

Certes, l'ouvrage n'est pas exempt de petits défauts (des références bibliographiques un peu datées parfois – mais les recherches sur la territoriale ne sont pas légion –, pas d'étude sur le syndicalisme ou les conflits sociaux) dont on peut penser qu'ils seront corrigés dans une édition ultérieure. Au total, donc, une belle réussite, qui montre que la sociologie politique des administrations a trouvé dans la nouvelle génération de chercheurs des porte-parole de talent.

Luc Rouban –
CNRS, Cevipof

Frinault (Thomas) - *Le pouvoir territorialisé en France.* – Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012 (Didact. Sciences politiques). 444 p. Bibliogr. Table des documents.

Le ton est donné dès les premières pages de l'introduction générale : Thomas Frinault a rédigé un manuel de science politique qui décale le regard sur les collectivités locales. Les ouvrages déjà publiés dans ce domaine ont tendance à souligner la « dette historique de la France à la centralisation » dans une tradition d'analyse qui décrit d'abord l'action publique locale et les intérêts locaux au miroir de la politique nationale et d'une modernité politique centrée sur l'État dans ses fondations républicaines. Dans le titre même, l'auteur préfère la formule du « pouvoir territorialisé » aux énoncés classiques sur la décentralisation, le système politique local ou le pouvoir local afin de prendre ses distance avec l'opposition local/national. C'est un choix sémantique et méthodologique convaincant qui part de l'idée d'une part que la décentralisation encadre mais n'épuise pas la question du pouvoir à l'échelon local et d'autre part que l'action publique et la compétition électorale se combinent spécifiquement au gré des effets de territoire qui les traversent.

Pour argumenter et développer ce parti pris analytique, le manuel est organisé en trois temps. Une première partie porte sur les institutions locales avec trois chapitres respectivement consacrés à la période 1789-1982, aux différents *Actes* de la décentralisation depuis la réforme Defferre et aux évolutions de l'intercommunalité. Il s'agit d'une partie plutôt descriptive qui relate, sur un ton alerte et illustré, les principales caractéristiques du jardin français en matière d'émiettement communal, de régionalisation inachevée, de

transferts partiels de compétences et de « géographie communautaire » émergente (les nouvelles intercommunalités). La deuxième partie propose des développements sur « l'espace politique local » en détaillant la façon dont la vie démocratique s'organise et s'anime en France à l'échelon local. Les deux chapitres qui composent cette partie permettent de faire un tour assez complet des travaux dans ce domaine, le premier privilégiant un bilan sur les élus locaux (élections, sociographie, métier, *leadership*) et le second s'intéressant à la démocratie participative (mobilisations, dispositifs, usagers, enjeux). Sont abordées ici les multiples facettes du « pouvoir territorialisé » qui font aujourd'hui débat parce qu'ils obligent l'observateur à aller au-delà des diagnostics connus sur le « pouvoir des notables » et sur les déficits de légitimité du niveau intercommunal. Enfin, une troisième partie oriente la focale sur l'action publique locale, avec un premier chapitre sur la dimension substantielle des programmes mis en place (budgets, ressources humaines, secteurs d'intervention) et un second sur leur dimension processuelle (l'État local, les contrats, la gouvernance, l'évaluation). Le manuel est conclu par un commentaire sur la situation contemporaine qui mentionne un double sentiment d'affranchissement (certaines collectivités locales sont dorénavant dotées d'une autonomie considérable) et d'inachèvement (beaucoup de points restent en suspens concernant les questions d'efficacité publique et de transparence démocratique).

C'est assurément un manuel précieux et utile pour les étudiants mais aussi pour tous les lecteurs à la recherche d'une vue d'ensemble sur l'action publique et la vie politique perçues depuis les échelons d'intervention du quartier, de la commune ou de la région urbaine. L'auteur propose une lecture micro et macro des enjeux en présence qui prend toute la mesure de la complexité du triptyque institutions/démocratie/politiques publiques. Ainsi, les chapitres des deuxième et troisième parties entrent-ils dans le détail des principaux débats académiques en cours, comme le « cens caché » de la représentation locale, le tropisme présidentieliste du niveau municipal, l'échelle d'Arnstein de la non-participation, les processus conjoints de politisation et de professionnalisation des bureaucraties locales, ou encore le « retour » des villes comme acteur collectif depuis un demi-siècle. Ces synthèses, dont il faut souligner la qualité des développements, ne sont

pas réservées à un lectorat spécialisé car T. Frinault multiplie les encadrés et les fiches descriptives pour illustrer le propos et le documenter. De même des tableaux, des exemples et des données financières sont-ils insérés au fil des analyses, avec le souci pédagogique de proposer des éclairages nuancés sur les évolutions de la décentralisation « à la française ».

Incontestablement, le choix d'organiser la réflexion sur la territorialisation du pouvoir constitue une option féconde. Elle permet d'envisager l'action publique au prisme des processus de différenciation et de standardisation qui marquent l'intervention des « grandes » collectivités locales dans tous les secteurs de la vie collective (aménagement, éducation, santé, loisirs, emploi, etc.). Ce faisant, l'analyse souligne aussi comment certains profils ou groupes de « citoyens » deviennent déterminants tandis que d'autres sont oubliés ou marginalisés. Nous sommes là au cœur d'un beau questionnement intellectuel concernant la façon dont la vie politique combat et conforte tout à la fois la fragmentation sociospatiale et économique des espaces en voie de métropolisation. La montée en puissance des institutions intercommunales et du gouvernement à distance, phénomènes auquel l'auteur consacre de larges développements, constitue deux véritables défis politiques en termes de représentation électorale, de délibération publique et de participation citoyenne. C'est la gageure du combat contre le creusement des inégalités et l'accroissement des ségrégations dans chaque configuration territoriale : les collectivités locales doivent appréhender et interpréter les menaces sur la cohésion sociale locale avec leurs propres outils et surtout à partir de leur propre conception du sacro-saint « intérêt général » républicain. On fera volontiers à ce stade l'hypothèse que le triple processus de métropolisation, de régionalisation et d'européanisation de l'action publique produit une sorte de différentiel démocratique, au sens où les pouvoirs publics locaux se retrouvent en première ligne pour codifier et hiérarchiser les priorités collectives dans des domaines aussi décisifs que la solidarité, le développement, l'environnement ou l'intégration.

On regrettera à cet égard que la comparaison internationale ne soit pas plus souvent mobilisée pour éclairer ce débat sensible dans la mesure où toutes les villes du monde y sont confrontées, quel que soit leur environnement institutionnel. Dès les années 1960, dans la célèbre étude *Who*

Governs ?, Robert Dahl avait posé les jalons d'une lecture de la ville d'Atlanta qui montrait un processus beaucoup plus pluraliste que prévu (la gouvernance avant l'heure). Vingt ans plus tard, Robert Putnam avait discuté dans *Making Democracy Work*, ouvrage ambitieux et controversé sur les régions en Italie, l'hypothèse culturaliste d'une performativité institutionnelle liée au degré de civisme historiquement formaté par chaque histoire locale. Il manque aujourd'hui des essais comparatistes à l'échelon international pour tester à nouveau ces hypothèses sur le pluralisme et la démocratie et pour étudier comment « l'intérêt communautaire » se construit dans les métropoles, c'est-à-dire comment les intérêts s'organisent au-delà des spécificités propres aux styles politiques nationaux et à leurs ramifications juridiques décentralisés. L'entrée contextualisée par les ancrages sociaux locaux doit permettre de prendre la mesure d'une équation politique qui est aussi identitaire, symbolique et puissamment liée à des sentiers de dépendance infranationaux. Dans cette équation à plusieurs inconnues, les protagonistes (élus, fonctionnaires, experts, usagers) acquièrent des responsabilités particulières dans le traçage des frontières de l'intervention publique. Cette évolution constitue une belle énigme à résoudre pour les politistes : identifier non seulement « qui gouverne » mais aussi et surtout « qui domine » le jeu dans la production des discours légitimes sur la définition du bien commun.

D'une certaine façon, l'ouvrage de T. Frinault s'aventure sur cette voie en suggérant qu'il faut enrichir les grilles de lecture juridico-administrative, sociopolitique et socioéconomique avec des approches transversales sensibles aux cultures subnationales et aux mobilisations collectives locales qui formatent ces étranges pouvoirs territoriaux (et pas seulement territorialisés). Toute la difficulté de la démarche consiste à détecter l'impact de cet esprit des lieux, à mesurer la place de ces « effets de territoire » dès lors que les métropoles et les régions produisent, simultanément et de façon souveraine, des dispositifs concrets d'action publique et des récits démocratiques. Gageons que l'ouvrage suscitera des vocations chez les jeunes politistes pour explorer la dimension politique de cette voie « territoriale » jusqu'à présent surtout investie par les géographes, les sociohistoriens et les ethnologues.

Alain Faure -
CNRS, PACTE