

## INTRODUCTION GÉNÉRALE.

### PENSER LA DIFFÉRENCIATION DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

---

*Anne-Cécile Douillet, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche*

Cet ouvrage est le prolongement des réflexions amorcées à l'occasion du Congrès 2009 de l'Association française de science politique (AFSP), dans le cadre de deux sections thématiques intitulées « Regards critiques : le local comme objet global » et « La démocratie locale en débats ». Ces deux ateliers visaient à faire le point sur les travaux sur le local en politique, pour mieux saisir et valoriser leur contribution aux problématiques de science politique. En effet, les travaux sur le local se sont multipliés en France depuis la décentralisation des années 1980, mais ils se sont accumulés sans que les concepts utilisés soient toujours bien définis, et dans une optique parfois plus descriptive qu'analytique (Smith, 2008).

Le bilan des contributions présentées lors de ce congrès a montré que, au-delà de la diversité des problématiques et des objets étudiés, un débat majeur traverse les études sur les territoires infranationaux en France ; il fait d'ailleurs écho à des interrogations développées dans d'autres pays européens, mais aussi en Amérique du Nord, notamment au Canada. Ce débat est celui de la capacité des espaces politiques infranationaux à définir et prendre en charge un nombre croissant de problèmes publics, autrement dit à faire émerger une action publique autonome. Un tel questionnement n'est certes pas nouveau ; il renvoie notamment aux analyses en termes de rapport centre/périphérie et d'autonomie/dépendance du local vis-à-vis de l'État, développées depuis longtemps, aussi bien dans les systèmes unitaires que dans les systèmes fédéraux. Cependant, le questionnement est aujourd'hui renouvelé par d'autres problématiques ne concernant pas exclusivement le local, qui inscrivent la question de la capacité politique du local dans des questionnements plus larges de science politique.

Deux orientations de recherche apparaissent ainsi en mesure d'alimenter la réflexion sur les espaces politiques locaux et leur place dans les systèmes d'action publique. D'un côté, les travaux sur l'eupéanisation et l'internationalisation, qui poussent à un élargissement de la focale dans l'analyse de l'action publique locale. En effet, celle-ci est à comprendre non seulement en fonction des rapports entre les espaces infranationaux et l'État,

mais aussi comme une dimension de l'action publique contemporaine, marquée par la multiplication des producteurs de normes, publics mais aussi privés, et des niveaux d'action publique. Certains travaux ont ainsi récemment rendu compte des interdépendances non seulement entre les échelles d'action mais aussi entre celles de l'analyse, du local au global, en passant par le niveau européen (Faure *et al.*, 2007). En outre, les effets socio-politiques de la globalisation sur le gouvernement des villes ou des régions, tout comme le(s) rôle(s) des collectivités infranationales dans la gouvernance européenne ou internationale ont déjà été abondamment investigués (Le Galès, 2003). En d'autres termes, il apparaît que des enjeux locaux/régionaux se sont européanisés et/ou internationalisés à travers différents processus, normes, instruments, politiques. La littérature a, dans cette logique, relevé des problèmes construits comme « locaux » qui ne peuvent être résolus sans l'intervention d'autres niveaux de gouvernement et/ou qui appellent d'autres échelles de régulation. Réciproquement, on trouve des actions publiques locales/urbaines/régionales en quelque sorte impulsées, voire « imposées » par des normes ou instruments internationaux. Des phénomènes ou processus européens et/ou globaux se sont ainsi progressivement territorialisés/localisés à travers, par exemple, des normes ou des politiques liées aux restructurations économiques, à l'environnement, aux changements climatiques, à l'enseignement supérieur et la recherche, etc. De manière complémentaire, un certain nombre d'analyses relativement hétérogènes se sont développées sur les trajectoires nationales spécifiques, la convergence institutionnelle, le transfert de normes et de politiques (Dumoulin et Saurugger, 2010), qui peuvent affûter le regard sur les modes de production de l'action publique locale. Ces processus observés à différentes échelles permettent en effet de penser les échanges de pratiques, les phénomènes de mimétisme ou, à l'inverse, de différenciation dans l'action publique (ici à l'échelle locale), qui peuvent ou non impliquer la dimension européenne et/ou internationale par les processus de circulation de normes, d'instruments ou de modèles.

D'un autre côté, les travaux sur le « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux, 2008) invitent à repérer, à tous les niveaux d'action publique, l'invention de formes de mise en débat des enjeux collectifs, et de modes de légitimation de l'action publique. Même si les débats sur la démocratie participative n'épuisent pas ceux sur la démocratie locale/urbaine, les formes d'exercice de la démocratie qui ne relèvent pas des systèmes représentatifs et partisans font l'objet de recherches toujours plus nombreuses à l'échelon local et, subsidiairement, à l'échelon régional (Bacqué *et al.*, 2007 ; Revel *et al.*, 2007). Dans un contexte d'étalement urbain accru, de fragmentation des espaces politiques et de complexification des processus décisionnels, ces débats sur la démocratie participative et ses instruments aident à reformuler

les questions et les problématiques classiques de la démocratie locale/urbaine. Ces réflexions interrogent aussi la capacité des territoires infranationaux à mettre en place des systèmes de gouvernement originaux et/ou à légitimer leur action par des dispositifs démocratiques particuliers. Ainsi, l'objectif est-il à la fois d'identifier les facteurs qui influencent le regain d'intérêt pour la démocratie locale/urbaine et d'analyser les transformations de la démocratie locale, d'un point de vue empirique et théorique. Dans cette perspective, les thèmes traditionnels de la démocratie locale et de ses liens avec l'action publique locale/urbaine (citoyenneté, élection, représentation, registres et modes de légitimation, professionnalisation, rôle des groupes d'intérêts, place des associations, etc.) sont revisités à la lumière des dispositifs de débat public, et dans une perspective internationale.

### AU CŒUR DE L'OUVRAGE, LA DIFFÉRENCIATION DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Articulée à ces questionnements généraux sur les transformations de l'action publique, la question de la capacité politique des territoires amène assez rapidement celle de la différenciation dans l'action publique locale. En effet, c'est souvent à l'aune de l'émergence de modes spécifiques de prise en charge des problèmes publics, autrement dit de politiques publiques particulières, qu'est jugée la capacité politique des territoires infranationaux. Par ailleurs, les analyses de l'évolution des modes d'action publique mettent en évidence la diffusion d'une norme de marché à tous les niveaux d'action publique, ce qui se traduit notamment, dans le domaine qui nous intéresse, par des dispositifs visant à mettre les territoires en concurrence (Pinson, 2009), dans une logique de « territoires compétitifs » (de Lassalle, 2009). La différenciation des territoires est alors envisagée comme une distinction, et apparaît moins comme un produit que comme une forme d'intervention publique, marquée par le souci d'accompagner les territoires qui savent faire la preuve de leur capacité à porter des projets. La différenciation dans l'action publique locale peut donc être envisagée à la fois comme une variable dépendante et comme une variable indépendante, comme l'effet d'un mode de définition et de traitement des problèmes publics plus localisé, ou comme un principe d'intervention publique, porté par les États et l'Union européenne en particulier. Penser l'action publique locale à partir de la question de la différenciation permet donc d'en saisir les logiques ascendantes et descendantes. Autrement dit, penser la différenciation est un moyen de faire de l'analyse de l'action publique locale un mode particulier d'étude de l'action publique, et de la sortir du domaine des seuls « territorialistes ».

Au-delà des enjeux strictement territoriaux, il a en effet déjà été relevé que « les systèmes politiques contemporains sont caractérisés par un mouvement de fragmentation et de différenciation croissantes de l'action publique. Ce mouvement s'exerce pour l'essentiel dans deux directions : de manière verticale et de manière horizontale » (Grossmann et Saurugger, 2006 : 300). La différenciation de l'action publique se manifeste ainsi sous cinq aspects au moins :

- par une action publique plus souple et flexible ;
- par une mobilisation des intérêts à différentes échelles ;
- par une sectorisation accrue de l'action publique ;
- par l'éclatement et l'autonomisation croissante des échelons locaux ;
- par de nouvelles représentations des territoires.

Dans ce double mouvement, horizontal et vertical, des processus de différenciation territoriale ont ainsi été particulièrement identifiés, qui rendent compte de capacités d'action renouvelées et hétérogènes des divers niveaux d'action publique. On voit ainsi apparaître des « modèles » locaux ou régionaux d'action collective qui, selon les politiques, s'inscrivent plus ou moins dans des traditions nationales, et qui sont plus ou moins européens/internationalisés<sup>1</sup>. La genèse, l'ampleur et la portée de ces processus méritent toutefois d'être examinées de façon approfondie, en particulier à travers des études empiriques renouvelées.

## STRUCTURE DE L'OUVRAGE

L'ouvrage se décline en quatre parties qui abordent les divers aspects, facteurs et formes des processus de différenciation de l'action publique locale. Avant de proposer des résultats à travers l'examen de problématiques particulières liées à celle de la différenciation, la première partie engage une réflexion méthodologique. L'un des enjeux est de voir dans quelle mesure la question de la différenciation de l'action publique locale permet de renouveler les approches du local ou, au contraire, constitue une sorte de leurre. En effet, le contexte décentralisateur peut conduire à surestimer le local et sa capacité à développer une action publique sinon autonome du moins spécifique, différenciée. C'est pourquoi nous avons rassemblé dans la première partie quatre textes qui s'efforcent de penser la différenciation en

---

<sup>1</sup> Dans le domaine des politiques sociales, un programme de recherche récent a analysé un processus de « subsidiarisation » de l'État-providence dans les pays européens, pour rendre compte du caractère structurant d'arrangements institutionnels territorialisés, et expliquer leurs effets en termes de redistribution, d'inégalités et d'atténuation des différences entre espaces politiques nationaux (Kazepov, 2010).

proposant une démarche de recherche qui permette, au-delà des cas sur lesquels ils ont travaillé, de donner un contenu à l'idée de différenciation de l'action publique locale.

Les parties suivantes abordent chacune la différenciation de l'action publique locale sous un angle particulier : celui des relations entre l'État, l'Europe et le local d'abord, celui des gouvernements urbains ensuite, celui de la démocratie locale enfin. L'enjeu est à chaque fois de voir comment ces grandes questions peuvent éclairer la différenciation de l'action publique locale. Il ne s'agit donc pas tant de repérer les facteurs de différenciation – ces derniers ayant déjà été bien identifiés (échelons locaux démultipliés et plus autonomes, nouvelles représentations des territoires, action publique plus souple et flexible, mobilisation des intérêts plus territorialisée...) – ou d'expliquer la différenciation, qui reste une hypothèse, que de s'interroger sur ce que recouvre cette notion et sur ce qu'elle dit de l'action publique contemporaine.

La deuxième partie met ainsi en évidence deux phénomènes : d'un côté, à travers différentes études de cas, elle montre une différenciation croissante des modes d'action, des représentations, des formes d'organisation des intérêts dans les espaces infranationaux ; de l'autre, elle souligne la recomposition des modes de faire de l'État et de l'Union européenne, qui introduisent de la sélectivité, de la différenciation, dans l'accès aux opportunités, à travers notamment la procédure des appels d'offres. Cette partie permet ainsi de comprendre que la différenciation de l'action publique locale est une politique autant qu'un « effet localité » dans un contexte de desserrement de la contrainte étatique.

Consacrée aux gouvernements urbains et soulignant, elle aussi, les capacités différenciées des territoires, la partie suivante met surtout en évidence une relation dialectique entre standardisation et différenciation. En effet, il y a, d'un côté une standardisation, y compris à l'échelle internationale, des instruments d'action publique et, d'un autre côté, une différenciation liée aux configurations et objectifs propres à chaque territoire. Ainsi, le diagnostic, le projet, le contrat, l'appel d'offres se banalisent -ils et se diffusent-ils largement, participant à une forme de standardisation de l'action publique urbaine ; ce sont en même temps des instruments de production de la différenciation *via* la mobilisation des ressources territoriales. Il est à noter cependant qu'une telle mobilisation ne se traduit pas toujours par des politiques publiques nettement différenciées, malgré les récits politiques de différenciation. Ainsi, l'un des enseignements de cette troisième partie est-il qu'il faut distinguer différenciation substantielle, différenciation procédurale et différenciation cognitive.

Enfin, la quatrième partie insiste sur la différenciation des styles de gouvernement local, qui passe par la valorisation différenciée du « bon échelon » d'action publique dans les campagnes électorales aussi bien que par la mise en place de dispositifs participatifs particuliers. Ce qui est mis en avant ici, c'est la « diversité des combinatoires métropolitaines et régionales pour définir non pas le bien commun mais les principes démocratiques de sa production ». L'intérêt de cette quatrième partie est d'associer la différenciation de l'action publique locale à celle de ses modes de production et de légitimation. Là encore, la différenciation n'est pas exempte de formes de standardisation dans les techniques utilisées ou les arguments mobilisés.

### PRINCIPALES ORIENTATIONS DE L'OUVRAGE

Le cumul de ces différents regards sur la différenciation dans l'action publique locale permet d'abord de faire avancer le débat sur la différenciation/standardisation de l'action publique en interrogeant la tension entre ces deux mouvements dans différents contextes locaux et nationaux (France, Belgique, Canada, Suisse). L'originalité de l'ouvrage réside en effet dans la volonté de croiser les regards – disciplinaires, géographiques et générationnels<sup>2</sup> – sur la différenciation dans l'action publique locale, pour se demander au final s'il ne s'agit pas d'un débat spécifiquement français dans la manière de penser la relation entre local et national d'une part, entre espace et politique d'autre part.

En ce qui concerne la relation entre local et national, la confrontation des regards permet d'identifier le caractère peu heuristique de la notion de différenciation dans un contexte fédéral (belge, québécois, suisse). Le phénomène est alors qualifié « d'impensé » (Mévellec, Gauthier et Chiasson) ; il va de soi, compte tenu du transfert continu de compétences politiques, fiscales, institutionnelles et de l'émergence de sous-systèmes politiques autonomes à l'échelle régionale ou cantonale (Boisseaux et Fourot). Pour autant, ces mêmes auteurs montrent que des interrogations subsistent quant aux divergences observées dans la relation entre local (urbain/cantonal/régional) et national, formulées en termes de capacité politique, de rapports de force institutionnels et/ou d'intérêts économiques. Cependant, dans ces contextes nationaux non-unitaires, il semble que l'enjeu soit ailleurs. Il ne s'agit pas tant d'expliquer la différenciation que d'identifier des phénomènes de convergence et de standardisation de l'action publique, d'explorer l'émergence de mécanismes de coordination, pour rendre compte *in fine* de la capacité de pilotage de l'État et des acteurs publics nationaux... Ces interrogations

---

<sup>2</sup> À ce sujet, voir Faure (2010).



s'inscrivent dans des questionnements plus généraux, aux États-Unis (Jacobs, et King, 2009) et en Allemagne (Streck, 2009) par exemple, sur le rôle de l'État, son évolution dans le temps et ses recompositions en cours<sup>3</sup>.

De manière complémentaire, le croisement des regards montre aussi, en creux, l'é étroitesse des liens entre les analyses en termes de différenciation dans l'action publique et l'attention à la capacité politique à porter des enjeux, à résoudre les conflits, à intégrer des intérêts et des logiques contradictoires. Autrement dit, l'intérêt plus ou moins marqué pour les processus de différenciation est directement lié à l'intégration du politique dans la réflexion territoriale pour expliquer et rendre compte de la transformation des formes d'action publique locales/nationales. Pour les traditions de recherche revendiquant l'héritage des sciences administratives, la question de la différenciation dans l'action publique locale n'est pas travaillée par la relation entre espace et politique, mais par une attention marquée aux aspects managériaux qui s'exercent au détriment de la prise en compte de la dimension politique de l'action publique, de la question du pouvoir ou encore des conflits (Peters et Pierre, 2003). Les travaux récents et comparatifs sur le leadership politique local permettent d'explicitier (sans les résoudre) ces divergences de focales, en fonction des compétences formelles et informelles du politique à piloter l'action publique locale dans différents types de gouvernement local (Reynaert *et al.*, 2009).

Au final, disent les collègues belges, québécois et suisses, croiser les regards permet de toucher du doigt l'étendue du travail de construction de la comparabilité à opérer entre outils d'analyse et hypothèses de recherche pour explorer la différenciation dans l'action publique locale dans différents contextes nationaux et disciplinaires. Chausser les lunettes de la différenciation dans l'action publique locale relève aussi de la subjectivité d'une communauté de recherche dont les débats sont structurés par l'interrogation suivante : assiste-on à la fin du cycle de la différenciation ou à une nouvelle transformation des relations État/local dans ce même cycle ? Quelles sont les limites de la capacité du politique à organiser les territoires, et ce à différentes échelles ? De ce point de vue, nombre de travaux rassemblés dans cet ouvrage portent à croire que l'enjeu n'est plus de trancher entre centralisation et décentralisation, mais plutôt de développer des outils et des cadres d'analyse heuristiques pour rendre compte des phénomènes empiriques en cours : l'interdépendance des affaires centrales et locales, pour reprendre les termes de Jack Hayward (2010).

---

<sup>3</sup> Sur ce point, voir les différentes interventions lors du séminaire « Réseau État recomposé » (Sciences Po-Centre d'études européennes) : disponibles sur : <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-recomposition-etat/>

Le second apport de l'ouvrage, directement lié au précédent, réside dans le fait d'envisager la différenciation de l'action publique comme une hypothèse plus que comme un résultat. En effet, les contributions rassemblées ici ne permettent pas de dégager une réponse tranchée à la question de savoir si l'on va vers une différenciation plus marquée entre les territoires.

L'une des questions régulièrement soulevées par l'analyse des politiques publiques est de savoir si les évolutions des dernières décennies ont favorisé une hétérogénéité accrue ou si, au contraire, malgré le desserrement des contraintes imposées depuis « le centre étatique », d'autres facteurs ne favorisent pas une homogénéité des pratiques, éventuellement, d'ailleurs, au-delà des frontières nationales. D'un côté, plusieurs analyses appuient la thèse de la différenciation. Les « néo-régionalistes » ont ainsi mis en évidence les nouvelles capacités d'innovation des gouvernements régionaux (Keating, 1998), tandis que les travaux sur les villes soulignent les logiques de différenciation infranationale (Le Galès, 2003)<sup>4</sup>. Des travaux sur l'euro-péanisation du niveau régional ont également mis l'accent sur des processus de différenciation des « capacités politiques régionales », en fonction de « modèles régionaux d'action collective » (Pasquier, 2004) ou de « matrices » historiques et culturelles (Négrier et Jouve, 1998) hétérogènes.

Dans le cas français en particulier, un certain nombre de travaux sur l'action publique contemporaine vont également dans le sens de la thèse de la différenciation. L'ouvrage collectif dirigé par Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier (2006) rappelle ainsi qu'au-delà du transfert de compétences divers facteurs tendent à accroître la différenciation entre territoires infranationaux. Si les idéologies partisanes ont un impact limité<sup>5</sup>, les « idéologies territorialisées » semblent avoir plus d'effet. Le territoire apparaît comme un support de productions idéologiques bricolées, dans un contexte où les réformes décentralisatrices ont valorisé la proximité et l'adaptation aux réalités locales. Le territoire, compris ici comme une configuration socio-politique propre à un espace institutionnalisé, produirait ainsi une vision de la société, des valeurs, orientant l'action publique plus que les ensembles cognitifs globaux. Ceci serait lié à la fois à des facteurs politiques (niveau de décentralisation), culturels (affirmation d'une identité territoriale) et économiques (morphologie de l'économie locale). L'« effet localité » serait ainsi renforcé par le cadre institutionnel. Certains instruments d'action publique apparaissent également comme des outils de différenciation. Renaud Epstein

---

<sup>4</sup> Il défend l'idée d'une différenciation accrue au sein des pays, et de convergences transnationales.

<sup>5</sup> Cet impact peut être l'habillage différent d'une même mesure, l'investissement spécifique « d'objets légers », ou encore le fait de chercher à faire mieux plutôt qu'à faire autrement.



(2004) souligne par exemple le rôle du contrat dans la différenciation de l'action publique locale : si, en France, la décentralisation (acte I) prévoit une spécialisation par type de collectivité, et une conception qui reste centralisée des politiques (les marges de manœuvre des territoires sont étroites), ce sont les contrats qui introduisent plus de flexibilité, en permettant une prise en compte des propositions locales et une adaptation des propositions de l'État. Le contrat autorise ainsi une différenciation quantitative et qualitative. D'après R. Epstein cependant, ce mouvement de différenciation/territorialisation serait aujourd'hui en train de se retourner, du fait en particulier d'une moindre contractualisation et de la diffusion de nouveaux outils, tels les appels à projet, qui laissent moins de marge de manœuvre aux acteurs locaux. Il date la fin du mouvement au début des années 2000, observant une convergence des finalités et des contenus des politiques locales. D'autres auteurs repèrent des facteurs de standardisation de l'action publique locale bien avant ce « retournement ». Bien que la décentralisation française soit en partie légitimée par le souci d'apporter des réponses plus adaptées aux spécificités de chaque territoire, les observateurs font en effet assez vite le constat de mouvements de standardisation. Dès 1989, Jean-Claude Thoenig (1989 : 119) souligne ainsi que « les politiques locales ont tendance à se développer en se calant sur des normes implicites ou explicites, certes en partie édictées par l'État mais aussi et surtout générées par les initiatives locales elles-mêmes ». Cette observation relative à la période 1983-1985 lui semble de ce point de vue rejoindre le contenu d'observations faites sur la période 1870-1910 : des normes de « bonne » politique publique se constituent et se diffusent au sein du monde des élus et des Hauts fonctionnaires, participant à une normalisation de l'action publique locale. L'ouvrage collectif déjà cité (Arnaud *et al.*, 2006) met aussi en évidence plusieurs facteurs d'homogénéisation, qui agissent principalement sur les représentations : professionnalisation des milieux décisionnels territoriaux, accélération des logiques d'échanges entre niveaux territoriaux, déclin des alternatives politiques.

Ainsi, la thèse de la différenciation de l'action publique locale fait-e débat, dans sa réalité comme dans ses mécanismes. Par ailleurs, les travaux qui mettent en évidence une différenciation territoriale sur la base d'une construction localisée du bien commun sont dénoncés comme marqués par la recherche d'un sens partagé par tous les agents, force motrice de l'action (Desage et Godard, 2005). Autrement dit, les défenseurs de la thèse de la différenciation territoriale accrue voient les territoires comme « animés de principes normatifs et/ou idéels partagés » (au sein du territoire mais pas entre territoires), alors qu'il existe des luttes internes et des usages différenciés des dispositifs mis en place.

Sans trancher toutes les controverses – notamment celle qui oppose les tenants d'une différenciation accrue à ceux qui voient surtout des forces standardisatrices à l'œuvre – les différentes contributions réunies dans cet ouvrage permettent de reformuler certains questionnements, et de clarifier le débat. Le principal enseignement est sans doute qu'il convient de ne pas penser différenciation et standardisation comme deux mouvements opposés, exclusifs l'un de l'autre. En effet, il faut envisager différentes formes de différenciation de l'action publique locale et toutes ne s'entretiennent pas nécessairement. La distinction entre différenciation instrumentale (procédurale) et différenciation substantielle a ainsi déjà été évoquée. Par ailleurs, les textes montrent que tous les territoires n'ont pas une égale capacité à se différencier : les facteurs de différenciation et de standardisation ne touchent pas tous les territoires de la même façon, et un même instrument d'action publique peut produire des effets différents suivant les territoires. Ainsi, la professionnalisation des élites locales n'est pas uniforme, tandis que les appels à projets normalisent l'action publique dans les territoires retenus dans le cadre de ces dispositifs, tout en les distinguant des autres.

Une deuxième leçon prolonge la première : la coexistence de mouvements de différenciation et de standardisation est observable à toutes les périodes historiques ; ce qui change, c'est à la fois l'équilibre entre les deux mouvements et les forces à l'œuvre. Ainsi, en France, dans les décennies qui suivent la seconde guerre mondiale, la standardisation est-elle volontariste, associée à une vision unitaire et centralisée du territoire national. Aujourd'hui, elle apparaît plutôt comme le produit de mouvements plus diffus (professionnalisation, échanges entre collectivités, diffusion d'instruments d'action publique, etc.), qui contrebalancent les réformes décentralisatrices et le discours de valorisation du local.

Quant à la différenciation portée par les politiques nationales et européennes, elle est variable dans son orientation. La politique d'aménagement du territoire construite après la Seconde Guerre mondiale repose ainsi principalement sur des mesures spécifiques en direction de certains territoires, le plus souvent dans une logique de « discrimination positive territoriale » (zones de revitalisation rurale, prime d'aménagement du territoire<sup>6</sup>, etc.). Cette « différenciation descendante »<sup>7</sup> a aujourd'hui un autre contenu : ce que R. Epstein (2004) appelle la « différenciation territoriale », qui aurait succédé à la territorialisation, correspond ainsi à deux phénomènes : une

---

<sup>6</sup> C'est aussi en ce sens que F. Pingaud (1985) parle de différenciation à propos de la politique de la montagne, comme « traitement différencié d'une partie du territoire », autrement dit une différenciation de l'action de l'État suivant les territoires.

<sup>7</sup> À distinguer de « l'effet localité » qui agit toujours comme effet d'une configuration locale particulière.

différenciation plus nette entre le central et le local, avec priorisation par l'État et adaptation par les collectivités locales ; la reconstitution d'une capacité de ciblage (*i.e.* de différenciation, sectorielle ou territoriale), qui avait disparu avec le « saupoudrage contractuel ». Ce nouveau ciblage vise moins prioritairement les territoires en difficulté, et se fait souvent dans une perspective de soutien aux territoires porteurs de projets.

Aussi, est-ce bien de façon articulée qu'il faut penser standardisation et différenciation de l'action publique locale, en s'attachant aux processus et mécanismes à l'œuvre plus qu'à l'évaluation d'un degré de différenciation qui restera toujours problématique.