

**Christopher Pollitt (2012)*****New Perspectives on Public Services: Place and Technology***

Oxford, Oxford University Press

**C**omment et pourquoi les services publics façonnent-ils les lieux ? Comment les caractéristiques propres à chaque lieu influencent-elles la manière dont les services publics sont fournis et organisés ? Et, enfin, comment les transformations des services publics peuvent-elles influencer attitudes et engagement des citoyens vis-à-vis des gouvernements et de l'administration ? Afin de répondre à ces questions et en revendiquant une approche éclectique, Christopher Pollitt développe une analyse des articulations entre les transformations organisationnelles et spatiales des services publics, le changement technologique, et leurs effets sur les lieux et les habitants de ces dynamiques de changement.

Le titre *Place and Technology* indique le fil conducteur de l'étude. En effet, espaces matériels et virtuels sont traités de manière conjointe, en montrant comment le changement technologique « déplace » de l'un à l'autre l'action des gouvernements, ce qui a

des effets matériels et localisés. Deux idées principales (chapitres 2 et 4) encadrent les études empiriques sur la délocalisation d'emplois publics (chapitre 5), la réorganisation spatiale des hôpitaux (chapitre 6), les changements technologiques des services d'État civil (chapitre 7), et les activités policières (chapitre 8). La première idée est que les changements technologiques dans l'action publique peuvent être analysés à partir de l'étude des liens entre technologies et certains groupes d'acteurs (agents, usagers, acteurs politiques...), et qu'ils influencent les temps, les lieux et les modalités de l'organisation et de l'offre de services. Par exemple, un certain nombre de tâches administratives peuvent désormais être accomplies sur internet et non par une interaction face-à-face dans un bâtiment public. De même, les changements d'objectifs et méthodes du contrôle policier et leur spécialisation accrue (de la vidéosurveillance, aux techniques d'identification par l'ADN, au contrôle des crimes sur internet) modifient la localisation de la police et la perception de sa « présence » dans l'espace public. La deuxième idée principale est que les citoyens habitent des lieux et non des secteurs de politiques publiques, et que les lieux sont façonnés par l'action des gouvernements. Les modèles explicatifs en management public ont eu la tendance à exclure les variables spatiales et à omettre l'étude des effets localisés des politiques publiques. Pour autant, entre un lieu et l'autre, d'énormes variations existent dans la disponibilité et la qualité de services publics, et dans la manière dont l'action des gouvernements se donne à voir. Cette action a des effets différenciés, influencés par les caractéristiques matérielles, géographiques et de composition

sociale propres à chaque lieu. Le cadre analytique du *government as placemaker* a donc pour but de lister les différents types d'actions qui font des gouvernements des *créateurs de lieux* (chapitre 4). Parmi les huit modalités identifiées, on trouve : la définition des frontières d'un territoire sur lequel s'exerce un pouvoir ; la localisation de services publics, la régulation des activités des acteurs dans l'espace (planifier, policer...), la création d'infrastructures et réseaux, la garantie qu'un accès universel aux services publics sera assuré par leur localisation dans l'espace, la sacralisation et l'investissement symbolique de certains lieux, la création et régulation des espaces virtuels.

L'approche qui résulte de l'ensemble de ces choix est stimulante mais étrange. La lecture de ce livre « donne des idées », car il invite à observer des objets connus à travers une perspective inhabituelle. Les services publics sont étudiés à partir du « où » (lieux) et du « comment » (technologies), plus que de leur contenu ou des spécificités du secteur. En cela, le pari de fond – faire rentrer lieux et technologies dans les réflexions des chercheurs en management public – est réussi. Pour autant, la juxtaposition de cas très différents dans un cadre analytique listant les relations entre gouvernements et lieux laisse au lecteur la tâche d'identifier les variables et les mécanismes

qui permettent de confronter les cas entre eux, de dépasser les dynamiques propres à chaque secteur d'action publique, et de monter en généralité. En ne faisant pas du *government as placemaker* un cadre analytique précis<sup>20</sup>, Pollitt choisit de ne pas expliciter dans quels termes sa perspective est complémentaire ou concurrente avec les recherches qui se sont penchées sur des questions similaires. En particulier, une confrontation plus systématique avec la littérature sur les politiques territoriales des États<sup>21</sup> et sur les transformations des modes de planification urbaine<sup>22</sup> aurait permis de clarifier les apports et les limites du livre. Ainsi, trois remarques peuvent être développées : l'intérêt d'une entrée par les services publics pour l'analyse des liens entre lieux et gouvernements, les mécanismes de changement des *governments as placemakers*, et les liens entre organisation spatiale des services publics et mobilisation politique.

En premier lieu, le choix d'étudier les relations entre lieux et gouvernements au prisme des services publics est intéressant car ceux-ci absorbent une grande part de la dépense et du personnel publics, d'une part, et constituent la face visible des gouvernements et des administrations, d'autre part. Leur fonctionnement influence les attitudes de citoyens à l'égard de la chose publique

20. L'auteur affirme clairement qu'il ne souhaite pas proposer une théorie des *governments as placemakers*. Il définit son approche comme étant une liste, suggestive mais non exhaustive, de comment les gouvernements façonnent les lieux, combinée à une série de résumés des dynamiques et effets typiques de ces actions (p. 99).

21. S. G. Tarrow, P. J. Katzenstein, L. Graziano (1978), *Territorial Politics in Industrial Nations*, New York (N. Y.), Praeger, 1978 ; R.A.W. Rhodes, V. Wright (1978), « Tensions in the Territorial Politics of Western Europe », *West European Politics*, 10 (4), p. 1-20 ; M. Keating, (1997), « The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15 (4), p. 383-398 ; M. Keating (2008), « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, 31 (1-2), p. 60-81.

22. N. Brenner, N. Theodore (2002), « Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism" », *Antipode*, 34 (3), p. 349-379 ; N. Brenner (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press ; A. J. Scott (2008), « Resurgent Metropolis: Economy, Society and Urbanization in an Interconnected World », *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (3), p. 548-564.

et participe des processus de légitimation des gouvernements. Dans ce cadre, la géographie de la présence publique et les effets territorialement inégaux de ses changements organisationnels et technologiques ne sont pas neutres et ont des effets structurants sur le long terme, comme en témoignent les mobilisations autour des réformes territoriales de la poste, des hôpitaux, ou des armées. L'intérêt de ce choix est renforcé par l'échelle privilégiée par l'auteur, dont les cas empiriques se situent aux échelles nationales ou régionales en permettant de montrer le modèle spatial propre à chaque secteur d'action publique. Par exemple, le contraste est saisissant entre les services d'État civil qui, de par leur faible coût, une politisation presque inexistante et des tâches simples accomplies à grande échelle, ont une organisation spatiale et technologique assez stable, et les hôpitaux ou la police, dont les problèmes à résoudre et les instruments d'action apparaissent en changement spatial continu. Si le choix de ne pas étudier les politiques de planification urbaine et régionale en faveur d'autres secteurs apparaît donc convaincant, celui de ne pas se confronter avec les recherches sur ces politiques l'est moins. Leurs résultats sur l'allocation compétitive des ressources publiques entre les territoires<sup>23</sup>, ou sur les effets des réformes administratives<sup>24</sup> et de baisse de la capacité de dépense publique<sup>25</sup> sur les modes d'élaboration des politiques publiques au niveau local auraient trouvé des échos dans les cas analysés par Pollitt et contribué à clarifier les dynamiques de changement et les différences sectorielles.

Deuxièmement, l'explication du changement des *governments as placemakers* n'apparaît pas complètement aboutie.

Concernant l'articulation entre technologies et lieux, l'étude montre bien que, si le changement technologique entraîne une diminution des contacts directs entre citoyens et services publics, il ne s'agit pas pour autant d'une complète disparition du concret au profit du virtuel, mais d'une multiplication et diversification des canaux par lesquels les services sont livrés aux usagers. Il y a donc coexistence des relations de face-à-face et virtuelles, à la fois en fonction du type de tâche accomplie (certaines tâches ne pouvant pas être dématérialisées) et des caractéristiques du public (certains usagers ne pouvant pas accéder aux services virtuels). Néanmoins, en plus du changement technologique, d'autres variables semblent jouer un rôle fondamental pour expliquer pourquoi et comment la fabrique des lieux par les gouvernements change dans le temps. Le cas des hôpitaux (chapitre 6) montre clairement comment des facteurs financiers, politiques, professionnels (organisation du corps médical), et sociaux (vieillesse, urbanisation) contribuent à structurer les logiques de réorganisation des hôpitaux, mais ces variables ne font pas l'objet d'une réflexion analytique. De même, la question reste ouverte de savoir comment des éléments transversaux tels que les politiques de réduction de la dépense publique (très présentes dans tous les cas traités) s'articulent à la fois avec les trajectoires de changement propres à chaque secteur et avec le changement technologique.

Une dernière remarque porte sur les caractéristiques et le rôle des lieux dans l'étude, et donc sur l'influence exercée sur l'organisation et la localisation des

23. N. Brenner (2004), *New State Spaces*, *op. cit.*

24. R. Epstein (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 11, p. 96-111.

25. P. Perulli (2010), « Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione », *Stato e mercato*, 3, p. 395-424.

services publics. Il aurait été intéressant de systématiser davantage comment les logiques spatiales de chaque secteur d'action publique interagissent avec les caractéristiques matérielles et sociales des lieux<sup>26</sup>. Une piste possible aurait été la clarification du rôle de différents acteurs impliqués et du fonctionnement des mécanismes de politisation qui apparaissent, par exemple, dans les cas des délocalisations d'emplois publics et des politiques hospitalières. Ainsi, le choix de ne pas opérer de distinction entre État et collectivités locales, bien qu'il réponde au propos heuristique du concept de *government as placemaker*, fonctionne moins bien lorsque l'on s'interroge sur comment les lieux influencent les modes d'assurer des services publics, dont la responsabilité peut relever de niveaux de gouvernement ayant différents intérêts et rapports au changement technologique et aux lieux. Un raisonnement similaire vaut pour la prise en compte de ce que les partis, les syndicats, les lobbies, et les mouvements sociaux font aux gouvernements dans leur activité de fabriquer des lieux<sup>27</sup>. Par ailleurs, les logiques de politisation peuvent aller de la défense d'intérêts territorialisés, avec les luttes classiques du *pork barrel*<sup>28</sup> pour maintenir, éviter, accueillir des services publics, à des logiques de compétition politiques et allégeances partisans, aux référentiels nationaux attribuant plus ou moins d'importance au rôle des acteurs publics dans l'égalité territoriale via la localisation des services.

Ce livre répond à un manque dans la littérature sur le management public car il remet les lieux, la matérialité des technologies disponibles et les logiques spatiales au centre des études méso. En se proposant d'articuler ces différents éléments, l'étude des services publics est traversée par une tension entre l'analyse des relations changement technologique/lieux et celle des relations *governments as placemakers/lieux*. Bien résolue dans les chapitres empiriques, cette tension centrale n'a pas été déliée au niveau explicatif.

**Francesca Artioli**

CEE/Sciences Po

francesca.artioli@sciences-po.org

26. Ce thème est abordé par la prise en compte de la géographie et de la matérialité des lieux (par exemple, la problématique des services publics dans les lieux peu denses ou isolés par la géographie physique).

27. M. Keating (2008), « Thirty Years of Territorial Politics », *op. cit.*

28. Élaboré aux États-Unis, le terme *pork barrel politics* indique les décisions d'implantation d'équipements ou de services publics (bases militaires, gares, bureaux de poste...) prises par des élus de niveau *n* en échange de la construction ou du maintien ou d'allégeances de la part d'élus de niveau *n-1* ou *2* en vue d'élections plutôt au suffrage indirect (sénatoriales). Du fait du cumul de mandats, on peut observer en France des pratiques similaires en vue d'élections au suffrage direct (municipales, cantonales et législatives).