

**Résumé de thèse – Clément BOISSEUIL (Centre d'études européennes –
Sciences Po)**

***Mettre en œuvre la mixité : rénovation et renouvellement urbains au sein des
métropoles de Paris et de Chicago***

**Thèse en Science politique - mention Sociologie politique comparée
soutenue le 2 décembre 2016 à Sciences Po Paris**

Jury :

- Marie-Hélène BACQUE, Professeure des universités, Université Paris-Ouest-Nanterre-La Défense (Présidente du jury)
- Sophie BODY-GENDROT, Professeure émérite des universités, Université de La Sorbonne - Paris IV (Rapporteuse)
- Jacques DE MAILLARD, Professeur des universités, Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines (Rapporteur)
- Edward G. GOETZ, Professeur des universités, University of Minnesota
- Pierre LASCOUMES, Directeur de recherche émérite, CNRS, Sciences Po (Directeur de thèse)
- Tommaso VITALE, Professeur associé, Sciences Po

Question initiale de recherche

Depuis le début des années 1990, on observe la multiplication de programmes de transformation des quartiers populaires des grandes villes occidentales. En France¹ comme aux États-Unis², ce sont plusieurs milliards d'euros – ou de dollars – d'investissements qui ont été consacrés à la rénovation des quartiers d'habitat social. À Paris, un Grand Projet de Renouvellement Urbain est réalisé depuis 2001 aux périphéries de la capitale afin d'y diversifier l'habitat et les populations. À Chicago, le plus important programme de transformation des quartiers de logements sociaux de la ville est en cours.³ De nouvelles communautés socialement mixtes y sont mises en places, rassemblant un tiers de logements sociaux, un tiers de logements abordables et un tiers de logements sociaux. Au sein des deux aires métropolitaines, des dizaines de projets de renouvellement urbain sont mis en place.

Ces initiatives visent à rompre avec les processus de relégation des quartiers populaires en y renforçant le développement social et économique pour favoriser l'ascension sociale des ménages qui y résident. Ces opérations s'appuient sur un objectif de mixité, défini principalement au sens de mixité sociale mais pas uniquement, qui doit être atteint par la diversification de l'habitat au sein des quartiers, mais aussi en-dehors au travers de programmes métropolitains soutenant l'égalité territoriale.

¹ DONZELOT, Jacques (dir.) *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012.

² KIRSZBAUM, Thomas. *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

³ CHASKIN, Robert. J. et JOSEPH, Mark. L. *Integrating the inner city: the promise and perils of mixed-income public housing transformation*, Chicago, University of Chicago Press, 2015.

Un certain consensus politique existe concernant l'objectif de mixité. Pourtant, de nombreuses critiques ont été émises à son encontre tant dans le monde universitaire⁴ que dans certains milieux associatifs ou militants, rendant nécessaire de déconstruire les présupposés qui fondent ce principe. Par ailleurs, les résultats sociaux et économiques des programmes de rénovation français et américains n'ont jusqu'alors pas été à la hauteur des attentes.⁵ Si les réalisations urbaines ont été incontestables sur de nombreux territoires, force est de constater que les inégalités territoriales n'ont pas été réduites par ce biais.

C'est à partir de ce paradoxe que débute notre thèse : comment expliquer les écarts existant entre les objectifs politiques consensuels affichés en matière de rénovation urbaine et leurs résultats mitigés maintes fois critiqués ? La thèse met à l'épreuve l'hypothèse selon laquelle on peut expliquer ces divergences par l'examen minutieux de l'entrecroisement des multiples processus de mise en œuvre des programmes de rénovation.

Cadre théorique

Du point de vue théorique, la thèse prend comme point de départ les travaux classiques d'analyse des politiques publiques. Les études portant sur la phase de « mise en œuvre » de l'action publique sont en effet nombreuses. Elles ont une histoire longue qui peut se résumer en trois périodes.

Tout d'abord, on retrouve des travaux dans les années 1970 adoptant une approche descendante d'analyse, partant des objectifs des politiques publiques pour retracer les chaînes de décisions ayant mené aux résultats observés. L'ouvrage le plus représentatif de cette méthode d'enquête est celui d'Aaron Wildasky et Jeffrey L. Pressman, *Implementation*⁶. Ces derniers jugent que l'augmentation du nombre de chaînons de décisions existant entre l'instauration d'une politique et sa réalisation accroît les écarts potentiels entre les buts visés et les résultats mesurés.

Ensuite, une seconde génération de travaux dans les années 1980 se focalise plus spécifiquement sur les interactions et les marges de manœuvre des fonctionnaires publics dans la conduite de l'action publique. Les relations qu'ils entretiennent avec les bénéficiaires et leurs positions de représentants de la puissance publique entraînent une certaine tension pouvant aboutir à des écarts entre les objectifs affichés, les règles en place et leurs pratiques concrètes. L'enquête de Michael Lipsky dans *Street-level bureaucracy*⁷ est exemplaire de cette démarche dite ascendante qui privilégie une analyse au concret de l'action produite par les acteurs de la mise en œuvre.

⁴ BACQUE, Marie-Hélène et CHARMES, Eric (dir.) *Mixité sociale et après ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2016.

⁵ DEBOULET, Agnès et LELEVRIER, Christine (dir.) *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.

⁶ PRESSMAN, Jeffrey L. et WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*, Oakland (CA), University of California Press, 1973.

⁷ LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

Enfin, depuis les années 1990, une troisième génération d’auteurs critique les limites des approches ascendantes et descendantes. C’est en continuité avec leurs travaux que s’inscrit cette thèse. Nous poursuivons en particulier le travail de synthèse opéré par Richard Matland⁸ pour qui deux variables structurent la réalisation des politiques publiques : le niveau d’ambiguïté des objectifs politiques poursuivis et le degré de conflictualité observé au cours de leur application. Il théorise alors quatre types de mise en œuvre : politique, administrative, symbolique, expérimentale. Notre thèse éprouve et nuance cette typologie. Nous mettons à l’épreuve les deux variables d’ambiguïté et de conflictualité et proposons de ne pas les distinguer mais plutôt de comprendre leurs relations. **Contribuant à la dernière génération de travaux sur la mise en œuvre, nous montrons finalement que le degré d’ambiguïté des objectifs des politiques publiques est vecteur d’un niveau proportionnel de conflictualité au cours de leur mise en œuvre.**

Cette thèse a pour but de rappeler aux spécialistes des études urbaines et des politiques publiques que l’examen précis de la réalisation des politiques territoriales est un terrain explicatif fructueux. Cette focalisation sur la phase de concrétisation de l’action politique territoriale évite de reconstruire *a posteriori* les intentions initiales et nuance ainsi certaines approches critiques qui jugent l’action engagée simplement à l’aune des résultats observables sans s’interroger sur les processus qui en sont à l’origine. Étudier la mise en œuvre permet de revenir sur les buts initiaux tout autant que d’éclairer les résultats observés.

Finalement, nous avons développé une analyse de la mise en œuvre fondée sur trois axes de recherche complémentaires : (1) une étude socio-historique des héritages et des transformations institutionnels, réglementaires et politiques propres aux programmes de rénovation des quartiers populaires ; (2) une analyse des pratiques et des représentations des acteurs impliqués dans la conduite de ces programmes, associant notamment la parole des habitants-bénéficiaires ; et (3) un examen des apprentissages institutionnels, sociaux et politiques effectués suite à la réalisation des programmes.

Méthodologie et plan de la thèse

Notre question de recherche est relativement simple dans sa formulation mais complexe dans les réponses qui peuvent y être apportées : **comment sont mis en œuvre les programmes de transformation urbaine, économique et sociale des quartiers populaires des métropoles de Paris et de Chicago ?** Pour y répondre, nous aurions pu faire le choix d’une analyse micro-locale d’un ou plusieurs projets de rénovation. Cependant, il nous a semblé nécessaire de proposer une démarche plus compréhensive, au sens de Max Weber⁹, à la fois diachronique et synchronique. Nous retraçons ainsi l’histoire des politiques de logement et de rénovation en France et aux États-Unis avant de nous attacher à une analyse approfondie des divers processus de concrétisation de quatre projets de rénovation urbaine au sein des métropoles de Paris et de Chicago.

⁸ MATLAND, Richard. “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity - Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995, Vol 5, n°2, p. 145-174.

⁹ WEBER, Max. *Economie et société*, Vol 1., Paris, Pocket, 2003.

Du point de vue méthodologique, la thèse repose sur une comparaison internationale multi-scalaire combinant une analyse rigoureuse des changements propres aux politiques de peuplement et de logement en France et aux États-Unis à une enquête méticuleuse au sein de quatre quartiers des métropoles de Paris et de Chicago. Notre choix s'est porté sur les métropoles de Paris et de Chicago en raison du caractère extrême des dynamiques sociales et urbaines qui s'y jouent. Ces terrains sont des miroirs grossissants de la situation de leurs pays respectifs puisque la métropole de Chicago est considérée comme la plus ségréguée des États-Unis et que l'aire métropolitaine de Paris concentre un nombre significatif de quartiers en décrochage. Nous avons conduit une enquête fondée sur une triple échelle (nationale, métropolitaine et micro-locale) afin de ne pas omettre de processus structurant la phase de mise en œuvre des projets de rénovation en faveur de la mixité. Nous avons pris en considération l'échelle métropolitaine alors que de nouveaux programmes d'habitat et de peuplement¹⁰ sont en cours d'élaboration et de réalisation à ce niveau d'action publique, notamment durant la phase de préfiguration de la Métropole du Grand Paris créée le 1^{er} janvier 2016 et suite à la crise des saisies immobilières dans l'aire métropolitaine de Chicago qui aboutit à de nouvelles initiatives intercommunales.

Principalement qualitative, la thèse s'appuie sur un panel de 115 entretiens (60 en France et 55 aux États-Unis) avec les multiples acteurs et bénéficiaires des projets de rénovation des métropoles de Paris et de Chicago. Nous avons également mené de nombreuses observations (dont certaines participantes) au sein de quatre quartiers. Nous avons effectué une revue et une analyse systématiques de la presse spécialisée et des rapports locaux et nationaux examinant les programmes de rénovation français et étatsuniens. Nous avons enfin produit des analyses financières et budgétaires relatives aux programmes nationaux et aux projets locaux, ainsi que des statistiques et des cartographies descriptives sur les métropoles considérées.

Trois étapes de raisonnement structurent la thèse. La première partie (*La mise en œuvre encadrée*) examine l'histoire institutionnelle (chapitre I) et la gouvernance (chapitre II) des programmes de rénovation urbaine élaborés à l'aube des années 2000. La deuxième (*La mise en œuvre au concret*) analyse les conditions initiales, les réalisations et les résultats des projets de rénovation (chapitre III) ainsi que les pratiques et les représentations de l'objectif de mixité des acteurs impliqués durant la phase de mise en œuvre (chapitre IV). La troisième partie (*La mise en œuvre et l'apprentissage sous contraintes*) étudie les apprentissages issus de la phase de mise en œuvre et les changements qui sont intervenus dans les programmes étudiés au cours des présidences de François Hollande et de Barack Obama. On y assiste en effet au passage (ou retour) de programmes de « *rénovation urbaine* » principalement axés sur la restructuration urbaine à des programmes de « *renouvellement urbain* » plus globaux et encourageant la transformation urbaine, sociale et économique des quartiers populaires. Nous nous intéressons tout d'abord aux changements institutionnels et instrumentaux observables (chapitre V), pour ensuite rendre compte des ruptures et des continuités en termes d'objectifs poursuivis par les programmes des années 2000 et ceux initiés à partir de 2012 (chapitre VI).

¹⁰ DESAGE, Fabien, MOREL-JOURNEL, Christelle et SALA PALA, Valérie. *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

Partie 1. La mise en œuvre encadrée

En premier lieu, la thèse démontre que **malgré des régimes d'États-Providence divergents, les trajectoires institutionnelles des politiques de logement et de rénovation demeurent comparables en France et aux États-Unis**. Certes, le régime conservateur français oscille entre sélectivité et universalisme en matière de logement social, alors que le régime étatsunien est à la fois résiduel et fortement sélectif en ce qui concerne les aides publiques au logement. Pourtant, nous observons des trajectoires institutionnelles et politiques proches dans les deux pays avec un renforcement des initiatives publiques de la fin de la seconde guerre mondiale à la fin des années 1960, puis une rupture commune au milieu des années 1970. On assiste en France à la fin de la construction des grands ensembles, au début des multiples expérimentations de la politique de la ville, et à l'avènement des aides personnelles au logement. Aux États-Unis, Richard Nixon décide d'un moratoire sur les politiques de logement et transforme les instruments des politiques d'habitat dans une logique également favorable aux aides individualisées au logement. Cette période de rupture commune inaugure deux trajectoires institutionnelles différenciées. On observe d'un côté, **une sédimentation (ou stratification) des dispositifs publics nationaux dans les quartiers français** et poursuivant une stratégie d'investissement social stratégique¹¹ sur ces sites. De l'autre, on remarque une **conversion des instruments d'action publique américains** qui visent davantage à soutenir les initiatives locales qu'à les guider, caractérisant ce que certains ont nommé un *Enabling State*¹² – un État mettant en capacité plutôt qu'il n'agit –.

En second lieu, nous avons développé une analyse précise des modes de gouvernance des projets de rénovation français et étatsuniens. Pour ce faire, nous avons élaboré des cartographies institutionnelles des acteurs en présence et de leurs interactions à Paris, à Chicago, mais également à La Courneuve en périphérie nord de la capitale française et à Oak Park en périphérie de la capitale économique de l'Illinois. **L'étude approfondie de la gouvernance met en évidence la centralisation des programmes français en comparaison à ceux étatsuniens**. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine gouverne en effet les projets locaux en centralisant et orientant les financements alloués aux collectivités tout en obligeant les responsables locaux à poursuivre les objectifs qu'elle a fixés. Nous retrouvons donc le modèle de « gouvernement à distance » théorisé par Renaud Epstein¹³ dans notre analyse et y apportons certains éclaircissements opérationnels à l'échelle des collectivités. Le cas américain est quant à lui exemplaire d'un « gouvernement par les finances » qui préserve le pouvoir discrétionnaire fort des gouvernements locaux. Les fonds publics mis à disposition par l'administration fédérale ont pour but d'influencer l'action publique locale et non de la diriger. De plus, notre enquête révèle un modèle partenarial français où les acteurs publics encadrent l'action de leurs multiples partenaires (qu'ils soient publics, privés ou associatifs). En comparaison, la gouvernance américaine est davantage multi-partenariale puisque les

¹¹ MOREL, Nathalie, PALIER, Bruno et PALME, Joachim (ed.) *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol, Policy Press, 2012.

¹² GILBERT, Neil et GILBERT, Barbara. *The Enabling State: modern welfare capitalism in America*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

¹³ EPSTEIN, Renaud. *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

acteurs publics reportent une partie significative de leur responsabilité aux acteurs privés au travers de partenariats publics-privés ou bien au secteur associatif par la délégation de leurs compétences.

En troisième lieu, notre enquête rappelle que si un consensus existe quant à l'intégration territoriale des politiques sectorielles, la conduite de programmes multisectoriels, dits « intégrés », associant des secteurs politiques aussi divers que le logement, les politiques sociales ou encore les politiques économiques et d'emploi, aboutit à des résultats contrastés et engendre des conflits importants. Les politiques publiques demeurent sectorielles. Elles s'articulent autour de leurs propres administrations, de réseaux professionnels singuliers et d'instruments spécifiques. Dans le cas français comme dans celui étatsunien, **les programmes de rénovation des quartiers populaires encouragent l'intégration des politiques territoriales, mais cette inter-sectorialité demeure partielle.** Cette situation entraîne même des conflits administratifs, professionnels et politiques entre les divers acteurs associés aux projets de transformation des quartiers.

Partie 2. La mise en œuvre au concret

Dans la seconde partie de la thèse, nous étudions les résultats de quatre projets locaux de rénovation tout mesurant l'impact des programmes métropolitains de déconcentration de la pauvreté et de soutien à l'égalité territoriale. Notre analyse confirme les constats établis dans la littérature spécialisée sur la rénovation urbaine. Celle-ci a bien montré que les réalisations urbaines ont été importantes au cours des dix dernières années, mais qu'elles n'ont pas abouti à des résultats sociaux et économiques satisfaisants. Toutefois, nous tentons d'aller plus loin que ce simple bilan en mettant en évidence l'articulation de **plusieurs types de conditions d'application des programmes publics : économiques, urbanistiques, socio-politiques, institutionnelles et administratives.**

Par ailleurs, nous avons étudié plus finement l'appropriation de l'objectif de « mixité » par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets de rénovation. Il ressort de notre enquête que ce principe, consensuel à l'échelle nationale, est vecteur d'oppositions à l'échelle locale. Nombre d'acteurs remettent en cause cet objectif. Ainsi, **l'objectif de mixité bénéficie d'une ambiguïté intrinsèque qui favorise un « consensus ambigu »¹⁴ en phase de décision. Cependant, cette ambiguïté oblige les acteurs de la mise en œuvre à le redéfinir, à lui donner une cohérence, entraînant leur opposition et des tensions entre eux.** Si certains privilégient une réponse urbaine à la concentration de la pauvreté ; d'autres encouragent des initiatives davantage sociales ou encore économiques. Nous montrons donc que les pratiques et les discours des acteurs sont déterminés par leurs appartenances professionnelles, leurs niveaux d'intervention, leurs réseaux, mais aussi leurs expériences passées. L'ensemble de ces éléments contribue à expliquer la montée des tensions inter-acteurs au cours de la mise en œuvre des projets de rénovation.

¹⁴ PALIER, Bruno, « De la crise aux réformes de l'État-providence. Le cas français en perspective comparée », *Revue française de sociologie*, 2002, Vol. 43, n°2, p. 243-275.

En outre, nous avons pu étudier les positions des bénéficiaires des projets de rénovation en interrogeant des habitants sur ce qu'ils jugent être les buts visés par ces initiatives ainsi que sur leur expérience des chantiers. Nous avons une nouvelle fois remarqué un défaut de consensus en ce qui concerne l'objectif de mixité. Nombre d'habitants s'y opposent, car les buts poursuivis par les projets de rénovation n'ont pas été clairement exposés par les responsables publics. Les résidents s'inquiètent d'intentions masquées en raison de ce déficit d'explication des enjeux adressés et de leur participation fragile à la constitution et à la conduite des projets. Ils demeurent pour beaucoup spectateurs de ces derniers, ce qui encourage leurs inquiétudes et parfois leurs résistances.

Cette partie de la thèse examine ainsi précisément les pratiques et les représentations des acteurs et des bénéficiaires impliqués dans la conduite des programmes de transformation urbaine favorables à la mixité. Pour rendre compte de la diversité des positions de ces multiples acteurs, nous avons choisi d'adopter un mode d'analyse configurationnel articulant deux axes d'étude. D'un côté, nous positionnons les acteurs selon leur définition de la mixité suivant qu'il privilégie une conception socio-économique ou ethno-raciale de la mixité. De l'autre, nous les positionnons selon l'échelle d'application de cet objectif qu'ils privilégient. Ce deuxième axe recoupe plusieurs échelles allant de la cage d'escalier jusqu'à l'échelle métropolitaine en passant par l'échelle municipale. Cela nous permet de mettre en exergue **quatre types d'acteurs impliqués dans la rénovation des quartiers : les « partisans de la mixité », les « préfigurateurs métropolitains », les « défenseurs de la diversité ethno-raciale » et enfin les « relais de l'ambiguïté » qui se trouvent être majoritaires.** Ainsi, si certains acteurs défendent des positions claires – favorables à la mixité sociale, privilégiant l'intégration ethno-raciale ou encourageant une approche métropolitaine –, la majorité de nos enquêtés font face aux ambiguïtés de l'objectif de mixité. Ils doivent ainsi le rendre intelligible et le mettre en pratique, d'où l'expression de relais de l'ambiguïté. De plus, nous soulignons que la traduction locale d'objectifs ambigus définis à l'échelle nationale entraîne de nombreuses oppositions inter-acteurs. Ceci confirme notre hypothèse selon laquelle la forte ambiguïté de l'objectif initial de mixité est vectrice d'un niveau proportionnel de conflictualité au cours de sa concrétisation.

Partie 3. La mise en œuvre et l'apprentissage sous contraintes

Après avoir étudié le cadre institutionnel, politique et de gouvernance dans la première partie puis les modes de concrétisation des projets de rénovation urbaine dans la seconde, **la dernière partie de la thèse examine les apprentissages qui en découlent ainsi que leur prise en considération au cours des présidences de François Hollande et Barack Obama.** Nous analysons les réformes politiques et instrumentales ayant lieu depuis la crise des *subprimes* étatsunienne et depuis l'arrivée au pouvoir de François Hollande en 2012. En effet, de nombreuses réformes des programmes de rénovation ont été mises en place durant leurs mandats. Elles permettent ainsi d'interroger si et comment l'apprentissage s'exerce en matière d'action publique, mettant en évidence deux boucles d'apprentissage.

La première boucle a trait aux changements instrumentaux, relatifs aux modalités d'action ou aux adaptations techniques ou politiques jugées nécessaires à l'aune des bilans et des évaluations des programmes réalisés antérieurement.¹⁵ La seconde se réfère aux changements plus en profondeur des présupposés qui définissent un paradigme d'action publique comme celui de mixité. **Nous démontrons que des apprentissages de premier niveau (opérationnels, réglementaires et instrumentaux) et non de second niveau (de l'ordre du paradigme) peuvent être observés.** Ainsi, certains défauts relatifs à la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine ont été pris en compte. De nouveaux programmes plus intégrés sont mis en place dans les quartiers populaires afin de mieux associer les enjeux de développement urbain à ceux sociaux ou économiques. Les engagements en matière de participation des bénéficiaires sont renforcés. De nouvelles initiatives encouragent la planification métropolitaine pour plus d'égalité territoriale. Ces adaptations des programmes de rénovation ont notamment été encouragées suite aux attentats de 2015 en Île-de-France et aux bavures policières se multipliant contre la population noire-américaine. Ces événements tragiques ont rappelé la nécessité d'agir en matière de ségrégation et d'inégalités urbaines.

Pourtant, **malgré ces multiples changements politiques et institutionnels, et nonobstant les critiques qui ont été émises à son encontre, le « mythe »¹⁶ de la mixité perdure.** Les nouveaux programmes de renouvellement urbain poursuivent une nouvelle fois des objectifs ambigus fondés sur un consensus de façade à l'échelle nationale. De plus, les modèles d'investissement social stratégique en France (et en Europe) et d'*Enabling State* aux États-Unis se renforcent malgré leurs résultats contrastés. On assiste donc bien à une dynamique d'apprentissage partielle, où l'on interroge les règles, les ressources et les instruments des actions dans les quartiers, mais pas leurs finalités.

Enfin, nous étudions les réformes mises en place afin d'appliquer l'objectif de mixité à l'échelle des aires métropolitaines de Paris et de Chicago plutôt qu'à celle des quartiers populaires. Nous examinons les multiples programmes métropolitains élaborés dans ce but et montrons que **la métropolisation des politiques de peuplement n'aboutit pas à une simplification de leur réalisation.** Au contraire, on assiste à un renforcement de la conflictualité entourant leur concrétisation. Ainsi, l'objectif de mixité bénéficie d'un consensus politique à l'échelle nationale de part et d'autre de l'Atlantique. Ce consensus se trouve néanmoins fragilisé, voire brisé, aux échelles métropolitaines. De plus, ce constat est mis en cause par l'arrivée au pouvoir de Donald J. Trump qui s'est dit opposé à toute politique locale « d'ingénierie sociale » – selon ses termes – favorable à la mixité.

* *
*

¹⁵ ARGYRIS, Chris et SCHÖN, Donald A. *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*, Paris, De Boeck Université, 2002 [1996].

¹⁶ Au sens de DESAGE, Fabien et GODARD, Jérôme. « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, n°4, p. 633-661.

Conclusions et enseignements de la recherche

Pour conclure, notre enquête a révélé l'importance des cadres institutionnels et politiques dans la conduite des opérations publiques. Ils déterminent les ressources, les contraintes et les marges de manœuvre des acteurs de leur mise en œuvre. En outre, l'examen des pratiques et des représentations des acteurs impliqués dans la rénovation des quartiers populaires a permis de souligner l'ampleur des tensions et des conflits qui traversent la réalisation des programmes publics.

À partir de ce double constat, nous défendons une théorie nuanciant l'approche développée par Richard Matland. **Selon nous, le degré d'ambiguïté des politiques publiques est vecteur d'un niveau de conflictualité proportionnel qui se manifeste au cours de la réalisation de l'action publique.** Dépassant la simple analyse des programmes de rénovation urbaine, nous avons dès lors théorisé **huit modes de concrétisation des politiques publiques**, présentés dans le tableau ci-dessous, en nous fondant sur deux éléments distincts : l'encadrement institutionnel et réglementaire de leur mise en œuvre (structure de réalisation de l'action publique décomposée selon deux niveaux), et le degré d'ambiguïté des objectifs qu'elles poursuivent.

DEGRÉ D'AMBIGUÏTÉ	CADRE INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE CONTRAIGNANT ET RIGIDE	CADRE INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE FLEXIBLE ET SOUPLE
<i>Faible : Objectifs clairement définis et faisant consensus</i>	MODE ADMINISTRATIF AUTORITAIRE	MODE ADMINISTRATIF DEMOCRATIQUE (VOIRE PARTICIPATIF)
<i>Moyen : Objectifs clairement définis mais ne faisant pas consensus</i>	MODE ADMINISTRATIF DESCENDANT	MODE POLITIQUE
<i>Fort : Objectifs dont le consensus provient de leur ambiguïté initiale</i>	MODE SYMBOLIQUE CONCENTRE (AUTOUR D'UN OBJECTIF)	MODE SYMBOLIQUE DIFFUS (SEDIMENTATION DES OBJECTIFS)
<i>Incertain : Objectifs expérimentaux</i>	MODE EXPERIMENTAL PERFORMATIF	MODE EXPERIMENTAL EXPLORATOIRE

Huit modalités de mise en œuvre

Notre recherche a donc permis de théoriser **une nouvelle façon d'envisager la phase de « mise en œuvre » de l'action publique** et appelle à davantage d'enquêtes se focalisant sur cette séquence de la carrière des politiques publiques, notamment urbaines et/ou comparatives. On ne peut simplement comprendre l'action publique en étudiant les objectifs poursuivis ou en examinant les résultats obtenus. Retracer les multiples processus qui parcourent leur réalisation est essentiel pour qui souhaite expliquer les écarts très souvent observés entre la formulation et l'évaluation des programmes publics.

De plus, cette thèse a permis de mettre en avant les réussites, mais aussi les échecs de la politique de la ville¹⁷ et des programmes de rénovation en faveur de la mixité dans les quartiers populaires français et étatsuniens.¹⁸ Selon nous, les déficits de concrétisation des multiples objectifs assignés à ces programmes ne peuvent simplement s'expliquer par des logiques ou des intentions politiques contraires aux intérêts des habitants des quartiers. **Ils résultent davantage de défauts de réalisation.** L'utilisation de la comparaison comme méthode d'enquête nous a permis de nous extirper des particularismes et des débats nationaux pour déconstruire chacune des étapes de la mise en œuvre des projets de rénovation des quartiers de façon plus analytique.

Enfin, et cela constitue un appel aux décideurs publics, **on ne peut se satisfaire du manque d'apprentissage observé en matière de rénovation et plus largement d'action publique.** Les enquêtes, les rapports et les évaluations portant sur les programmes de rénovation sont nombreux. De même, les retours des habitants-bénéficiaires et des acteurs locaux sont conséquents. Malgré cela, les niveaux d'apprentissage et d'adaptation de ces programmes favorables à la mixité demeurent insuffisants sous les présidences de François Hollande et de Barack Obama alors même que ces derniers soutiennent cet objectif. Cela nous invite à nous interroger sur la manière de mieux prendre en considération les résultats antérieurs des programmes publics au cours de leurs réformes. Ceci semble d'autant plus important dans le contexte d'incertitudes politiques qui caractérise la présidence de Donald J. Trump et la campagne présidentielle française.

¹⁷ KIRSZBAUM, Thomas. *Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2015.

¹⁸ GOETZ, Edward G. *Clearing the way: Deconcentrating the poor in urban America* Washington, DC, Urban Institute Press, 2003.