



HAL
open science

Articuler différenciation et standardisation dans l'analyse de l'action publique locale.

Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Halpern Charlotte, Jean-Philippe Leresche

► **To cite this version:**

Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Halpern Charlotte, Jean-Philippe Leresche. Articuler différenciation et standardisation dans l'analyse de l'action publique locale.. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation* / Institut de la décentralisation, 2012, II (93), pp.69-71. halshs-00711357

HAL Id: halshs-00711357

<https://shs.hal.science/halshs-00711357>

Submitted on 3 Jul 2012

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

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

Articuler différenciation et standardisation dans l'analyse de l'action publique locale

Où en est-on aujourd'hui de la réflexion sur « le local » et sur la capacité des espaces politiques infranationaux à développer une action publique autonome ? En quoi l'articulation entre standardisation et différenciation renouvelle-t-elle des interrogations anciennes tout en permettant la prise en compte d'enjeux actuels ? Dans quelle mesure la confrontation des regards entre la France, la Suisse, la Belgique et le Canada éclaire-t-elle la recomposition des espaces politiques infranationaux ? Ces interrogations sont au cœur de l'ouvrage *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, issu d'une réflexion collective amorcée à Grenoble en 2009 lors du Congrès de l'Association française de science politique (AFSP). L'originalité de la démarche adoptée par les différents auteurs réside dans l'appréhension de la question de la différenciation territoriale à partir d'une double problématique.

La question de la différenciation s'inscrit d'abord dans le débat sur la capacité des espaces politiques infranationaux à définir et à prendre en charge un nombre croissant de problèmes publics. Plus précisément, ce débat, toujours très présent, en France mais aussi au Canada par exemple, soulève le problème de l'autonomie des espaces locaux et de leur capacité à développer une action publique spécifique. La différenciation territoriale est alors appréhendée en lien étroit avec un processus plus général de transformation des modes d'action publique, marqué par une plus grande souplesse et flexibilité, la mobilisation d'intérêts variés à différentes échelles, l'éclatement et l'autonomisation croissante des échelons locaux et l'émergence de nouvelles identités et représentations des territoires. Dans cette perspective, la différenciation territoriale est envisagée comme un possible produit de ce changement de contexte.

Par ailleurs, l'analyse de l'évolution des modes d'intervention publique met en évidence la diffusion d'une norme de marché qui, en matière territoriale, se traduit par la rhétorique de la « compétitivité des territoires » (Pinson, 2009). Elle est associée d'une part à des politiques de distinction territoriale et, d'autre part, à des dispositifs, impulsés par l'État ou l'Union européenne, visant à mettre les territoires en concurrence. La différenciation territoriale apparaît alors comme un objectif politique, comme une variable agissante plus que comme une variable dépendante.

Au-delà de cette double problématique, cet ouvrage ancre la réflexion sur la différenciation dans celles sur la gouvernance et le gouvernement des territoires (Faure et al., 2007). La question sous-jacente est souvent celle du « sens de l'histoire » : va-t-on vers plus ou moins de différenciation ? N'y a-t-il pas aussi des facteurs d'homogénéisation et de standardisation de l'action publique territoriale (mimétisme, professionnalisation des acteurs locaux, adoption de règles communes...) ? Assiste-t-on à la fin du cycle de la différenciation, ou à une nouvelle transformation des relations État/local dans ce même cycle ?

Que faut-il entendre par différenciation ?

Les contributions rassemblées dans l'ouvrage reprennent en partie ces questions. Cependant, l'ambition est moins de revenir de façon systématique sur les facteurs de différenciation ou de chercher à évaluer le degré de différenciation territoriale que de « penser la différenciation » : que faut-il entendre par différenciation ? Peut-on distinguer différentes logiques de différenciation ? En quoi le questionnement en termes de différenciation éclaire-t-il l'action publique contemporaine ? C'est dans cette optique qu'ont été construites les 4 parties qui constituent l'ouvrage.

L'enjeu de la première partie, qui propose une réflexion méthodologique, consiste à voir dans quelle

par
ANNE-CÉCILE DOUILLET,
Professeure de Science
politique à l'Université
Lille 2

ALAIN FAURE,
chercheur CNRS en
science politique,
Université de Grenoble
(carnet de recherche :
<http://enigmes.hypotheses.org/>)

CHARLOTTE HALPERN,
Chargée de recherche
FNSP-PACTE/
Sciences Po Grenoble

JEAN-PHILIPPE
LERESCHE, Professeur
à l'Institut d'études
politiques et
internationales,
Directeur de
l'Observatoire science,
politique et société,
Université de Lausanne

mesure la question de la différenciation est une entrée pertinente pour comprendre l'action publique locale. En confrontant des démarches de recherche françaises, belges et canadiennes, elle souligne notamment le caractère peu heuristique de la notion de différenciation dans un contexte fédéral. Le phénomène est alors qualifié « d'impensé » car 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. Certes, des interrogations subsistent quant aux divergences observées dans la relation local/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... La question de la différenciation apparaît ainsi très marquée par le contexte français et/ou celui d'un État unitaire.

La deuxième partie s'interroge sur la différenciation à partir de l'analyse des relations entre l'État, l'Europe et le local. Elle met en évidence deux phénomènes : d'un côté, à travers différentes études de cas, les contributions rendent compte d'une différenciation croissante des modes d'action et de représentations ainsi que des formes d'organisation des intérêts dans les espaces infranationaux ; d'un autre côté, elle souligne la recomposition des « modes de faire » de l'État, dans différents contextes nationaux, et de l'Union européenne. À travers différents outils (appel d'offres, contrat, projet, etc.), ces deux échelons de gouvernement introduisent de la sélectivité, de la différenciation et de la mise en concurrence dans l'accès aux opportunités et l'allocation des ressources et investissements publics. 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. Penser l'action publique locale à partir de la question de la différenciation permet donc d'en saisir les logiques ascendantes et descendantes. Penser la différenciation revient ainsi à 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 » (Smith, 2008).

Consacrée aux gouvernements urbains et soulignant elle aussi les capacités différenciées des territoires, la troisième partie 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 aux objectifs propres à chaque territoire. Ainsi, le diagnostic, le projet, le contrat, l'appel d'offres se banalisent et se diffusent 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 des récits politiques marqués par une certaine rhétorique de la différenciation. Ainsi, l'un des enseignements de cette troisième partie est 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, selon des modalités distinctes, du « bon échelon » d'action publique dans les campagnes électorales aussi bien que par la mise en place de dispositifs participatifs particuliers. L'intérêt de cette quatrième partie est de lancer une réflexion plus générale sur la démocratie locale, à partir de la différenciation des modes de production et de légitimation de l'action publique locale. Là encore, la différenciation n'est pas exempte de formes de standardisation dans les techniques utilisées ou les arguments mobilisés.

La différenciation, une interrogation stimulante

Plutôt que de considérer la différenciation comme un fait avéré dont il faudrait mesurer le degré, identifier les causes et explorer les conséquences, l'ouvrage envisage ainsi la différenciation comme une interrogation particulièrement stimulante. Les apports d'une telle approche se situent à plusieurs niveaux :

- (1) L'ensemble des contributions permet de distinguer différentes formes de différenciation de l'action publique locale (substantielle, procédurale, cognitive ; voulue ou subie ; ascendante ou descendante...). Toutes ne sont pas nécessairement liées.
- (2) Dans le prolongement de cette première conclusion, l'ouvrage souligne aussi qu'il convient de

“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 aux objectifs propres à chaque territoire.”

ne pas penser différenciation et standardisation comme deux mouvements opposés et/ou exclusifs l'un de l'autre : la standardisation des instruments peut favoriser la différenciation des projets ; des marges de manœuvre accrues pour les collectivités territoriales peuvent alimenter des processus d'homogénéisation, notamment en encourageant la professionnalisation des acteurs locaux (Arnaud *et al.*, 2006).

- (3) Par ailleurs, les divers chapitres 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.
- (4) Enfin, si la coexistence des mouvements de différenciation et de standardisation est observable à toutes les périodes historiques, l'équilibre entre les deux mouvements et les forces à l'œuvre évoluent. Ainsi, en France, dans les décennies qui suivent la seconde guerre mondiale, la standardisation est volontariste, elle est 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 a changé de sens. 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, etc.). Cette « différenciation descendante » est à distinguer d'une part de « l'effet localité », effet d'une configuration locale particulière, d'autre part de la différenciation aujourd'hui encouragée par les niveaux national et européen. Cette dernière se caractérise par un ciblage des territoires qui vise moins prioritairement les territoires en difficulté et se fait souvent dans une perspective de soutien aux territoires « dynamiques », porteurs de projet (Epstein, 2004).

Sans prétendre à l'exhaustivité ou à l'épuisement du débat sur la standardisation et la différenciation dans l'action publique locale, cet ouvrage permet de dépasser un débat en termes de centralisation et de décentralisation. L'enjeu scientifique consiste à développer des outils et des cadres d'analyse heuristiques pour penser des transformations en cours ainsi que les effets des interdépendances croissantes entre échelles d'action publique. Enfin, l'ouvrage nous invite aussi à poser différemment la question du rapport des individus à l'État et au politique dans chaque contexte local et dans différents systèmes politiques pour en souligner tant les permanences que les recompositions.

Bibliographie

- ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R. (dir.) (2006), *Idéologie et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 253 p.
- DOUILLET A.-C., FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J.-PH. (dir.) (2012), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan.
- EPSTEIN R. (2004), « Après la territorialisation, la différenciation territoriale ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 63, p. 35-42.
- FAURE A., LERESCHE J.-PH., MULLER P., NAHRATH S. (dir.) (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- PINSON G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences po.
- SMITH A. (2008), « À la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 6, p. 1019-1027.