux différences de nature entre la politique de la ville - plus normée, encadrée dans le temps et dans l'espace par des mécanismes de financement contractuels - et les projets urbains - inscrit dans le temps long et non délimités dans l'espace. Ces derniers sont, tel que l'entend Gilles Pinson, des outils « permettant d'organiser l'action collective » [Pinson, 2002 : 234], et dont « la qualité du processus - la production d'une vision partagée - importe autant que la validité des fins » [Ibid : 235]. Néanmoins, la comparaison des modalités d'encadrement des acteurs de la mise en œuvre et de l'intégration des intérêts qui se mobilisent autour des deux politiques publiques étudiées permet de questionner cette différence de nature et de mettre en lumière des mécanismes semblables.

2.2.1 Les acteurs de la mise en œuvre

2.2.1.1 *De l'intégration des bailleurs sociaux à la création de liens d'interdépendance*

⁵³ Qui comprend Nexity - Georges V, Palm Promotion, BECI, ainsi que Cottage Social des Flandres et Maison flamande - bailleurs sociaux.

Les deux bailleurs sociaux présents sur le quartier du Carré de la Vieille sont l'OPAC du Nord et Cottage Social des Flandres. Le premier gère 153 logements contre 52 pour le deuxième. Leur participation est nécessaire pour les opérations de réhabilitation et de restructurations souhaitées par la municipalité. A la suite des investissements de 1985 et 1986, l'OPAC a peu de marge de manœuvre financière. Pour reprendre une image suggérée par un acteur de la municipalité, le bailleur pouvait acheter les pots de peinture, mais il ne restait pas assez d'argent pour les pinceaux. Devant la situation, les acteurs interrogés rapportent l'agacement de Henri Loorius et de Roland Castro. Ce dernier souhaite avoir les mains libres pour réaliser la transformation du Carré, et selon l'un des acteurs rencontrés « il ne se cassait pas la tête de savoir si ce qu'il allait proposer (...) allait rentrer ou pas dans les enveloppes ». La mairie, qui dépend de l'intervention des bailleurs pour mener son projet, va les inciter à participer au projet par l'intermédiaire de Michel Delebarre et d'Henri Loorius. Au-delà de leur coopération, il s'agit également de s'assurer qu'ils investiront à la hauteur des ambitions affichées par la municipalité.

Devant les échecs successifs de montage juridiques et financiers pour redonner à l'OPAC du Nord une capacité d'action, la mairie de Dunkerque finit par assurer la participation financière du bailleur. Mais au-delà de la possibilité d'investissement, il s'agit également d'inciter l'OPAC du Nord, ainsi que le Cottage Social des Flandres à suivre les objectifs de la municipalité, donc non seulement à intervenir, mais aussi à répondre aux ambitions du triumvirat Loorius-Delebarre-Castro. Pour cela, le comité de pilotage dirigé par Henri Loorius décide de mettre en concurrence les deux bailleurs afin de les pousser à agir dans le sens voulu, et à coopérer entre eux. Le comité de pilotage du Carré joue sur la confrontation entre les deux bailleurs. Dans ce jeu, c'est le bailleur Cottage de Flandres qui va servir de curseur à l'implication des représentants de l'OPAC du Nord. Un acteur raconte ainsi : « Le Cottage (...) il disait de toute façon moi je vais pas me lancer dans une opération de requalification de mon bâtiment, de transformation de mon peuplement, si je ne suis pas sûr que mon voisin fait la même chose (...). Même si en termes de poids de propriété, de logement, c'était très inégalitaire (...) nous on a complètement utilisé le bailleur Cottage pour qualifier, pour déterminer le niveau d'intervention à travers la réhabilitation ». La participation du bailleur récalcitrant à la restructuration est donc encouragée par ce mécanisme de confrontation. Cette stratégie complète alors le contrôle politique exercé par et dans le comité de pilotage.

La ville met également en place un système d'échanges réciproques liant les actions du bailleur à celles de la municipalité. Il s'agit d'inciter l'OPAC à investir dans la ville non seulement qualitativement - conformément aux ambitions énoncées - mais également

quantitativement. Ainsi, lorsque le bailleur achète trois maisons⁵⁴, la mairie en rachète une et la lui restitue par bail emphytéotique⁵⁵. Cette réciprocité lie ainsi la municipalité et les bailleurs dans la mise en place des programmes de logement. La municipalité a fixé les règles du jeu, soit la restructuration du quartier par une politique volontariste de gestion du peuplement et de rénovation du cadre bâti. Pour inciter les acteurs à coopérer, elle crée des structures d'encadrement où un mécanisme de confrontations entre les bailleurs peut avoir lieu. Enfin, elle met en place un mécanisme d'échange réciproque avec les bailleurs, tendant à attester des liens d'interdépendance entre la municipalité et l'OPAC. Le partenariat entre la municipalité et ce bailleur est issu d'un véritable travail d' enrôlement autour d'un projet ambitieux, tant par les moyens nécessaires que par les objectifs assignés. Le tour de force réside de plus, selon un acteur du développement social des quartiers, dans l'adhésion à un projet au-delà de l'appartenance partisane de ses instigateurs. Ainsi, l'opération du Carré a abouti malgré la présence d'un conseil général et d'une direction de l'OPAC de droite. Le paradoxe est ainsi formulé : « ils ont accepté de se lancer dans l'affaire (...), ce que nous n'avions jamais pu faire avec un conseil général de gauche auparavant, et une direction de gauche ». L' enrôlement des acteurs dans la restructuration du quartier procède donc de mécanismes plus complexes que la seule activation des réseaux partisans.

L'installation de l'OPAC, devenu par la suite « Partenor », sur le site même du Carré de la Vieille⁵⁶ est le point d'orgue de cette logique d' enrôlement. Sa présence sur le quartier est considérée par un acteur de la mise en œuvre comme une façon de surveiller les actions du bailleur et de permettre une implication plus forte, au-delà de l'investissement personnel de l'adjoint au logement. Avec l'idée que « plus on a de fous, meilleur sera le contrôle politique », ce même acteur exprime la volonté de pérenniser l'inclusion du principal bailleur dans les programmes de politique de la ville menés par la municipalité.

2.2.1.2 Les cadres d'action sur le projet Neptune : mise en place de mécanismes de coopération et d'apprentissage

L'idée déjà évoquée d'un « label sans contenu » et d'une vision sur le long terme rendent difficilement perceptible la direction politique et l'encadrement des actions de chacun des

⁵⁴ Avec un plafond fixé à 400 000 F.

⁵⁵ Bail immobiliser de longue durée qui donne au locataire un droit sur l'objet, lui laissant la charge d'améliorer le fonds en échange d'un loyer modique. Les améliorations bénéficient au bailleur en fin de bail sans que ce dernier ait à indemniser son locataire.

⁵⁶ Le 6 juin 2002.

participants. De fait, le projet Neptune peut être caractérisé par une série de projets mis bout à bout et auxquels on donne une cohérence *a posteriori*. Au contraire de la restructuration du Carré de la Vieille dont les objectifs sont clarifiés et exposés avant la mise en œuvre du projet, le cas de Neptune semble plus caractéristiques des politiques procédurales [Lascoumes, Le Bourhis, 1998]. Ces politiques, dans lesquelles la procédure est inhérente à la formulation de la politique, sont caractérisées par « la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective. L'essentiel de leur contenu porte sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs » [Ibid : 40]. Elles poursuivent deux objectifs principaux : d'une part elles visent à la formulation de critères spécifiques au territoire - et ne sont pas issues de normes importées par exemple -, et leur ouverture aux différents acteurs permet « d'ajuster les intérêts en présence, de les confronter, d'instaurer des structures de coopération » [Ibid : 40]. Ainsi, les décideurs politiques voient dans ce type de politique une façon de gérer plusieurs temporalités en suivant les évolutions du projet, tout en évitant le blâme des citoyens et les oppositions de groupes d'intérêt.

Dans le cas du projet Neptune, la production d'un discours sur une politique ouverte à l'expression de tous et vouée au long terme semble correspondre au développement de politiques locales procédurales. Cependant, cette idée semble mal s'accorder de la structuration du projet par le maire et l'équipe municipale autour de l'idée d'encadrement public. Gilles Pinson formalise ce problème en parlant d'une « une tension forte entre volonté de contrôle et d'affirmation d'un sujet politique, d'une part, et mise en œuvre de modes d'action interactifs, itératifs et incrémentaux, d'autre part » [Pinson, 2004 : 215].

Pour comprendre cette tension, nous avons identifiés deux temps qui correspondent à deux arènes de rencontre entre la demande politique et les acteurs techniques. Il s'agit d'une part, de l'élaboration du *Master Plan* - ou plan général d'aménagement -, d'autre part la mise en place d'ateliers de travail appelés *workshops*.

L'organisation du concours d'architecte en 1990 prend place alors que le concept n'est qu'une coquille vide en attente de projets. Ces derniers doivent revêtir deux aspects selon la municipalité : ils doivent être fédérateurs et non contraignants. Le contexte de grande incertitude dans laquelle ce projet de refonte du centre ville fait place contraint fortement la capacité de programmation de la municipalité. Elle préfère au contraire s'engager dans des projets de long terme non définis en amont, gardant ainsi une marge d'erreur. La qualité mise en avant par la municipalité et ses partenaires - Projenor, S3D, AGUR - est de plus la capacité du travail en équipe. Le choix du cabinet de Richard Rogers Partnership - RRP- procède de

cette logique. Suite au concours, l'architecte⁵⁷ élabore un « Master Plan » ou plan général d'aménagement. Ce document correspond aux ambitions municipales : il présente des orientations sans aucun pouvoir contraignant. La création de plans presque idéaux apparaît alors qu'aucune programmation n'est envisagée et que les acteurs municipaux se refusent à tout engagement dans ce sens. On pourrait l'identifier à la notion de *meta-projet* chez G. Pinson, soit un « ensemble de grands principes fixant un horizon, donnant un souffle à l'action permettant à la fois de mobiliser des réseaux d'acteurs urbains et de cadrer leurs interactions » [Ibid : 221]. Le Master Plan procède de deux logiques : il permet d'une part la mobilisation des acteurs autour du projet, et il sert d'autre part de document de mobilisation pour les investisseurs [Bachoffen, Picheral, 2002]. Il est voué à devenir un document d'appui, à initier la démarche autour d'un projet global, fût-il utopique, et donc de susciter le débat et l'implication des acteurs. Alors que le label « Projet Neptune » est difficilement compréhensible sur une échelle chronologique et par une délimitation géographique, la présence d'un document qui concrétise et réalise la pensée de l'architecte permet de fédérer les acteurs autour d'une image objectivée du site hypothétique.

Parallèlement à l'établissement du Master Plan sont mis en place des « ateliers de conception des espaces publics centraux »⁵⁸, appelés *workshops* par leurs participants. Ils sont chargés de produire les cahiers des charges orientant les actions des maîtres d'ouvrages et des maîtres d'œuvre. Concrètement, les ateliers ne décident pas, ils fédèrent. Les maîtres d'ouvrage – la CUD et la Ville conseillées par Projenor et dotées d'un outil d'aménagement, la SEM S3D – sont en effet les principaux décideurs et censeurs. Les objectifs affichés du partenariat entre les acteurs sont activés par la constitution d'ateliers où tous les acteurs sont amenés à se rencontrer. Mais le partenariat ne signifie pas pour autant qu'il existe une équivalence horizontale entre les acteurs. Leur coopération est en effet assortie d'une hiérarchisation et de relations contractuelles qui les lient suivant des logiques verticales.

Les workshops revêtent un rôle fédérateur permettant d'une part une interconnaissance entre les acteurs, un affichage des ambitions du projet et leur adhésion à la démarche. Il ne s'agit pas en effet de discuter sur le bien fondé des opérations décidées, mais plutôt de faire en sorte que les interventions ponctuelles s'articulent entre elles et que les acteurs coopèrent dans leur mise en œuvre. On peut dire que c'est par cette instance que le projet prend corps pour les acteurs impliqués dans sa réalisation. Ce qui est de plus présenté parfois comme un impératif

⁵⁷ Notamment responsable de la requalification des *docklands* de Londres.

⁵⁸ Ils sont étendus au périmètre de Neptune à partir de 1993.

de partenariat et de travail concerté semble participer de la même logique que l'inscription sur le temps long et le refus de la programmation. Il pourrait en effet s'agir pour les élus de mutualiser les ressources et les capacités des acteurs mais aussi de partager le blâme ou du moins de l'éviter en créant des instances collégiales, implicitement dirigées par les élus qui conservent le monopole de la décision. La création progressive d'un réseau d'acteurs autour du projet Neptune permet, par l'itération de leur coopération, de faciliter la création d'un cadre d'action commun.

2.2.2 Les intérêts invités : de l'intrusion à l'enrôlement

Une deuxième catégorie d'acteurs a été identifiée sous le terme « d'invités » de l'action publique. Il s'agit de tous les acteurs qui ne participent ni à la décision ni à la mise en œuvre mais qui se sont insérés dans le jeu municipal en cours de processus, soit pour infléchir la décision, soit pour contester sa mise en œuvre. Nous nous pencherons dans un premier temps sur le cas des commerçants du centre-ville, puis dans un second temps sur celui des habitants du Carré de la Vieille. Dans chaque cas, nous mettrons en valeur les modalités d'expression de leur contestation et les réponses apportées par la municipalité. Il s'agit alors de s'interroger sur les mécanismes de partenariat et de coopération prônés par le maire pour voir quel sens et pratiques ils recouvrent dans l'action.

2.2.2.1 *Les commerçants du centre-ville*

La mise en place d'un programme commercial fait partie du projet Neptune dès le début des années quatre-vingt dix, bien que des projets aient déjà émergé au temps de la municipalité précédente⁵⁹. La question du commerce participe de la politique toujours sous-jacente, de construire un centre-ville digne d'un centre d'agglomération⁶⁰.

Le programme qui émerge au sein du projet Neptune se révèle conflictuel. Il est révélateur de la pluralité des intérêts au sein des commerçants de la ville et de l'agglomération. La Chambre de Commerce, qui est le lieu de représentation de la profession dans une large acception, cristallise toutes les tensions. On peut y distinguer les intérêts, d'une part, des communes périphériques qui n'apprécient pas les projets centralisateurs de Dunkerque, et d'autre part

⁵⁹ Un centre commercial de 3000 m² a par exemple vu le jour dans les années soixante-dix sur la place Roger Salengro mais il ferme quelques années après son ouverture.

⁶⁰ Et également capable d'attirer les habitants de l'agglomération qui ont tendance à fréquenter les centres commerciaux de Lille et de Calais selon une étude de 1992.

ceux des commerçants du centre ville ne regardent pas d'un très bon œil l'aménagement de projets commerciaux rivaux.

La mise en place d'une « Charte de développement du commerce et artisanat commercial de la région de Dunkerque » en 1992 représente un premier pas dans l'affichage des orientations de la municipalité sur la question commerçante. Formulée en coopération avec Jo Dairin, alors Président de la CCI, elle suscite cependant de vives critiques au sein même de l'organisme consulaire. De violentes oppositions surgissent en effet contre la politique affichée de gel des constructions des centres commerciaux en périphérie. Cette crise témoigne du manque de consensus au sein de la CCI. La mise au point du projet pour le centre-ville de Dunkerque semble justifier la mise au point d'un instrument comme la charte, pour garantir un environnement favorable au programme. Devant les oppositions, la fragilité du partenariat entre la mairie et la CCI éclate au grand jour. Grâce à la médiation d'Albert Denvers, les rédacteurs de la chartes finissent par remplacer le terme « interdiction » par « déconseillé ». Malgré les débats autour de la régulation du commerce de l'agglomération en faveur du développement du centre-ville dunkerquois, les velléités de la municipalité de construire un centre commercial sur les bassins ne se sont pas essouffées.

Si les intérêts des commerçants des centres périphériques sont préservés par la charte, la volonté de mettre en place un programme sur l'ancien site des chantiers navals heurte également les intérêts des commerçants du centre-ville.

Dès le lancement du projet, Michel Delebarre exprime le besoin d'intégrer en amont les stratégies des commerçants du centre-ville. Lors d'une présentation des projets en juin 1991, il déclare n'approuver la création d'un centre commercial que dans le cas d'une adhésion des commerçants [Bachoffen, Bach, 1996 : 40]. Cette position peut s'expliquer, comme l'exprime un acteur interrogé, par la volonté de ne pas entrer en conflit avec une force importante de l'économie locale. Cette recherche de consensus est de plus portée en raison d'un intérêt commun reliant tous les acteurs, municipalité et commerçants : l'objectif de renforcement du centre-ville. Cet accord de principe rend possible la recherche de consensus, mais le projet présenté provoque cependant la mobilisation des commerçants qui craignent la coupure entre le centre-ville et les bassins⁶¹.

Regroupés en association, ils décident, sur la base de cet accord sous-jacent en faveur de la redynamisation du commerce en centre-ville, de ne pas bloquer le processus mais de présenter un projet alternatif. Jouant sur les élections consulaires pour s'attirer le soutien de la Chambre de Commerce, ils présentent un centre commercial concurrent, relié au centre ville et non plus

⁶¹ Une voie rapide coupe à l'époque les chantiers navals et la zone des bassins du centre-ville.

aux bassins. En s'immiscant dans le processus au moyen d'un projet concret, ils poussent Michel Delebarre à prendre acte de la proposition. Le soutien de la CCI leur donne également non seulement des moyens d'expertise⁶², mais également une légitimité auprès du maire. La volonté de ce dernier de ne pas contrarier les intérêts des commerçants achève de faire de cette proposition alternative une option envisageable. Il tranche en 1993 pour une mise en concurrence des deux projets. Suite au retrait du groupe Balkany qui devait aménager le centre sur les bassins, la municipalité et l'association parviennent à élaborer d'un compromis : la réalisation de deux centres, l'un sur les bassins et l'autre sur la place Bollaert de l'autre côté de la voie rapide, le tout relié par un parc et un mail planté.

Dans cette négociation, la médiation de la Chambre de Commerce semble avoir été un élément intégrateur. En s'appuyant sur cette instance, les commerçants ont acquis une légitimité et une capacité d'action leur permettant de rentrer dans le processus de décision. En effet, il semble que la CCID, forte de l'entente entre son Président et le maire de Dunkerque mais aussi des liens tissés entre la municipalité et la Chambre depuis plusieurs décennies, possède une réelle capacité d'influence sur la mairie. Jo Dairin déclare vouloir « s'associer aux réflexions plutôt que de s'opposer de façon systématique » [La Voix du Nord, 24/25 mai 1992], mais cette association n'est possible que dans la mesure où la mairie voit dans la CCI un partenaire légitime et doté de ressources. Ce rapport ambigu est d'ailleurs résumé par le même article : « La Chambre sait qu'elle n'a aucun pouvoir de veto sur les projets municipaux, qu'elle ne peut exiger un arrêt, mais si il devait y avoir divergence, elle n'hésiterait pas à faire jouer son pouvoir d'influence » [Ibid].

Comme dans la relation avec les bailleurs, la municipalité joue la réciprocité avec les commerçants du centre ville pour les pousser à prendre part au processus de revitalisation. Ainsi, la ville réforme la place Jean Bart, celle de la Mairie et de la gare afin de faciliter le passage des piétons. Les trottoirs ont également été élargis. De leur côté, les commerçants oeuvrent aussi à la revitalisation du centre. Un acteur de l'Agence d'Urbanisme présente ainsi comme un succès cette action partagée « ça a bien marché parce que les commerçants ont joué le jeu, en même temps que la ville et la communauté urbaine refaisaient leurs places, eux ils refaisaient leurs vitrines ».

Si les commerçants se sont principalement appuyés sur la CCI dans un premier temps et que cette instance a servi de lieu de médiation de leurs intérêts grâce à son pouvoir d'influence sur la municipalité, la mairie s'engage par la suite dans un processus d'intégration des revendications commerçantes de deux façons. Elle crée tout d'abord un poste de « manager

⁶² Le projet des commerçants est ainsi formulé grâce au concours de la Compagnie des Métiers du Commerce.

pour le centre ville » en 2002, qui représente un outil de négociation pour éviter les actions éparses et favoriser les relations bilatérales. Ce manager est en effet voué à coordonner les actions des commerçants et à les représenter en lien avec la Mairie. Ensuite, la municipalité participe à la création d'une association commune entre la ville, la CCID et les commerçants pour soutenir le commerce dans le centre-ville est l'aboutissement de ce processus d'intégration des intérêts et de coopération dans et par l'action.

2.2.2.2 *Les habitants du Carré de la Vieille*

La participation des habitants à la restructuration du Carré de la Vieille est une composante des démarches de la politique de la ville, mais aussi un héritage de la gauche dunkerquoise. Il ne s'agit pas de faire ici l'analyse des ressorts de ces dispositifs en termes de représentation politique, de projet politique ou d'affichage, mais bien de pouvoir envisager les structures participatives comme inhérentes à la mise en œuvre d'une politique publique. Il ne s'agit pas non plus de se laisser emporter dans des considérations fonctionnalistes, mais de comprendre comment les intérêts exprimés par les habitants lors de la mise en place de la politique sont intégrés puis enrôlés par la municipalité. En effet, la mise en œuvre du projet va peu à peu définir la forme de leur participation et va aussi révéler la capacité de la municipalité à instaurer des mécanismes d'encadrement de ces acteurs.

Les habitants sont considérés dans un premier temps comme des individus à informer. Ainsi, la participation des résidents à la restructuration de leur quartier est d'abord envisagée comme une rupture du processus *top-down* par la distillation d'informations sur la nature et la durée des transformations. Cette volonté de rendre compte des travaux et de leur état d'avancement est formalisée par la mise en place d'Ateliers Populaires d'Urbanismes - APU - encadrés par un acteur de l'AGUR déjà aguerri à ces dispositifs dans d'autres communes de l'agglomération. Il ne s'agit pas de discuter des relogements ni des enquêtes des travailleurs sociaux, mais de se focaliser sur la mise en œuvre d'un projet déjà formulé dans le comité de pilotage.

Cet objectif d'information va cependant être reformulé devant la montée des réactions face aux aménagements prévus, en particulier celui d'une zone en friche vouée à accueillir un programme commercial⁶³. Sur la base de ce projet, un groupe d'habitant se mobilise et réussit à être intégré dans les ateliers par l'AGUR non pas pour discuter de la mise en œuvre mais pour revenir sur la décision. Comme dans le cas du centre commercial, les habitants ne

⁶³ Un centre de tri de la poste.

s'érigent pas contre l'objectif de la restructuration⁶⁴ mais sur l'un de ses avatars concret. Dans cette perspective, ils prennent une place plus active au sein des ateliers dans lequel ils imaginent l'agencement de ce qui va devenir un parc urbain.

L'institutionnalisation de ces réunions de travail et non plus uniquement d'information va pérenniser la tenue des Ateliers pendant la phase opérationnelle des aménagements. Les APU deviennent ATU : Ateliers de Travail Urbain. La canalisation des mécontentements se traduit donc par une intégration dans la production d'un objet urbain. Le rôle informatif des réunions de l'ATU demeure néanmoins. Les ateliers permettent à la municipalité de mesurer « l'humeur » ou les « attentes » des habitants qui viennent s'y exprimer. Un acteur municipal impliqué dans les Ateliers explique bien ce rôle de médiation entre, d'une part, le comité de pilotage, et d'autre part les habitants du quartier qui s'intéressent et s'investissent sur le projet. S'il porte les ressentiments du bas vers le haut, on peut également ajouter qu'il exerce un mouvement inverse en explicitant les intentions des élus auprès des habitants, ce qu'il explique comme « désamorcer les conflits latents ou les fantasmes de certains ».

Le rôle des Ateliers va cependant peu à peu s'élargir. Ils vont devenir le réceptacle de toutes les revendications des habitants, le lieu d'expression privilégié. Ainsi, les retards pris dans les chantiers vont y être régulièrement fustigés par les habitants et inscrits dans les doléances. Certains d'entre eux, mécontents des retards, vont même publier une tribune dans *La Voix du Nord*⁶⁵ pour les dénoncer. Cette modalité d'expression en dehors du cadre établi au gré du projet est vécue comme une menace pour le comité de pilotage. Le bailleur y répond d'ailleurs en exigeant la construction rapide d'un appartement témoin pour calmer les mécontentements.

A mesure que les Ateliers s'institutionnalisent, un groupe d'habitant va se structurer et devenir un noyau stable mobilisé autour des travaux, de leur avancement et des problèmes qu'ils engendrent. Ce groupe devient pour le médiateur de l'AGUR un moyen d'intermédiation supplémentaire avec les habitants qui ne se présentent pas aux réunions et qui ne s'impliquent pas dans les groupes de travail. Il voit ainsi son action être vascularisée sur l'ensemble du quartier. Enfin, la présence d'un habitant emblématique du quartier est souvent citée comme une garantie de l'apaisement des tensions dans les périodes de crise. Ce dernier, à la fois habitant de longue date mais aussi fondateur de la première association de quartier en 1992 est délégué communautaire, et n'hésite pas à interpeller Michel Delebarre lors des assemblées. Il établit ainsi le lien entre les intérêts des habitants et ceux du comité

⁶⁴ Alors qu'un courant d'extrême gauche s'était mobilisé pour critiquer le fondement du projet de restructuration.

⁶⁵ Edition du 18 avril 1998.

pilotage. Son action est transversale : il représente les intérêts des habitants mécontents des travaux mais connaît aussi les problèmes de montage du dossier et peut donc apaiser certaines revendications.

La participation des habitants dans un lieu d'expression comme l'ATU doit en outre être remis dans le contexte de la construction d'un maillage d'instances participatives à l'échelle de la ville. Ainsi, les ATU se multiplient sur la commune. Ils prennent pour objet les questions urbaines, tandis que des Ateliers de Vie de Quartier sont mis en place à l'échelle des quartier de la politique de la ville. Ils traitent alors toutes thématiques à l'échelle du quartier en lien avec les politiques et les techniciens. Chacun de ces quartiers prioritaire bénéficie de plus d'une Maison de quartier⁶⁶ et d'un « conseil de maison » présidé par un habitant élu et pouvant depuis 2001 accueillir des élus de l'opposition. A l'échelon des six quartiers de la ville se mettent en place des « conseils communaux »⁶⁷. Ils comportent à l'initial des membres de l'équipe municipale élus sur le quartier, ainsi que sept personnalités cooptées par le maire. Ce fonctionnement partisan a néanmoins tendance à s'atténuer, notamment depuis la réélection de Michel Delebarre en 1995. A la suite de réformes, les séances deviennent publiques et le président du conseil de maison devient membre de droit. Après la réélection du maire en 2001, on note que le président du conseil communal est un habitant et non plus l'adjoint spécial, et enfin que la représentation est ouverte aux mineurs de plus de seize ans et aux personnes de nationalité étrangère. Cette progressive ouverture de la représentativité et des prérogatives de ces conseils intervient après une première phase d'encadrement politique des instances. La volonté de stabiliser les règles du jeu et de permettre un apprentissage par les acteurs des modalités de fonctionnement n'est sûrement pas étrangère à ce processus.

Toutes ces instances ne se comprennent que dans leur ensemble : elles constituent la toile de la participation à la décision publique, un système qui permet à la municipalité d'intégrer les initiatives habitantes, de canaliser l'insatisfaction et les critiques. En effet, chaque problème possède son organe de règlement, son niveau territorial, son lieu d'expression et ses modes de résolution propres. Ce fonctionnement permet en outre un apprentissage pour les acteurs impliqués, un accès aux problèmes des mécanismes de décision et de formation d'un intérêt

⁶⁶ Gérée par l'ADUGES - Association DUnkerquoise de Gestion des Equipements Sociaux.

⁶⁷ Malo-les-Bains, Rosendaël, Petite-Synthe, Dunkerqu-Sud, Dunkerque-Centre et Fort-Mardyck, soit les anciennes communes fusionnées. Chacun de ces quartiers est représenté par un « adjoint spécial » et il possède également une mairie de quartier. La déconcentration des services est une dynamique importante de la gestion municipale dunkerquoise.

commun. Leur structuration et l'élargissement de leurs prérogatives favorisent l'intégration progressive de nouveaux acteurs et leur adaptation aux règles déjà instituées.

2.2.2.3 Un cadre global pour les acteurs : les chartes

La mise en perspective des deux politiques publiques au regard des modalités de direction et d'encadrement pourrait faire émerger l'impression d'une succession de stratégies de court terme visant à adapter le rôle mayoral à la nature et à la configuration des acteurs en présence, à leur capacité d'intercession ou de blocage. Cependant, on peut constater la formulation d'un cadre d'action global permettant de lier tous les acteurs autour d'objectifs communs. Ce mécanisme est assuré par la mise en place de chartes. Les chartes sont des mécanismes issus de la logique de la contractualisation, au cœur des transformations de l'action publique [Gaudin, 1999]. Elles sont également un élément important des politiques procédurales [Lascoumes, Le Bourhis, 1998] en ce qu'elles permettent de stabiliser les échanges et de baliser les actions des acteurs [Ibid]. Il s'agit de produire un accord sur l'objet de l'intervention que les parties ont préalablement délimité. En ce sens, elles forment un cadre global pour l'action [Borraz, 1992]. La production d'une charte passe en effet par la formulation d'un diagnostic - rendant compte de la perception des problèmes à gérer -, la mobilisation des acteurs et l'édiction de principes directeurs. La charte est donc envisagée comme la consécration de l'adhésion des acteurs aux principes que les entités élaborent. Si l'on peut douter de leur capacité contraignante, nous pouvons néanmoins noter qu'il s'agit d'un moyen pour les élus de lier les acteurs sur la durée sans les contraindre mais en les incitant à entrer dans le cadre fixé. De plus, ces chartes permettent de lier les acteurs dans des interactions facilitant leur surveillance et leur responsabilisation réciproque et finissent, par leur multiplication, par créer des formes d'apprentissage de la coopération [Gaudin, 1999 : 150].

Dans le cas du Carré de la Vieille, la formalisation de la charte « restructuration urbaine et de réhabilitation du Carré de la Vieille » est mise en route en 1994 et est actée en 1999. Les orientations sont néanmoins formulées avant sa signature par l'élaboration d'un « protocole d'accord pour une charte de réhabilitation » en février 1997. Ce protocole est l'occasion pour les acteurs du comité de pilotage et les financeurs⁶⁸ de présenter un diagnostic du quartier, de fixer des objectifs et les moyens pour y parvenir. Cette déclaration d'intention est assez

⁶⁸ La Ville de Dunkerque, la Région Nord-Pas-de-Calais, la CUD, la Caisse des Dépôts et les bailleurs Partenord Habitat et Cottage Social des Flandres.

souple pour permettre l'inclusion éventuelle de nouveaux acteurs, tout en ayant déjà fixé le cadre de coopération et les responsabilités de chacun. La démarche est réinitialisée à plusieurs phases du processus en incluant d'autres acteurs. Le partenariat avec Voies Navigables de France pour l'aménagement des berges du canal est ainsi formalisé par une convention de partenariat en mars 2002. Ce document est loin d'être d'une importance ponctuelle : il entérine dix années de tractation entre la mairie et VNF pour l'accès aux terrains. Enfin, la signature d'une charte « qualité de vie, de l'environnement et des services » le 6 juin 2002 est le point d'orgue de cette logique. Ce document réunit les acteurs du Carré dans une acception plus large que la charte de réhabilitation, incluant par exemple les intervenants sociaux et les habitants dans le cadre de la co-gestion d'espaces de proximité. L'objectif est d'assurer leur engagement au-delà du seul projet de rénovation et de garantir une pérennité à l'investissement public sur le quartier. Cette charte symbolise donc l'intégration des différents partenariats en un seul document directeur.

La logique prend une toute autre forme dans le cas du projet Neptune. La formulation d'une stratégie et d'objectifs généraux sur la base d'un diagnostic commun n'est pas formalisée. Les procédures des ZAC servent de cadre de négociation, et le Master Plan de principes directeurs, mais aucune formalisation des engagements n'est produite collectivement au-delà des contrats engageant les partenaires entre eux – S3D et CUD ou la Ville et l'AGUR par exemple. Cependant, l'arrivée du groupement de promoteur dans la conception de la ZAC du Grand Large modifie les règles du jeu. C'est en effet à partir de leur immixtion dans le projet que la démarche contractuelle est agitée par les collectivités. La volonté de structurer les actions des groupes privés par la mise en place d'un garde-fous comme cette charte semble suivre la logique déjà formulée de valorisation de l'encadrement public des projets ainsi que sa maîtrise par des élus. La formulation d'un cadre global semble pour autant difficile à atteindre. Des débats internes autour de la formulation du projet Neptune, de son identité et de ses modes opératoires sont en cours. Une étude de l'Agence d'Urbanisme a ainsi montré les diverses acceptions que pouvait prendre le projet. En devenant le réceptacle d'une ambition générale de faire de Dunkerque le centre-ville d'une agglomération de 200 000 habitants, le projet aurait perdu en lisibilité. La définition des objectifs et l'énonciation d'un cadre global réunissant tous les acteurs représentent un nouveau défi du projet urbain et de son encadrement par le maire.

Conclusion

La comparaison du maire en action dans la restructuration du Carré de la Vieille et dans le projet Neptune a permis de faire ressortir des mécanismes communs, à savoir la mobilisation de ressources et leur articulation autour d'objectifs contrôlés par l'élu et quelques entités reliées à la municipalité, tout comme la capacité à construire des cadres d'action permettant d'intégrer les intérêts en présence et d'orienter l'action. Ce travail, qui s'inscrit dans la durée, est bien résumé par D. Lorrain avec l'idée d'une: « gestion par compromis, d'une régulation homéopathique au quotidien » [Lorrain, 1991 : 42]. Dans ce processus, les arrangements différenciés sont néanmoins mus par les efforts du maire pour garder la prééminence dans la fixation des orientations et dans leur maintien au long court. Le cas du projet Neptune semble plus problématique ici, car malgré les modalités d'encadrement des intérêts privés venus s'immiscer, la « tyrannie des processus » [Duran, 1999] qui a longtemps remplacé les questionnements sur le contenu et les objectifs du projets ne permet pas aujourd'hui de les éviter.

La réflexion sur la figure de maire en action nous amène ici à reconsidérer le maire depuis l'analyse de la production de politiques publiques. L'idée évoquée en introduction d'une « légitimité par l'action » [Lorrain cité par Smith et Sorbets, 2002] permet d'ouvrir un débat sur la relation entre le producteur de politique publique et la construction du pouvoir politique. Dans cette perspective, la notion de leadership nous semble introduire un axe de recherche fructueux. Il s'agit en effet, dans un contexte de transformation de l'action publique et de restructuration du gouvernement municipal par un processus de gouvernance [Le Galès, Borraz, 2001, Leresche, 2001] de s'interroger sur les tenants du pouvoir politique mayoral. La notion de leadership permettrait ainsi peut-être de réconcilier une analyse de l'action publique et une sociologie du pouvoir municipal. Elle comprend à la fois une dimension d'agrégation et e coordination des intérêts sans présumer de la domination du maire par la détention de l'autorité légitime, tout en intégrant la notion de projet et de changement chère aux analyses de politiques publiques [Stone, 1995 ; Harding,1995]. O.Borraz et P. John proposent ainsi de définir l'activité du leader comme « a capacity in building and wielding frames that give meaning to a situation or a problem, suggest solutions or lines of action, and establish links with actors' identities and interests. These frames operate as narratives that build up a collective interest in a specific context » [Borraz, John, 2004]. L'activité du maire dans la mise en place de mécanismes de gouvernement de politiques publiques, au-delà de la construction de processus d'intégration des intérêts et de formulation de projets collectifs adossés à la production de politiques publiques, pourrait donc consister à terme dans la création d'un pouvoir légitimé par l'action. Le leader créerait les cadres narratifs et cognitifs

pour penser l'action publique tout en ne lâchant pas prise sur le caractère politique des processus de gouvernement dans leur dimension de pouvoir de décision et de contrôle.

Références bibliographiques

AAAN (Association des Archives d'Architecture du Nord), (1999), *Dunkerque en Projet : Neptune 1989-1999*, AAAN.

AGUR (Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région Flandres-Dunkerque), (1999), *Neptune 10 ans après : projets et perspectives*. Actes du séminaire du 3 décembre 1999.

BACHOFFEN C., BACH N. (eds) (1994), *Les pratiques, les savoirs et les métiers de la conception urbanistique. Birmingham-Dunkerque*, Recherche Euroconception-PCA.

BERCOFF-FERY R., COING H., (1973), *Planification urbaine à Dunkerque: les éléments du dossier*, Beture.

BORRAZ O., (1992), « Intégration et régulation : la crise politique à Lausanne, *Sociologie du Travail*, (1).

BORRAZ O., (1998), *Gouverner une ville : Besançon 1959-1989*, Presses Universitaires de Rennes.

BORRAZ et LE GALES, (2001), in LERESCHE J-P. (ed.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité : le cas suisse dans une perspective comparée*, Pedone.

BORRAZ O., JOHN P., (2004), "The transformation of urban political leadership in Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1).

CASTELLS M., GODARD F. (1974), *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'Etat et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Mouton.

DONZELOT J., ESTEBE P. (1994), *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Esprits.

- DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, LGDJ.
- GAUDIN J-P. (1999), *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de Sciences-Po.
- GREMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil.
- LACAM J-P (1988), « Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques », *Revue Française de Sciences Politiques*, 38(1).
- LAGROYE J. (1973), *Société et politique : Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pedone.
- LAGROYE J., FRANÇOIS B., SAWICKI F. (2006), *Sociologie politique*, Presses de Sciences-Po et Dalloz.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J-P (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 11(42).
- LERESCHE J-P (ed.) (2001), *Gouvernance locale, coopération et légitimité : le cas suisse dans une perspective comparée*, Pedone.
- LORRAIN D. (1991), « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, (4).
- MABILEAU A., SORBETS C. (1989), *Gouverner les villes moyennes*, Pedone.
- MULLER P., SUREL Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Clefs Montchrétien.
- ODDONE P. (1979), *Batailles autour des beffrois*, Westheck éditions de Dunkerque.
- PAYRE R., POLLET G. (2005), « L'analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) », *Revue Française de Sciences Politiques*, 55(1).
- PFISTER-LANGANAY C., in COLLIN M. (ed.)(1994), *Villes et ports*, L'Harmattan.
- PINSON G. in FONTAINE J.,HASSENTEUFEL P (eds) (2002), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes.
2002
- PINSON G. (2004), « Projets urbains et construction des agglomérations, échelles fonctionnelles et politiques », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 82.
- POUILLE E. (1986), « Etude de Dunkerque comme modèle de ville », *L'Usine et la Ville. 1836-1986, 150 ans d'urbanisme*, Institut Français d'Architecture.
- SAWICKI F. (1994), « L'homme politique en campagne. L'exemple de l'élection municipale de Dunkerque en mars 1989 », *Politix*, 28.

SEGAUD M., RATOUIS O. (1996), *Dunkerque: un rapport exemplaire entre agglomération et Etat*, Plan Urbain/MATET/MENESTRIP.

SMITH A., SORBETS C. (eds) (2002), *Le leadership politique et le territoire*, Presses Universitaires de Rennes.

STONE C. (1995), "Political leadership in urban politics", in JUDGE D., STOCKER G., WOLMAN H. (eds), *Theories of urban politics*, Sage.

HARDING A. (1995) in JUDGE D., STOCKER G., WOLMAN H. (eds), *Theories of urban politics*, Sage.

Archives

Archives de la ville de Dunkerque

Archives du service Développement Social des Quartiers

Archives de l'AGUR

Dunkerque Magazine

La Voix du Nord

Le Moniteur