

## LA LOI BORLOO : RENFORCEMENT OU REMPLACEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

Renaud EPSTEIN

Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (CNRS - Ecole Normale Supérieure de Cachan)

*Article paru dans la Revue de droit sanitaire et social, n°3, Juillet-Septembre 2004, pp.714-731*

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine<sup>1</sup> (dite loi Borloo) traite à la fois de la politique de la ville, du développement économique des quartiers prioritaires et du « rétablissement personnel ». On se contentera ici d'une rapide présentation d'ensemble des dispositions de la loi, pour se concentrer ensuite sur son volet politique de ville et sur les interrogations qu'il suscite quant aux modalités d'intervention nationale dans les territoires.

En apparence, la loi Borloo s'inscrit dans la continuité de la politique développée par Claude Bartolone, précédent Ministre de la ville, dont elle reprend les objectifs d'amélioration des conditions de vie des habitants, de transformation durable des quartiers et de redynamisation économique des quartiers populaires. Cependant, outre le fait qu'il s'agit d'une loi d'orientation et de programmation, ce qui constitue une première dans le champ de la politique de la ville, plusieurs innovations de taille sont introduites dans la loi, qui conduisent à une refonte d'ensemble des outils de la politique de la ville. La continuité n'est donc qu'apparente, et l'on ne peut être que surpris par la teneur des débats parlementaires qui ont eu lieu lors de l'examen de la loi. Ces débats et leur couverture médiatique furent étonnamment consensuels, s'agissant d'une loi remettant à plat non seulement les dispositifs de la politique de la ville, mais plus largement l'approche contractuelle, transversale et expérimentale qui l'avait guidée au cours des deux dernières décennies.

Reproduisant ce qui s'était passé lors de l'examen du Pacte de Relance pour la Ville<sup>2</sup> en 1996, les débats ont essentiellement abordé ce texte sous l'angle des moyens. Une nouvelle fois, la loi a été présentée comme la concrétisation du « Plan Marshall pour les banlieues » qui avait été promis par Jacques Chirac lors de la campagne pour les élections présidentielles de 1995. Le Ministre a défendu son projet en insistant sur les moyens consacrés aux quartiers défavorisés, tout en l'inscrivant dans le prolongement du programme national de renouvellement urbain et de solidarité<sup>3</sup> lancé par son prédécesseur en 1999 en direction d'une centaine de quartiers parmi les plus stigmatisés des principales agglomérations françaises : 50 Grand Projets de Ville (GPV) et 30 Opérations de Renouvellement Urbain (ORU). Quatre ans après leur lancement, ces projets et opérations combinant démolitions de logements, créations d'équipements et d'infrastructures ainsi que des actions à dimension économique et sociale demeuraient pour la plupart au stade des études ou de la programmation.

Le décalage entre les crédits affichés et ceux effectivement consacrés à la réalisation de ces opérations a été au centre de l'argumentaire des défenseurs de la loi Borloo. Le programme de rénovation urbaine<sup>4</sup> qui remplace le programme de renouvellement urbain précédent s'accompagne en effet d'un effort financier de grande ampleur (30 milliards d'euros d'investissement sur cinq ans), pour réaliser ce qui était demeuré au stade de l'affichage sous le gouvernement précédent, faute de mobilisation de moyens effectifs. Réciproquement, l'opposition parlementaire a fait preuve d'une grande

---

1 Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003.

2 Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996.

3 Dont les principes et modalités de mise en oeuvre ont été définies lors du comité interministériel à la ville du 14 décembre 1999.

4 Cette appellation était jusque là associée aux opérations de destruction conduites dans les quartiers anciens des centres-villes dans les années soixante. La rénovation urbaine avait alors accompagné la construction des quartiers de grands ensembles en périphérie (Zones à Urbaniser en Priorité, aujourd'hui visées par la politique de la ville), pour déboucher sur le transfert des populations modestes (et notamment des populations issues de l'immigration) des centres villes vers ces ZUP.

modération dans ses critiques de la loi Borloo, donnant crédit au Ministre de ses intentions, mais exprimant des doutes quant à sa capacité à réunir dans la durée les financements pluriannuels qu'il prétendait mobiliser au service du programme national de rénovation urbaine.

## **I) Les dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine**

Le contraste entre ces débats relativement consensuels et ceux auxquels a donné lieu l'examen de la plupart des lois à dimension sociale et/ou urbaine récentes est d'autant plus saisissant que la politique de la ville recouvre des enjeux traditionnellement sujets à polémique : discrimination positive, répartition territoriale du logement social, sécurité, intégration des immigrés...

Ceci s'explique pour une large part par une présentation politiquement habile, noyant dans le même projet de loi des dispositions discutables et d'autres qui ne pouvaient faire que l'unanimité<sup>5</sup>. Les quatre titres de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine traitent en effet d'objets hétérogènes, dont les liens restent à expliciter : politique de la ville et rénovation urbaine, développement économique des quartiers prioritaires, procédure de rétablissement personnel, dispositions diverses.

### *A) Les dispositions relatives à la politique de la ville et à la rénovation urbaine*

Le titre I (politique de la ville et rénovation urbaine) constitue le cœur de la loi au titre de la politique de la ville. Il comprend vingt-deux articles réunis dans quatre chapitres.

Le premier chapitre porte sur la réduction des inégalités dans les zones urbaines sensibles<sup>6</sup> (ZUS). Il prévoit la mise en oeuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de programmes d'action dans les ZUS, pour réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires (article 1). Ces programmes s'organisent autour d'objectifs de réduction des écarts entre les ZUS et l'ensemble du territoire national en matière d'emploi, de développement économique, de formation scolaire, d'accès au système de santé et de sécurité publique (article 2). L'annexe 1 de la loi précise ces objectifs pour la période 2004-2008, au travers de 65 indicateurs de moyens (ex : part du budget des programmes de santé publique affectée en ZUS) et de résultats (ex : ratio de praticiens médicaux et paramédicaux pour 5000 habitants dans les ZUS et nombre d'actes par médecin généraliste) dont le suivi est assuré par un Observatoire national des zones urbaines sensibles créé auprès du ministre chargé de la ville (article 3). Les travaux de cet observatoire doivent être présentés chaque année aux assemblées délibérantes des communes et des communautés d'agglomération comprenant une ou plusieurs ZUS, lors du débat sur les orientations générales du budget (article 4). Le rapport de l'observatoire sur l'évolution des ZUS fait par ailleurs l'objet d'une présentation annuelle par le gouvernement au Parlement (article 5).

Le deuxième chapitre est consacré au programme national de rénovation urbaine qui vise à restructurer les quartiers classés en ZUS, au travers d'opérations lourdes portant sur les logements, les équipements publics ou collectifs, ainsi que les espaces d'activités économique et commerciale. Pour la période 2004-2008, des objectifs volontaristes sont fixés (article 6) : démolition de 200 000 logements, réhabilitation d'autant de logements locatifs sociaux et construction (ou remise sur le marché) de

---

5 P. Mejean, La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo, *Etudes foncières*, novembre-décembre 2003.

6 Les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) ont été instituées par le Pacte de Relance pour la Ville, qui s'appuie sur la possibilité ouverte par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires (loi n° 95-115 du 4 février 1995) de classement de certains quartiers en ZUS, Zone de Redynamisation Urbaine (ZRU) et Zone Franche Urbaine (ZFU). 751 quartiers précisément délimités ont été classés en ZUS par le décret n°96-1156 du 26 décembre 1996, dont 416 en ZRU et 41 en ZFU.

200 000 autres logements HLM. Les crédits consacrés par l'Etat à ce programme ne représentent que 8% de son coût total (2,5 milliards d'euros sur les 30 milliards prévus) Cet engagement limité présente la particularité de déroger à la règle d'annualité budgétaire, l'article 7 de la loi précisant que « les crédits consacrés par l'Etat [...] ouverts par les lois de finances entre 2004 et 2008, sont fixés à 2,5 milliards d'euros, aucune dotation annuelle au cours de cette période ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros ».

Le troisième chapitre crée l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public à caractère industriel et commercial chargé de la réalisation du programme national de rénovation urbaine. A cette fin, l'ANRU collecte les crédits nationaux consacrés à l'aménagement et au logement social et les affecte à des projets proposés par les collectivités. Son conseil d'administration est composé à parts égales de représentants de l'Etat et des autres parties intéressées (représentants des collectivités locales et de leurs groupements, représentants d'organismes intervenant dans la politique du logement social, personnalités qualifiées).

Portant sur la sécurité dans les immeubles collectifs et copropriétés en difficulté, le quatrième chapitre complète l'arsenal législatif et réglementaire existant en renforçant le pouvoir des maires lorsque les propriétaires d'immeubles négligent l'entretien des équipements communs, ou lorsque l'organisme gestionnaire d'un immeuble ne peut assurer les travaux nécessaires à la sécurité des habitants, la puissance publique pouvant alors se substituer aux propriétaires y compris en prévoyant l'expropriation (constat « d'état de carence » par le Préfet et le Maire)

### *B) Les autres dispositions de la loi*

Les trois autres titres de la loi soulèvent d'importantes questions juridiques qui mériteraient une analyse spécifique. On se contentera ici d'en proposer une présentation rapide, pour se concentrer sur ce premier titre consacré à la politique de la ville et à la rénovation urbaine au travers duquel la loi Borloo met fin à la politique de la ville telle qu'elle s'était peu à peu structurée, des opérations de développement social des quartiers (DSQ) du début des années quatre-vingt aux contrats de ville, GPV et ORU de la décennie suivante.

Le *développement économique des quartiers prioritaires* fait l'objet du titre II de la loi, qui prévoit la création de 41 nouvelles Zones Franches Urbaines (ZFU), en complément des 44 créées en 1996. Les entreprises qui s'implanteront dans ces zones bénéficieront pendant 5 ans d'exonérations de charges fiscales, taxe professionnelle et impôt sur les sociétés, ainsi que d'exonérations de charges sociales patronales à condition de réaliser un tiers de leurs embauches parmi les habitants des ZUS de l'agglomération<sup>7</sup>.

Les ZFU de « première génération », mises en place en 1996 pour une durée de cinq ans, devaient graduellement disparaître. Le gouvernement de Lionel Jospin n'avait, en effet, pas souhaité reconduire ce système d'exonérations fiscales institué par le gouvernement d'Alain Juppé, dont l'efficacité et plus encore l'efficience (coût en regard du nombre d'emplois créés) avaient fait l'objet d'analyses très critiques<sup>8</sup>, mais contestées par la majorité actuelle<sup>9</sup>. Sans attendre l'examen de la loi d'orientation, le Ministre délégué à la ville a d'ailleurs décidé de prolonger le bénéfice des exonérations dont bénéficiaient les ZFU de première génération jusqu'à la fin 2008<sup>10</sup>.

---

7 Sur ce point, v. Décret n° 2004-565 du 17 juin 2004, JO du 19 juin 2004, p.11013.

8 En 1998 et 1999, deux rapports successifs de l'Inspection générale des finances et de l'administration, puis de l'Inspection générale des affaires sociales avaient en effet pointé les dysfonctionnements des zones franches urbaines en des termes très critiques : « le dispositif zones franches n'a pas notablement stimulé les implantations d'emplois dans les zones considérées » ; il « est porteur, dans sa conception même, d'effets pervers : délocalisations, phénomènes de chasseurs de primes » ; « les effets du dispositif zone franche urbaine sur la mixité urbaine sont, au mieux, inexistantes »...

9 P. Andre, Les zones franches urbaines : un succès et une espérance, Rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat, n° 354, 2002.

10 Article 145 de la loi de finances pour 2002.

La procédure de *rétablissement personnel* créée au titre III de la loi concerne les personnes physiques en situation de surendettement à la suite d'un « accident de la vie » (chômage, veuvage, divorce, maladie), auxquelles elle vise à donner une « seconde chance »<sup>11</sup>. Près d'un million de personnes sont en situation de surendettement et donc potentiellement concernées par cette procédure inspirée de la « faillite civile », ce régime juridique hérité du droit allemand qui s'applique uniquement en Alsace et en Moselle. Le rétablissement personnel ne se substitue pas à la procédure de surendettement existante mais s'y ajoute lorsque les débiteurs de bonne foi se trouvent dans une situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de leurs dettes non professionnelles. Pour ceux-ci, une possibilité de procédure judiciaire est ouverte, permettant dans les cas extrêmes la liquidation et l'effacement des dettes.

Enfin, le titre IV intitulé « *Dispositions diverses* » comprend des dispositions d'apparence très technique, relatives à la Caisse de garantie du logement social et aux sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, qui modifient substantiellement la gouvernance des SA HLM (rebaptisées entreprises sociales pour l'habitat depuis 2002). C'est tout particulièrement le cas des règles régissant leur conseil d'administration, qui donnent un pouvoir de décision effectif aux actionnaires de référence de ces sociétés anonymes. La loi met en effet fin à la « règle des dix voix » qui limitait le nombre de voix par actionnaire à dix, quelle que soit sa part détenue dans le capital. Les organismes collecteurs du « 1 % logement » (participation des entreprises à l'effort de construction) se trouvent désormais en position d'exercer la responsabilité du management dans les SA d'HLM où ils sont majoritaires au lieu d'être cantonnés au rôle d'actionnaire dormant.

A cela s'ajoutent des dispositions diverses réunies dans la loi pour des raisons d'opportunité parlementaire, allant de l'assouplissement des règles de recrutement des groupements d'intérêt public chargés du développement social urbain à l'utilisation des locaux du château de Versailles par le Congrès (ce qui pourrait étonner dans une loi consacrée aux quartiers les plus dévalorisés des agglomérations françaises).

## II) De la politique de la ville à la loi Borloo

Présentée sous l'angle du renforcement de la politique de la ville, la loi Borloo n'a été que peu discutée lors de son examen par le Parlement. Des voix discordantes ont néanmoins commencé à émerger dans les mois qui ont suivi. Elles ont tout d'abord été le fait d'experts qui ont critiqué les fondements implicites de la loi et mis en garde sur ses effets probables<sup>12</sup>, avant d'être relayées par des acteurs locaux (issus du milieu professionnel de la politique de la ville ou élus en charge de cette politique) confrontés à des conséquences qu'ils n'avaient pas anticipées.

### A) *Les fondements de la politique de la ville*

La présente contribution n'a pas la prétention de présenter dans le détail l'histoire et les dispositifs de la politique de la ville, pas plus qu'elle ne couvre l'ensemble des questions juridiques soulevées par cette politique<sup>13</sup> et ses évolutions récentes. Un rapide retour sur les fondements de la politique de la ville paraît néanmoins nécessaire, pour prendre la mesure de la rupture opérée par la loi Borloo.

La politique de la ville est née en 1982, quelques mois après les émeutes qui ont secoué la banlieue lyonnaise, avec la création de la Commission nationale pour le développement social des quartiers,

---

11 Sur ce point, v. *infra*, l'article de R. Lafore.

12 P. Mejean (2003), op. cit. ; C. Lelevrier, Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville?, *Esprit*, mars 2004.

13 Pour une présentation plus détaillée de ces aspects, se reporter au numéro spécial de la RFAS : Les territoires de la politique de la ville et le droit, n°3, juillet-septembre 2001 ou à M.-C. Jaillet, La politique de la ville en France : histoire et bilan, *Regards sur l'actualité*, n° 296, 2003, La Doc. fr.

présidée par Hubert Dubedout. On a néanmoins coutume de présenter la procédure Habitat et Vie Sociale (HVS) initiée en 1977 comme l'ancêtre de cette politique, au sens où elle proposait d'opérer un dépassement de la logique d'action sectorielle dans le domaine des politiques urbaines. Cette procédure expérimentale se caractérisait par une quadruple particularité : le ciblage (elle visait un nombre limité de quartiers proposés par les maires et les préfets), la globalité (il s'agissait d'une politique urbaine *et* sociale), la transversalité (plusieurs ministères étaient impliqués) et la citoyenneté par le recours aux associations.

Mettant en avant avec une relative constance ces quatre principes, la politique de la ville a cherché pendant près d'un quart de siècle à promouvoir de nouveaux modes d'action en opposition à ceux qui guidaient des politiques sectorielles critiquées pour leur incapacité à traiter les difficultés des quartiers ouvriers, voire pour leur responsabilité dans celles-ci. Dans le contexte de la montée en puissance des pouvoirs locaux qui a suivi le vote des lois de décentralisation, la politique de la ville a prétendu transformer les modes de conception des politiques publiques, en faisant primer l'approche remontante à partir du territoire sur la mise en œuvre descendante de mesures formatées au niveau national, la transversalité sur le cloisonnement sectoriel. La politique de la ville s'inscrivait alors dans le registre expérimental, pour adapter les politiques publiques en fonction de contextes locaux. La recherche d'une territorialisation de l'action publique s'est alors combinée avec un principe de « priorisation » des moyens en direction des quartiers les plus défavorisés. Ce faisant, la politique de la ville a cherché à substituer une logique d'équité territoriale aux principes égalitaires qui régissent l'allocation des ressources de droit commun.

L'instrument contractuel a été systématiquement utilisé comme support pour tenter d'opérationnaliser ces principes fondateurs de la politique de la ville. Celle-ci s'est traduite dans divers contrats et conventions, associant l'Etat, les régions, les communes (puis les agglomérations) autour de projets globaux de développement social et urbain. Suivant les configurations locales, le tour de table contractuel était complété par le Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations, les départements, les Caisses d'Allocations Familiales, les organismes HLM...

Cette dimension contractuelle a été fortement discutée, notamment par le Conseil d'Etat qui, dans son rapport public de 1993 consacré au thème « Décentralisation et ordre juridique », a stigmatisé le déséquilibre contractuel entre l'Etat et les collectivités locales en ces termes : « le système de relations contractuelles entre collectivités publiques actuellement en vigueur est, il est vrai, d'avantage placé sous le signe des rapports de force et d'une certaine opacité, que sous celui du droit et de la transparence ». A l'évidence, les contrats initiés par la politique de la ville (à l'image des Contrats de Plan Etat Région dans lesquels ils prennent place) n'ont qu'une portée juridique incertaine, du fait de l'inégalité des contractants et de l'absence de dispositions sanctionnant le non-respect de ses engagements par l'un d'entre eux. En réponse à ces critiques, les promoteurs de ces contrats ont insisté sur leur portée politique, qui tient moins aux obligations juridiques qu'aux engagements politiques qui les sous-tendent (et qui varient fortement suivant les sites).

Dans le cas de la politique de la ville, le recours à l'instrument contractuel était justifié par l'extrême diversité des situations qu'elle avait à traiter et donc des actions à mettre en œuvre. Les quartiers visés par la politique de la ville se caractérisent par leur spécialisation sociale par comparaison au reste des agglomérations françaises : il s'agit de quartiers jeunes, où sont sur-représentés les ménages étrangers (surtout d'origine extra européenne), tout comme le sont les familles nombreuses et les familles monoparentales. La faible qualification de leurs habitants est notable, ce qui se traduit dans la forte présence d'employés et (plus encore) d'ouvriers<sup>14</sup>. Il s'agit donc de quartiers populaires par leurs structures sociales, dont les habitants sont particulièrement exposés au risque de chômage et d'exclusion<sup>15</sup>. Si des traits communs peuvent être mis au jour, la catégorie territoriale que constituent

---

14 M. Castellan, M. Marpsat, M.-F. Goldberger, Les quartiers prioritaires de la politique de la ville, *Insee première*, n° 234, 1992 ; M.-F. Goldberger, P. Choffel, J.-L. Le Toqueux, Les zones urbaines sensibles, *Insee première*, n°573, 1998.

15 P. Choffel, Emploi et chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville - quelques repères statistiques, Délégation Interministérielle à la Ville, 2002.

les quartiers prioritaires (qui ne se limite pas aux seules ZUS) est loin d'être homogène. D'importantes différences distinguent les quartiers visés, tant en termes démographiques et sociaux (structure de la population), que géographiques et urbains (localisation, forme urbaine, structure de l'habitat)<sup>16</sup>. Cette diversité s'explique largement par le mode de construction de la géographie prioritaire de la politique de la ville, qui s'est fondée sur des choix locaux renvoyant moins à des critères « objectifs » de difficultés qu'à une double caractéristique : la réputation du quartier et l'exemplarité pour conduire une politique expérimentale<sup>17</sup>.

A cette diversité des situations, la politique de la ville a répondu par une diversité de stratégies et d'actions. Il revenait en effet aux partenaires locaux de poser un diagnostic partagé sur les difficultés observées dans la géographie prioritaire et les mécanismes sociaux et urbains qui en sont à l'origine, de s'entendre sur les objectifs poursuivis, pour aboutir à la définition d'un programme d'action traitant de l'ensemble des dimensions de « l'exclusion socio-spatiale ». La politique de la ville présentait ainsi la particularité de demeurer essentiellement procédurale à l'échelon national, sa substance (territoires visés, enjeux traités, objectifs poursuivis et actions mises en oeuvre) étant définie localement, par les contractants.

Chargés d'énoncer le contenu de la politique de la ville, les partenaires locaux réunis dans le cadre contractuel pouvaient puiser dans une pluralité de registres, en considérant les quartiers prioritaires sous l'angle du handicap, de la ressource ou du symptôme<sup>18</sup>. En fonction du diagnostic posé localement (dont les variations renvoient moins aux situations contrastées des quartiers qu'à l'approche politique de ces territoires), les procédures et outils de la politique de la ville pouvaient être mobilisés au service de stratégies variables.

La première approche, considérant les quartiers sous l'angle du déficit ou du handicap et les décrivant par leurs manques, s'est traduite dans une politique de renforcement de la présence des services publics et des entreprises, censée compenser les faire rentrer dans la norme urbaine pour ce qui est des équipements, dans la norme sociale pour ce qui est de leurs habitants. Réunissant les principaux opérateurs des services publics, le contrat servait de cadre pour la mise en oeuvre coordonnée de ce renforcement.

Dans la seconde approche, symétrique de la première, la politique de la ville a cherché à développer et soutenir les initiatives issues de ces « nouveaux quartiers populaires » qu'elle a cherché à faire reconnaître pour tels, en s'attachant à donner à leurs habitants les moyens de valoriser leurs propres ressources. L'objectif est alors d'amorcer une dynamique de développement endogène dans les quartiers, appuyée sur les crédits contractualisés utilisés pour soutenir les actions portées par les associations d'habitants ou impliquant certains d'entre eux, relevant de champs très divers allant de la gestion urbaine (ex : régies de quartier) à la production de services (ex : animations socioculturelles) en passant par la médiation sociale (ex : adultes relais).

A ces deux approches centrées sur les quartiers s'en ajoutait une troisième, considérant les quartiers de la géographie prioritaire comme les symptômes d'une crise dont les causes étaient à trouver dans les mécanismes d'agglomération, et dont le traitement ne pouvait se faire qu'à cette échelle. Les quartiers avaient alors vocation à servir de banc d'essai expérimental pour de nouveaux modes de gestion urbaine, et la scène contractuelle devait faciliter le développement de ces expérimentations ainsi que leur extension au reste de la ville.

Ces trois registres, ici présentés de manière schématique, sont relativement antagonistes sur le plan analytique. La souplesse de l'outil contractuel a néanmoins permis aux acteurs locaux de les combiner dans l'action, en faisant primer une lecture territorialisée des enjeux sur une approche nationale

---

16 J.-B. Champion, M. Marpsat, La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville, *Economie et Statistique*, n° 294-295, 1996.

17 P. Estebe, Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996), *RFAS*, n°3, 2001.

18 D. Béhar, Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ?, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 68-69, 1995.

relativement fluctuante. La politique promue par la Commission nationale pour le développement social des quartiers au début des années quatre-vingt a privilégié la seconde approche, en s'appuyant sur les expériences conduites par les municipalités socialistes dont les élus avaient fait leurs classes dans le monde associatif avant de prendre les mairies de nombreuses villes moyennes à l'occasion des élections de 1977. Le mandat de négociation des contrats de ville du XIème Plan (1994-1999) donné aux préfets s'inscrivait plus directement dans la première approche, en affichant pour la première fois des objectifs de réduction des écarts territoriaux<sup>19</sup>. Enfin, la troisième approche a largement guidé la politique développée par le gouvernement de Lionel Jospin, la « nouvelle ambition pour la ville » de Claude Bartolone s'articulant avec les trois grandes lois traitant de la question territoriale de 1999 et 2000 : loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi Voynet) qui instituait des contrats d'agglomération intégrant progressivement les contrats de ville ; loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) qui faisait de la politique de la ville et de l'équilibre social de l'habitat des compétences obligatoires des communautés urbaines et des nouvelles communautés d'agglomération ; loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) dont l'article 55 obligeait à une meilleure solidarité intercommunale en matière de répartition du logement social.

### *B) Une remise en cause radicale de la politique de la ville*

Auréolé du succès de sa politique à la mairie de Valenciennes<sup>20</sup>, J.L. Borloo est nommé Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine en 2002. Pendant l'année qui suit sa nomination, consacrée à la préparation de la loi d'orientation, il multiplie les discours dramatisant la situation des quartiers prioritaires (présentés comme des ghettos qu'il convient de casser<sup>21</sup>), symboles d'une « République en danger » comme l'auraient prouvé les résultats du premier tour de l'élection présidentielle de 2002. Cette mise en avant de l'urgence de la situation permet au Ministre de dénoncer la politique de la ville telle qu'elle a été menée depuis ses origines. L'attaque porte en premier lieu sur la faiblesse des moyens effectivement consacrés aux quartiers en crise. S'y ajoute une remise en cause plus radicale de l'organisation qui préside à sa mise en oeuvre et de son impact, reprenant les conclusions du rapport sur la politique de la ville de la Cour des comptes publié en 2002, particulièrement critique quant à la complexité des procédures de la politique de la ville, leur empilement et la multiplicité des sources de financement.

La critique porte tout d'abord sur la dispersion de la politique de la ville. La lisibilité de cette politique s'en trouve réduite, chaque administration ayant développé son dispositif sectoriel en direction des quartiers défavorisés (Zone d'Education Prioritaire, Maison de la Justice et du Droit, convention culturelle de quartier...) dont l'intégration dans les contrats de ville serait purement formelle et source de complexité financière. Plus encore, cette dispersion est territoriale : loin de se concentrer sur la centaine de quartiers les plus en difficulté, la politique de la ville a été prise dans une spirale inflationniste, jusqu'à regrouper dans sa géographie d'intervention plus de 1300 quartiers, ce qui limite d'autant le caractère « prioritaire » de cette géographie, débouchant sur un saupoudrage des moyens préjudiciable

---

<sup>19</sup> Le Pacte de relance pour la ville, qui marquait une première rupture avec la logique contractuelle de la politique de la ville a été plus loin dans cette direction en hiérarchisant les quartiers (classés en ZUS, ZRU et ZFU) en fonction d'un indice synthétique d'exclusion (ISE) dont dépendait le bénéfice de diverses mesures d'exonération fiscale. Elaboré par la Délégation Interministérielle à la Ville et l'INSEE en 1995, l'ISE était calculé de la manière suivante :

$$\text{ISE} = \frac{\% \text{ moins de 25 ans} \times \% \text{ chômeurs de longue durée} \times \% \text{ sans diplôme} \times \text{population totale}}{\text{Potentiel fiscal de la commune}}$$

<sup>20</sup> Ce succès indéniable sur le plan du développement économique et plus largement de la restauration de l'attractivité urbaine est largement lié à la mobilisation de moyens exceptionnels (Valenciennes faisait partie des rares villes françaises qui bénéficiaient des fonds structurels européens au titre l'objectif 1).

<sup>21</sup> Interview au quotidien *Le Monde*, 2 octobre 2003. Le Ministre reprenait là un objectif qui figurait déjà dans le plan d'action 2001-2002 du secrétariat d'Etat au logement (conférence de presse de Marie-Noëlle Lienemann, Mercredi 7 novembre 2001)

à son efficacité<sup>22</sup>.

Plus encore, la dramatisation des enjeux permet au Ministre de dénoncer les rigidités administratives entravant l'action des élus. Cette critique englobe la technocratie du ministère du budget qui limite le montant et la disponibilité des crédits votés par le Parlement et les diverses bureaucraties en charge localement de la politique de la ville. Du fait du nombre d'institutions impliquées dans la réalisation des projets de la politique de la ville, ceux-ci sont soumis aux règles complexes d'engagement et de contrôle de l'utilisation des crédits propre à chaque bailleur financier, ce qui ralentit les réalisations sur le terrain<sup>23</sup>. La création d'une agence centralisant les fonds provenant des subventions de l'Etat, de la Caisse des Dépôts et Consignations, des contributions de l'Union d'économie sociale du logement (un organe copiloté par le Medef et les syndicats, qui fédère des collecteurs du « 1 % patronal ») et d'emprunts est ainsi justifiée par un double objectif de sanctuarisation des financements confiés à l'ANRU (que l'article 7 de la loi protège des vellétés de ponction qu'aurait pu avoir le ministère du budget) et de simplification administrative. L'ANRU fonctionne en effet comme un « guichet unique », la convention pluriannuelle unique passée par l'agence avec les collectivités et organismes destinataires des subventions se substituant à la multiplicité des conventions antérieures. C'est ainsi que J.L. Borloo présente sa réforme : « Jusqu'à présent, la complexité des procédures et l'éparpillement des crédits ne facilitaient pas le passage à l'acte. Il n'y avait jamais le "bon franc" au bon endroit et au bon moment. L'Agence fonctionnera comme un carnet de chèques mis à la disposition des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat. »<sup>24</sup>

Enfin, sans attendre ni les résultats des évaluations des contrats de ville qui étaient en cours localement et devaient déboucher sur leur révision à mi-parcours<sup>25</sup>, ni ceux du comité national d'évaluation de la politique de la ville installé par son prédécesseur en 2002<sup>26</sup>, le Ministre a dressé un constat d'échec de la politique de la ville, jugée incapable de juguler la tendance à l'accroissement des inégalités sociales et les écarts de développement entre territoires. C'est donc un diagnostic très négatif que le Ministre délégué à la ville a porté sur la politique dont il avait la charge. Ce diagnostic, partagé par nombre d'élus locaux, préparait le terrain pour une remise à plat d'une politique assimilée à « un emplâtre sur une jambe de bois ».

### *C) Une politique nationale de la ville, se substituant à une politique des villes*

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine traduit directement ce diagnostic en politique publique. Les contrats de ville signés par les représentants de l'Etat, les Présidents des Conseils Régionaux, un grand nombre de Présidents de Conseils Généraux et de maires ne sont pas dénoncés. Ils sont simplement passés sous silence. Aucune référence n'est faite dans la loi à ces contrats qui « constituent le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en oeuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de

---

22 Cette critique est récurrente, mais s'est systématiquement heurtée à l'incapacité manifeste de l'Etat (Préfet et services à résister aux demandes des élus locaux qui souhaitent bénéficier des dispositions de la politique de la ville. On peut ainsi rappeler que l'évaluation nationale des opérations DSQ réalisée en 1987 insistait déjà sur la nécessité de ne pas multiplier le nombre de sites afin de maintenir les conditions de productivité de cette politique (F. Levy, *Bilan/Perspectives des contrats de développement social des quartiers*, 1988, Commissariat Général du Plan). Malgré cette mise en garde, plus de 500 quartiers bénéficièrent d'un DSQ entre 1989 et 1993 contre 148 pour la période 1984-1988.

23 Cette lourdeur est réelle. Elle peut néanmoins être considérée comme le corollaire d'une politique dont l'ambition était de rapprocher les interventions d'un grand nombre d'institutions autour d'un diagnostic et d'un projet commun.

24 Le Monde, 19 juin 2003.

25 Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en oeuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville et d'agglomération - contrat de pays - contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000-2006 ; circulaire du 13 novembre 2000 relative à l'évaluation des contrats de ville et des politiques régionales de la ville pour la période 2000-2006.

26 Arrêté du 24 janvier 2002 portant création du Comité national d'évaluation de la politique de la ville.

dévalorisation de certains territoires de nos villes »<sup>27</sup>. Cette omission du cadre conventionnel que les décideurs locaux se sont donnés peut être lue comme une forme de dénonciation de la logique contractuelle, sinon des contrats de ville eux-mêmes<sup>28</sup>.

Sans attendre le terme de ces contrats, les moyens que leur consacre l'Etat ont commencé à diminuer par un jeu de vases communicants : les crédits d'investissement jusqu'alors délégués aux préfets de région et subdélégués aux préfets de département remontent au niveau central, pour aller alimenter les caisses de l'ANRU ; dans le même temps, les crédits contractualisés destinés aux actions de fonctionnement diminuent fortement en 2004 sous l'effet des régulations budgétaires (lesquelles épargnent l'ANRU). Les programmes d'action dans les ZUS prévus dans l'article 1 de la loi sont appelés à se substituer progressivement aux contrats de ville, mais sans les moyens qui accompagnaient ces derniers. A la différence des opérations urbaines et à vocation économique, qui bénéficient des crédits de l'ANRU et d'exonérations fiscales, les conditions de poursuite des multiples actions jusque là financées par les crédits contractualisés s'avèrent donc incertaines.

Ces évolutions budgétaires traduisent clairement un mouvement de centralisation, mettant fin à une politique des villes (au sens où les collectivités locales assuraient le leadership dans l'énonciation des enjeux et objectifs, ainsi que dans la définition des actions), remplacée par une politique nationale de la ville (en l'occurrence des ZUS). Les dispositifs mis en place par la loi Borloo (ANRU et ZFU) conduisent en effet à changer la nature des objectifs (rabattus sur la seule remise à la moyenne de quartiers ciblés), leur niveau d'énonciation (qui remonte du local au national) ainsi que leur géographie d'application.

Sur le plan des objectifs, la valorisation des quartiers populaires et la transformation de la gouvernance d'agglomération ne sont plus à l'ordre du jour. Il s'agit désormais de remettre à niveau des quartiers considérés sous l'angle de leurs handicaps urbains (morphologie, niveau d'équipement, enclavement) et sociaux (concentration des populations défavorisées). Les deux outils mis en place à l'appui de cet objectif unique (ANRU et ZFU) déterminent directement la nature des interventions : restructuration urbaine des quartiers par la démolition-reconstruction d'un côté, développement d'activités économiques par les exemptions fiscales de l'autre. En cela, la loi Borloo clôture un cycle de long terme de la politique de la ville qui avait été marqué par l'ambition de porter de concert la requalification physique des lieux et l'insertion économique et sociale de leurs habitants. Le cycle qui s'annonce avec la loi Borloo se caractérise au contraire par une dissociation entre l'investissement sur le cadre bâti, repris en main par l'État dans le cadre d'un dispositif procédural recentralisé et les interventions à caractère social (au sens large) qui sont renvoyées vers les politiques de droit commun ou laissées à la seule initiative des collectivités locales<sup>29</sup>.

Cette redéfinition des objectifs de la politique de la ville s'accompagne d'un changement dans le niveau de leur énonciation. Ils étaient jusqu'alors définis par les signataires des contrats de ville. Ils sont désormais énoncés dans la loi, laquelle ne laisse que peu de marge pour leur modulation locale. De la même façon, la grande souplesse des contrats de ville, qui permettaient de financer toutes sortes d'actions, laisse place à des dispositifs rigides, dont les interventions sont précisément délimitées par des textes législatifs et réglementaires<sup>30</sup>.

La centralisation de la politique de la ville s'accompagne d'un resserrement du ciblage territorial. La loi d'orientation ne vise que les 751 ZUS, quand les contrats de ville s'exonéraient de cette catégorie administrative pour développer une approche territoriale plus large, soutenant des actions dites « de prévention » en direction de nombreux quartiers non classés en ZUS ainsi que des actions à l'échelle de l'agglomération. Au sein des 751 ZUS, paraît se dessiner une action à « deux vitesses », suivant l'expression de P. Mejean : « la grande vitesse » est celle des ZFU et des quartiers faisant l'objet du

---

27 Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006.

28 Signe de cette volonté de dissocier la politique de la ville des contrats de ville, la loi Borloo a été votée pour cinq ans à compter de 2004, s'exonérant ainsi du calendrier contractuel (2000-2006).

29 M.-C. Jaillet, *La politique de la ville...* (op cit.)

30 Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville ; décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

soutien de l'ANRU, dont le nombre sera compté<sup>31</sup> ; la petite vitesse est celle de la ZUS « lambda » pour laquelle le programme d'actions à cinq ans prévu ne s'accompagne pas de moyens spécifiques. On pourrait y ajouter une troisième vitesse, qui serait en réalité le point mort, pour près de 600 quartiers définis comme prioritaires dans les contrats de ville mais non classés en ZUS.

D'une certaine façon, les contrats de ville s'apparentaient à une politique des villes. Il s'agissait d'une politique territoriale dont les enjeux, les cibles, les objectifs et les réalisations étaient définis localement, dans un cadre partenarial largement dominé par les communes<sup>32</sup>. Avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, on revient à une politique nationale de la ville (ou, pour être plus exact, à une politique nationale des ZUS) au sens où sa définition de la politique menée s'opère de nouveau au niveau central. En cela, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine opère une forme de recentralisation de la politique de la ville.

Pour nuancer cette analyse, plusieurs éléments méritent d'être soulignés ; il convient tout d'abord de rappeler que la loi d'orientation a toujours été présentée par ses rédacteurs sous un jour inverse. Philippe Van de Maele, ancien directeur de cabinet de Jean Louis Borloo devenu directeur général de l'ANRU, défend ainsi l'idée d'une politique au travers de laquelle l'Etat se met au service du local : « L'Agence est avant tout un outil de mission au service des collectivités locales. [...] Il s'agit de permettre aux maires de mener sur un quartier en difficulté l'ensemble des investissements qui lui semblent nécessaire »<sup>33</sup>.

On peut donner un certain crédit à ces propos, en notant que le local conserve des marges de manœuvre, même si elles sont limitées. Ce sont en effet les villes qui définissent leurs projets de rénovation urbaine, mais à l'intérieur d'un cadre national insistant sur les démolitions-reconstructions. Par ailleurs, les objectifs énoncés dans l'annexe 1 en matière de réduction des inégalités dans les ZUS valent pour la politique nationale de la ville, mais peuvent être modulés ou précisés localement. L'article 2 de la loi précise en effet que les objectifs de résultats « sont déterminés, pour chaque zone urbaine sensible, en concordance avec les objectifs nationaux figurant à l'annexe 1 ».

La géographie prioritaire de la politique de la ville est recentrée sur les seules ZUS définies au niveau national au détriment d'autres territoires qui avaient été retenus comme prioritaires par les représentants de l'Etat et les élus locaux. Mais la loi laisse ouverte la possibilité d'un assouplissement de ce découpage territorial, l'article 24 précisant que « cette délimitation pourra prendre en compte des espaces situés à proximité du quartier si ceux-ci sont de nature à servir le projet de développement d'ensemble dudit quartier ».

Plus généralement, le mouvement auquel on assiste n'est pas inédit, la politique de la ville ayant déjà connu des épisodes de réinvestissement par le pouvoir central. Cela s'était opéré, sur un autre mode, au cours du X<sup>ème</sup> Plan dans le prolongement du discours prononcé par François Mitterrand aux assises de Banlieues 89, érigeant la politique de la ville en priorité nationale, impliquant l'Etat dans son ensemble<sup>34</sup>. Ce repositionnement de la politique de la ville à l'intérieur des politiques de l'Etat fut symbolisé par la nomination de M. Delebarre comme ministre d'Etat, chargé de la Ville<sup>35</sup>. La loi Borloo s'inscrit plus sûrement dans la filiation du Pacte de Relance pour la Ville qui, à défaut du « Plan Marshall pour les banlieues » annoncé, a institué des catégories hiérarchisées de quartiers bénéficiant d'outils formatés au niveau national.

---

31 Les annonces initiales portaient sur une centaine de quartiers « en très grande difficulté », mais on semble plutôt s'acheminer vers le double, sous l'effet de la mobilisation des agglomérations dont les candidatures auprès de l'ANRU se multiplient à un rythme rapide.

32 J. Donzelot, P. Estèbe, Réévaluer la politique de la ville, in R. Balme, A. Faure, A. Mabileau (Dir.), *Les nouvelles politiques locales*, 1999, Presses de Sciences Po.

33 Interview dans *Le Moniteur*, numéro spécial aménagement, avril 2004.

34 J. Donzelot, P. Estèbe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, 1994, Esprit éditions.

35 Au delà de cette nomination symbolique, plusieurs dispositions prises en 1991 témoignent de l'importance alors accordée par le gouvernement à la politique de la ville : vote de la loi sur la solidarité financière entre les communes (et son outil, la Dotation de Solidarité Urbaine) et de la Loi d'Orientation sur la Ville ; instauration des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville dans les treize départements les plus urbanisés...

### III) Quelles modalités d'intervention nationale dans les territoires ?

La loi Borloo peut faire l'objet d'analyses diverses sur le plan de la pertinence de son diagnostic, de la cohérence des outils qu'elle met en place et de son impact probable. Elle manifeste indiscutablement une volonté de s'atteler de manière radicale aux problèmes des ZUS les plus massives et les plus dévalorisées, en dirigeant l'effort sur leur restructuration urbanistique. Plutôt que de discuter les intentions qui animent cette loi, et dans l'attente des éléments qui permettront d'apprécier précisément les transformations qu'elle induit et d'en évaluer ses effets, on se contentera de conclure par quelques observations relatives à la discrimination positive territoriale et au devenir des contractualisations territoriales dans le contexte de l'acte II de la décentralisation. Ces observations, qui sont en réalité plutôt des interrogations, demeurent rapides et parcellaires. Elles gagneraient donc à être enrichies par des analyses complémentaires.

#### *A) La discrimination positive territoriale*

Dans son rapport de 1996 consacré au principe d'égalité, le Conseil d'Etat donnait une assise juridique à la discrimination positive (qu'elle soit ou non territoriale), dès lors qu'elle demeurait temporaire et clairement inscrite dans la perspective d'un retour au droit commun à un terme défini et proportionnelle au handicap constaté. La politique de la ville a constitué le modèle cette discrimination positive territoriale « à la française » (avec les zones d'éducation prioritaires). Avec la loi Borloo, demeure-t-on dans le cadre énoncé par le Conseil d'Etat ? La question mérite d'être posée, tant sur le registre temporel que de la proportionnalité.

Alors que la loi Borloo était en cours de préparation, les 44 ZFU créées en 1996 avaient vu le bénéfice des exonérations fiscales prolongé jusqu'à la fin 2008 par voie réglementaire. Cette prolongation des ZFU au-delà du terme initialement prévu tend à installer ces territoires dans un régime d'exception fiscale désormais relativement pérenne. On peut prolonger cette observation en soulignant que les premières listes de quartiers pris en compte par le programme national de rénovation urbaine réunissent essentiellement des quartiers « historiques » de la politique de la ville, ayant bénéficié de l'ensemble des procédures et dispositifs qu'elle a mis en place depuis 25 ans. Les leçons du passé conduisent à penser que la politique de la ville ne prendra fin au terme de la période 2004-2008 et il est probable que les quartiers historiques de la politique de la ville seront concernés par ses nouvelles dispositions.

Sur le plan de la proportionnalité, la mise en oeuvre de la loi Borloo apparaît encore plus incertaine. Le Pacte de relance pour la ville avait respecté ce principe en faisant varier le bénéfice des mesures d'exemption fiscale en fonction de l'intensité des difficultés des quartiers, mesurée à l'aide d'un indicateur composite établi par l'INSEE. Seul les 750 quartiers pâtissant du plus fort indice synthétique d'exclusion avaient été retenus parmi les 1300 quartiers élus par les contrats de ville. La moitié supérieure de l'effectif avait été classée en zone de redynamisation urbaine ; les 41 quartiers les plus « synthétiquement exclus » en zone franche urbaine ; le reste de la population, considérée comme moins « exclue », étant classé en zone urbaine sensible.<sup>36</sup>

Il en va tout autrement dans le cas présent. D'une part, la sélection des 41 nouvelles ZFU n'a pas été effectuée en fonction de l'indice synthétique d'exclusion, ni d'autre critère explicite. Il s'agit de choix discrétionnaires du pouvoir exécutif, parmi un échantillon large de quartiers souffrant de difficultés

---

<sup>36</sup> P. Estebe, Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996), *RFAS*, n°3, 2001.

comparables. D'autre part, les sites retenus par l'ANRU (qui avaient été pré-sélectionnés par le comité d'engagement qui a préfiguré la mise en place de l'agence) le sont suivant des critères flous. A notre connaissance, la liste des 162 quartiers prioritaires identifiés en 2002 comme le « cœur de cible » du programme gouvernemental<sup>37</sup> résulte exclusivement de négociations entre le Ministre et son cabinet d'une part, les élus locaux et les préfets d'autre part. De la même façon, le niveau du soutien de l'ANRU demeure à la libre appréciation de son conseil administration. La définition des modalités et des conditions d'attribution des concours financiers de l'agence relève en effet du règlement général dont l'agence doit encore se doter<sup>38</sup>. Le niveau de soutien (en valeur comme en proportion) n'est donc pas nécessairement indexé sur le degré de difficultés des territoires visés, tel qu'il peut être objectivé par les données statistiques. Si le principe de proportionnalité demeure dans les discours, son application semble donc loin d'être rigoureuse, passant en second derrière le principe d'efficacité. Le directeur général de l'ANRU ne s'en cache pas, qui apporte la réponse suivante aux journalistes qui lui demandent comment éviter que les « premiers arrivés soient les mieux servis » : « La volonté politique de faire et la rapidité sont aussi des facteurs de réussite du projet. L'Agence s'attachera néanmoins à ce que les projets des quartiers les plus en difficulté puissent être finalisés prioritairement »<sup>39</sup>.

On voit dès lors poindre le risque d'une « politique de la ville à deux vitesses », l'ANRU sélectionnant sans critère précis un nombre nécessairement fini de sites bénéficiant de la solidarité nationale, au risque de voir cette géographie, venant compléter celle des ZFU déjà dessinée par l'Etat central, donner l'avantage aux villes déjà bien servies ou moyennement nécessiteuses, qui auront eu la possibilité de s'entourer des compétences nécessaires pour élaborer un projet respectant les exigences de l'agence, ou plus simplement à celles qui bénéficieront du soutien personnel du ministre<sup>40</sup>.

### *B) La contractualisation*

Même si elle demeure peu explicite en la matière, la loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine engage une conception particulière des enjeux de la solidarité territoriale et de la gouvernance urbaine, qui diffère sensiblement de celle qui guidait les contrats de ville. Ces derniers (ainsi que l'ensemble des conventions thématiques et territoriales qu'ils englobaient) ne constituaient qu'un maillon d'un jeu complexe de contrats et de conventions, définis ou précisés par les lois Voynet, Chevènement et SRU. La politique de la ville s'inscrivait donc dans un ensemble législatif relativement cohérent en regard du double objectif affiché de lutte contre l'étalement urbain (avec les schémas de cohérence et d'organisation territoriale ou l'institution de pouvoirs d'agglomération « à la bonne échelle » pour réguler le développement urbain) et la fragmentation territoriale (avec d'une part la mutualisation de la ressource fiscale par la Taxe Professionnelle Unique, d'autre part la mutualisation des « charges » sociales par la répartition équilibrée du logement social). La loi Borloo passe non seulement sous silence les contrats de ville, mais aussi ces trois lois de 1999 et 2000 et leurs principales dispositions. A la différence de la loi Pacte de relance de novembre 1996 qui, dans son article premier, faisait une référence explicite à la loi d'orientation sur la ville de juillet 1991 pour en compléter les objectifs, la loi Borloo ignore cette filiation et ne fait état que de la loi Pasqua de 1995, qui ne traitait que secondairement de la ville.

On peut donc s'interroger sur la qualité réglementaire de la loi Borloo, qui omet de tenir compte de l'existant<sup>41</sup>, d'autant plus qu'il s'agit pas là d'un oubli involontaire mais d'une volonté manifeste de sortir la politique de la ville du cadre contractuel dans lequel elle s'inscrivait depuis son origine. Depuis les premières procédures habitat et vie sociale, la politique de la ville a en effet servi de fer de lance pour le

---

37 Annexée à la circulaire du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine du 18 mars 2004, relative à la mise en place de l'ANRU.

38 Article 7 du décret n°2004-123.

39 Le Moniteur, numéro spécial aménagement, avril 2004.

40 Ph. Mejean (2003), op. cit.

41 Ph. Mejean, ibid.

développement des contractualisations territoriales. Cette logique contractuelle s'est progressivement étendue pour finalement couvrir la quasi-totalité des territoires et des domaines de l'action publique. Dans le contexte de recomposition de l'action publique des années quatre-vingt, l'intérêt de l'outil contractuel était double. D'une part, il prolongeait et concrétisait l'objectif de flexibilité poursuivi par la décentralisation, en organisant le passage de normes définies par les administrations centrales à des objectifs et des actions négociés localement sur la base de diagnostics territoriaux. De l'autre, il permettait de maîtriser les risques de fragmentation de l'action publique, corollaires à l'émancipation des collectivités locales.

En multipliant les contrats, l'Etat et les collectivités locales se sont dotés de scènes sur lesquelles ils ont pu rapprocher leurs interventions et celles de divers partenaires territoriaux, dessinant dans chaque territoire des agencements singuliers des politiques publiques. Ces contrats signés aux différents niveaux ont été soigneusement emboîtés, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble : le Contrat de Plan Etat Région au sommet, décliné dans un volet territorial comprenant les contrats d'agglomération, lesquels intègrent les contrats de ville, qui articulent eux-mêmes des contractualisations sectorielles (Contrat local de sécurité, Contrat éducatif local, Programme local d'habitat, Plan local pour l'insertion et l'emploi...) et des conventions territoriales à l'échelle des quartiers (Grand projet de ville).

La politique de la ville occupait une position singulière dans cet emboîtement, concernée qu'elle était par l'ensemble des thématiques et par l'ensemble des niveaux de contractualisation (de la Région aux quartiers, en passant par l'agglomération et la commune). L'abandon de la formule contractuelle par la politique de la ville a donc des implications qui la dépassent. Il s'inscrit dans un mouvement plus général de remise en cause de la formule contractuelle et d'interrogation quant au devenir de ces procédures dans le contexte de l'acte II de la décentralisation<sup>42</sup>. La remise en cause des contractualisations territoriales qui s'amorce avec la loi Borloo n'est pas encore avérée et dépendra de décisions qui seront prises dans les mois et années à venir. Sans se hasarder dans une prospective incertaine, on se contentera de mentionner quelques questions qu'une telle évolution soulève.

Le contrat consacrait le mouvement parallèle de décentralisation et de déconcentration, en mettant sur un pied d'égalité les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales dans la définition et la mise en oeuvre d'une politique locale d'intégration urbaine et sociale. Si la loi Borloo peut être présentée comme une avancée sur le plan de la décentralisation (la charge de la définition du projet urbain revenant aux agglomérations), il en va tout autrement sur le plan de la déconcentration. Le pouvoir de décision remonte en effet à l'ANRU, qui se substitue aux représentants de l'Etat. Ces derniers voient leur qualité de responsables du programme national de rénovation urbaine dans leur département rappelé<sup>43</sup>. Ils n'en sont pas moins rabattus sur une simple fonction de « suivi social local des conventions passées » par l'ANRU et d'émission d'avis sur les projets. Le recours aux dispositifs d'exonération fiscale prolonge ce mouvement de concentration de la politique de la ville, puisque les ZFU définies à Paris débouchent sur des exemptions automatiques, sans possibilité de modulation par les représentants locaux de l'Etat.

La dissociation entre décentralisation et déconcentration est parachevée par les deux premiers articles de la loi Borloo ainsi que son annexe 1, relatifs à la réduction des inégalités dans les ZUS. Les objectifs sont déterminés au niveau national et les indicateurs qui leurs sont joints peuvent sembler bien réducteurs en regard de la complexité des phénomènes visés par la politique de la ville et de la diversité des configurations locales. Ces objectifs n'en engagent pas moins les services déconcentrés de l'Etat, dont les politiques doivent être mobilisés à leur service. Ils ne s'imposent par contre pas aux collectivités locales, dont la seule obligation est d'organiser un débat annuel sur la réalisation des objectifs de la loi, sur la base du rapport de l'observatoire national.

---

42 Dans son communiqué diffusé à l'issu du Comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 18 décembre 2003, le gouvernement estimait ainsi que les Contrats de Plan Etat Région montrent de nombreux signes d'essoufflement, laissant planer des doutes quant à leur prolongation après 2006.

43 Art 7 du décret 2004-123.

### C) L'évaluation des politiques publiques

Notons que l'option retenue (formulation dans la loi d'objectifs précis et mesurables) constitue une avancée notable en regard des exigences de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>44</sup>. En cela, la loi Borloo contraste fortement avec ce qui pouvait s'observer dans les contrats de ville, lesquels combinaient l'affichage de valeurs et de programmes d'action, sans toujours opérer le travail intermédiaire d'énonciation d'objectifs. Ce flou a été critiqué à de nombreuses reprises, notamment parce qu'il rendait difficile l'évaluation de la politique de la ville. Dans le même temps, l'imprécision des objectifs de la politique de la ville renforçait la nécessité son évaluation, qui servait à organiser le débat entre partenaires sur ce qui avait été laissé dans l'ombre lors de la phase de négociation contractuelle.

On conclura donc en soulevant une dernière observation, ou plutôt interrogation, relative au devenir de l'évaluation des politiques publiques. La politique de la ville occupe une place particulière dans l'histoire de cette pratique politico-administrative. Ses procédures ont en effet systématiquement été assorties de clauses évaluatives, ce qui en a fait le terrain privilégié pour l'expérimentation de l'évaluation en France dans les années quatre-vingt et sa diffusion dans la décennie suivante<sup>45</sup>. L'énonciation d'objectifs et d'indicateurs dans le texte de la loi et l'instauration d'un observatoire chargé de produire ces indicateurs change la donne, rabattant l'évaluation sur un simple suivi et laissant ouverte la question –pourtant centrale en matière d'évaluation- de l'imputation des évolutions mesurées à la politique menée. De la même façon, on peut noter que le « comité d'évaluation » de l'ANRU<sup>46</sup> n'a qu'une très lointaine parenté avec ceux qu'a cherché à promouvoir le Conseil National de l'Evaluation. Il ne comprend en effet aucune des parties impliquées dans la mise en oeuvre de la politique de rénovation urbaine, et ne dispose ni de lettre de mission ni de moyens d'études propres qui lui permettraient « d'apprécier la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine en rendant des avis chaque fois qu'il le juge utile ou à la demande du président du conseil d'administration » comme il est censé le faire.

Cette réduction des ambitions évaluatives en matière de politique de la ville fait écho à diverses évolutions récentes, qui semblent annoncer le déclin de l'évaluation des politiques publiques : disparition du Conseil National de l'Evaluation, abandon de cette pratique par le Commissariat Général du Plan au profit de la prospective. Quel que soit l'opinion que l'on porte sur la loi Borloo, on ne peut que regretter de voir l'urgence ainsi mise en avant pour justifier la disparition d'une pratique correspondant à la fois à « un impératif d'efficacité et [à] une exigence démocratique »<sup>47</sup>.

---

44 Loi n° 2001-692 du 1er août 2001.

45 R. Epstein, Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville, *Recherches et Prévisions*, n° 62, 2000.

46 Créé par les articles 9 & 10 du décret n°2004-123 du 9 février 2004

47 Circulaire du 13 novembre 2000 relative à l'évaluation des contrats de ville et des politiques régionales de la ville pour la période 2000-2006.