HAL
open science

Little Wise Men: Three Friends and the Public Administration They Made

Pierre-Yves Saunier

To cite this version:

Pierre-Yves Saunier. Little Wise Men: Three Friends and the Public Administration They Made. Transatlantica. Revue d'études américaines/American Studies Journal, 2007, 1, pp.26-47. 10.4000/transatlantica.1391 . halshs-00168308

HAL Id: halshs-00168308

https://shs.hal.science/halshs-00168308

Submitted on 27 Aug 2007

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.

Pierre-Yves Saunier
Chargé de recherches au CNRS

UMR 5600 Environnement Ville Société, Lyon

3 rue Marcel Péhu
69003 Lyon

pierre-yves.saunier@wanadoo.fr

Table des matières

I. **Le système de la *public administration* aux Etats-Unis d'Amérique**
II. ***Public administration*, science(s) administrative(s), science(s) de gouvernement et internationalisation**
III. **Charles Ascher, le Mickey Mouse de la *public administration* .**
IV. **Herbert Emmerich, un ami de 60 ans**
V. **Donald Stone, 'a life time of public service'**
VI. **Conclusion**

Résumé :
Cet article traite du travail transnational mené entre les années 1940 et les années 1960 par divers protagonistes de *public administration* états-unienne (entendue ici comme discipline, pratique, théorie et communauté professionnelle). Ce travail se développe entre organismes intergouvernementaux, associations internationales et sociétés professionnelles états-uniennes. On propose ici de contribuer à l'historicisation des phénomènes et processus d'internationalisation en passant par les pratiques qui les définissent, les fondent et les supportent, à travers l'activité de trois figures états-uniennes de la public administration, saisis dans leur activité quotidienne de « traducteurs de l'universel », occupés à développer un projet universaliste et universalisant, qui postule l'existence de phénomènes identifiables comme relevant de l'activité d'administration et susceptibles d'être appréhendés d'une semblable manière scientifique quel que soit leur contexte.

This article examines the transnational endeavors that presided over the establishment and maintenance of a structured regime of circulation in public administration taken as a

profession, a theory, a discipline and a governmental practice. The three individuals who are at the core of the article were vital in organizing this regime, and their contribution to integrate the contribution of inter-governmental organizations, non governmental organizations, professional US societies and US universities has left a deep imprint in the field. Assessing their contribution is the opportunity to develop some hunches and hypothesis on the existence of 'universalizing projects' that have shaped the interconnection and interdependency of our modern world.

Bio :

Pierre Yves Saunier est chargé de recherche au CNRS. Ses travaux portent sur l'histoire des circulations et des connections aux 19ème et 20ème siècles en matière de gouvernement municipal, de savoirs administratifs, avec un intérêt particulier pour le rôle des fondations philanthropiques, des organisations intergouvernementales et des associations internationales.

‘LITTLE WISE MEN : THREE FRIENDS AND THE PUBLIC ADMINISTRATION WORLD THEY MADE’. LE SYSTEME CIRCULATOIRE DES SAVOIRS DE GOUVERNEMENT AUX LENDEMAINS DE LA SECOND GUERRE MONDIALE

Comme les protagonistes de l’ouvrage de Walter Isaacson et Evan Thomas, [1] les personnages de cet article participent à la création d‘un monde. S’il ne s’agit pas ici d’une géopolitique nouvelle, avec des acteurs, des équilibres et des clivages inédits, comme le monde de la Guerre Froide dont Dean Acheson et ses amis tentèrent de saisir le développement, on a pourtant bien affaire à une définition inédite de la géographie, de l’organisation et du fonctionnement d’une sphère transnationale consacrée à la discussion et à la mise en forme des questions de gouvernement. L’établissement et la maintenance de cet espace social de définition et de diffusion des savoirs de gouvernement n’est pas du ressort exclusif des protagonistes étudiés dans cet article, ni de la période chronologique sur laquelle il s’attarde. Herbert Emmerich, Charles Ascher et Donald Stone développent leur action sur un terrain qui, de l’essor des sciences camérales en Europe à l’époque moderne jusqu’aux projections impériales des savoirs et schémas administratifs français et britanniques au 19ème siècle, s’inscrit dans la durée. Néanmoins, les deux décennies qui suivent la fin de la Second Guerre Mondiale voient s’ébaucher ce qui est devenu depuis un marché particulièrement actif. [2] Aujourd’hui, les entreprises d’import export de compétences administratives sont familières, rangées sous les bannières de la lutte contre la corruption, de la création d’agences administratives autonomes, ou, après l’avoir été dans les années 1980 1990 sous les couleurs de la transition démocratique, de la privatisation de certains secteurs, du dégraissage de l’Etat et de la bonne gouvernance. Entre les années 1950 et notre temps les ‘valeurs’ de cet espace ont donc bien changé (du planning à la dérégulation, de l’administration au contrat, du gouvernement à la gouvernance). Les espaces de l’échange ne sont pas non plus restés stables (avec par exemple l’ouverture d’un bassin de circulation des savoirs de gouvernement dans l’ancien bloc soviétique après 1989 [3]).

---

[1] *The Wise men : six friends and the world they made*, New-York : Simon & Schuster, 1986

[2] Cf. *Actes de la recherche en sciences sociales*, ’Sociologie de la mondialisation’, n.151-152, mars 2004.

[3] A noter toutefois que celui ci n’était pas auparavant hermétique, cf. Richard Vidmer & James Thompson*, Administrative sciences and politics in the USSR and the United States. Soviet responses to American management techniques 1917- present,* New York : Praeger, 1983.

D'autres partenaires interviennent désormais, notamment les grands cabinets d'audit privés. Mais ce sont les structures, la morphologie de cet espace, voir sa polarité qui sont restés profondément marqués par le travail de création de nos trois 'petits sages' dans les années 1940-1960. C'est alors que se solidifie un espace de circulations centré sur les Etats-Unis, marqué par une intégration entre organismes privés (Fondations philanthropiques, universités), organismes inter-gouvernementaux, gouvernements nationaux et organismes non gouvernementaux. Cet article propose de suivre trois des protagonistes de cette phase de mise en place, dans leurs trajectoires et dans leurs pratiques de travail, à travers des documents (correspondances, rapports, agendas…) qui permettent de saisir leur travail de l'intérieur. [4] Pour mieux saisir ce qu'ils mettent en œuvre, pour mieux comprendre au nom de quoi ils parlent , pour faire voir ce qu'ils peuvent porter sur la scène transnationale, il faut commencer par une double visite, géographique et thématique, sur les terrains de la *public administration*.

Le système de la *public administration* aux Etats-Unis d'Amérique

Perri Arnold, dans son ouvrage sur la réorganisation de la branche présidentielle de l'exécutif états-unien, a employé l'expression de *public administration establishment* pour décrire la forme prise dans ce pays par un ensemble d'hommes et d'institutions qui, de la fin des années 1920 aux années 1950 environ, font exister la *public administration* comme discipline universitaire, comme corps de principes, comme communauté de savants et de praticiens et comme registre d'action. Ce qui frappe peut être encore plus que l'existence d'un groupe fermé contrôlant l'accès à l'espace social et théorique de la *public administration*, c'est l'intégration systématique d'acteurs et d'organisations aux origines communes dans un projet d'action et de coordination pour 'l'amélioration du gouvernement'.

Ce système se construit sur les divers ordres de pratiques ébauchés depuis les années 1890, lorsque Woodrow Wilson et Franck Goodnow définirent l'étude de l'administration comme un champ pour la science politique, en un mouvement qui unissait quête d'émancipation disciplinaire (par rapport au droit), souci d'action politique (dans le cadre des

---

[4] Les matériaux utilisés ici proviennent de fonds d'archives conservés à Columbia University (Charles Ascher papers), Pittsburgh University (Donald Stone papers), University of Virginia (Herbert emmerich Papers, Guy Moffett Papers), University of Chicago (Charles Merriam Papers), Ford Foundation, Rockefeller Archive Center (Spelamn Fund of New York papers), Cornell University (American Society of Planning Officials papers). Cet article développe et étend quelques un des points abordés dans Pierre-Yves Saunier, "Tel Mickey Mouse jouant au tennis… Note de recherche : Charles S.Ascher et l'internationalisation de la public administration ', *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°151-152, Mars 2004, p.49-56.

mouvements de *reform*) et réflexion philosophique (autour de la redéfinition de la place et du rôle du citoyen et du pouvoir). Cette pluralité d'objectifs, de principes et d'acteurs contribua à délimiter un espace disputé, où s'allièrent et se désunirent des définitions et des contenus portés par des groupes divers, des universitaires en quête d'affirmation disciplinaire aux militantes des *settlements* plaidant pour une administration municipale fournisseuse de services de qualité, en passant par les politiciens réformateurs soucieux de limiter les effets des machines politiques, les partisans de la rationalisation taylorienne du travail administratif, et ceux pour qui une administration efficace et rationnelle était la condition de l'avènement d'une nouvelle citoyenneté participative et responsable.

C'est finalement une définition très technique de l'étude de l'administration qui émerge de cette bataille. L'icône de ce premier moment de l'étude de l'administration est sans doute la mise en place de la procédure du budget, commencée dans les municipalités, poursuivie dans les états et poussée jusqu'au niveau fédéral [5]. Dans l'ensemble, l'étude de l'administration est alors soucieuse de machinerie administrative (spécialisation fonctionnelle des services), de mise en ordre des dépenses et des recettes, de lignes de commandement ou des modalités de recrutement et de gestion du personnel administratif (*civil service reform*). Ces préoccupations dominent dans les travaux de conseil aux administrations de l'Institute for Government Research ou du National Institute of Public Administration, et s'incarnent dans la figure de Frederick Cleveland, ancien professeur de finance, spécialiste du budget et expert majeur des premières décennies du siècle.

Un premier ensemble d'institutions naquit de ces prémices chahutés, sous la forme de commissions d'études ponctuelles (la Commission on Economy and Efficiency nommée par le Président Taft en 1910), de formations universitaires (University of Michigan crée un *master's program* en *municipal administration* en 1914) , de traités académiques (*Politics and administration* de Goodnow en 1900), ou d'agences d'études (création du New York Bureau of Municipal Research en 1907). Cette première configuration de l'étude de l'administration est néanmoins marquée par la fragilité institutionnelle, et par une triple marginalité puisqu'elle géographiquement centrée sur New York City, thématiquement orientée sur l'administration et le gouvernement municipal et politiquement marquée une connotation militante réformiste. Les années 1920 voient émerger une nouvelle configuration marquée par la mise en système des institutions existantes, la mise en synergie des universitaires et des administrateurs et la volonté claire de mettre la *social science* au service des choix politiques en une nouvelle configuration objective et neutre de l'étude de l'administration. La *public administration*, vocable dont l'usage se généralise alors, est mise

---

[5] Jonathan Kahn, *Budgeting democracy. State building and citizenship in America 1890-1928*, Ithaca, Cornell University Press, 1997

en traité par Leonard White, premier titulaire d'une chaire en *public administration*, dans son *Introduction to the study of public administration*, premier manuel de la discipline émergente (1926). Il y postule l'unité du processus administratif, l'émancipation de la nouvelle discipline par rapport au droit et son lien théorique avec les bases du *management*, la possibilité d'une administration scientifique et la centralité de l'administration dans la question du gouvernement contemporain. Ce nouveau système est initié par des hommes familiers des institutions de la première génération des institutions de l'étude de l'administration pour les avoir animées, soutenues ou créées. Il résulte d'une coalition stratégique entre universitaires (Leonard White et Charles Merriam, du département de science politique de University of Chicago), experts du conseil et de la réforme administrative (Luther Gulick, directeur du National Institute of Public Administration), administrateurs locaux, d'états ou fédéraux (Louis Brownlow, *city manager*) et gestionnaires des grandes fondations philanthropiques (Raymond Fosdick et Beardsley Ruml, des responsables du complexe philanthropique rockefellerien) [6]. Tous ceux là vont se trouver associés à la création et à la gestion des nouvelles institutions qui forment le système de la *public administration*. On les retrouve à partir de 1929-1930 autour de la Public Administration Clearing House et du *1313 center*, groupement d'associations professionnelles d'administrateurs et d'élus de tous secteurs et de tous niveaux dont la mission est de contribuer à 'l'amélioration du gouvernement' par des actions directes dans l'administration et auprès des administrateurs (formation, services de conseil, recherche, standardisation des procédures, organisation de la profession…). Ce sont aussi ces hommes qui chapeautent l'essentiel du travail de recherche en *public administration*, à partir du Committee on Public Administration créé en 1929 au sein du Social Science Research Council. On les retrouve encore dans l'animation des formations universitaires en *public administration*, qu'il s 'agisse du programme mis en place à partir du milieu des années 1920 à University of Chicago ou de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de Syracuse University. Ce sont eux qui animent l'American Society of Public Administration fondée en 1939, son journal *Public Administration Review* et les divers comités qui assurent la vie scientifique de la communauté. Enfin, ils travaillent en étroite association avec l'organisation qui finance et coordonne le système, le Spelman Fund of New York, organe de la philanthropie Rockefeller créé en 1929 et voué à partir de 1930 à

---

[6] Les travaux de Barry Karl, *Executive reorganization and reform in the New Deal,* Cambridge, Harvard University Press, 1963 et *Charles E.Merriam and the study of politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1974, ont été les premiers à mettre en évidence cette conjonction et ses effets. Il faut noter à ce propos que Karl, qui commença de travailler sur ces sujets lors de ses études à la Graduate School of Public Administration (Harvard), collabora étroitement avec Louis Brownlow pour la rédaction de son autobiographie parue en 1958.

l'activité d'organisation du champ de la *public administration*. Du « méridien » de ce système, qui passe désormais par le campus de University of Chicago, en une incarnation recherchée de la distance vis à vis des centres du pouvoir de la Côte Est, émanent alors toute une série d'initiatives qui changent le fonctionnement organique, académique et pratique de l'administration états-unienne. Le travail en profondeur auprès des administrateurs eux mêmes produit des résultats aussi divers que l'augmentation du niveau de diplôme des recrues, la standardisation des procédures administratives, le développement d'un esprit de corps ou la circulation géographique accrue des administrateurs. La *public administration* devient dans le même temps un secteur spécifique d'activité universitaire, tant sur le versant de l'enseignement que sur celui de la recherche, alors que la version savante de la *public administration* insiste de plus en plus, dans ses traités, sur le contexte social et politique de l'activité administrative, dont les fonctions de programmation et de planification sont mises en avant. La *public administration* comme corps de savoir et comme pratique est alors très liée à la mise en place du *big government* et à l'extension des activités, notamment fédérales, tant durant le New Deal que durant les années de la Seconde Guerre Mondiale. Les administrations elles-mêmes voient leurs pratiques influencées par le fonctionnement du système. Des changements prennent place au sein des municipalités, notamment suite aux missions d'audit administratif et de conseil en amélioration organisationnelle de Public Administration Service, l'agence de conseil créée par les diverses associations du 1313 au milieu des années 1930, ou suite au travail des *field men* des diverses associations. Ils se développent aussi au cœur des administrations de certains états dont les structures sont réorganisées avec les conseils des hommes du 1313 et les financements du Spelman Fund. Ils s'incarnent enfin dans les nouvelles agences créées lors du New Deal (notamment dans les secteurs du logement, du *welfare,* du *planning*) dont l'administration fait appel aux compétences des hommes du 1313, et jusqu'en haut du gouvernement fédéral dont la branche exécutive est réorganisée en 1939 selon des lignes tracées par une commission dirigée par Louis Brownlow[7]. Le *Bureau of the Budget*, une des créations principales du plan de réorganisation de l'exécutif présidentiel mis en œuvre en avril 1939, destiné à renforcer les moyens d'action, de programmation et de contrôle du Président des Etats-Unis et qui va être un des principaux organes administratifs de la présidence jusqu'aux années 1960, est une des illustrations de cet impact. Il n'est pas indifférent que les premières équipes qui l'animent soient très liées au *1313 center*, qu'il s'agisse des membres du noyau dur de son *staff*, choisis au sein de l'équipe de Public Administration Service, ou de son premier

---

[7] Peri E. Arnold, *Making the managerial presidency : comprehensive reorganization planning 1905-1980*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

directeur Harold Smith, un proche de Louis Brownlow [8]. Enfin, c'est dans l'intégration des différents niveaux de gouvernement (local, étatique, fédéral), ce qu'on appelle les *intergovernmental relations*, que l'impact du système mis en place dans les années 1930 est peut être le plus fort et le plus durable, en ce qu'il repose sur une utilisation de toutes les possibilités d'intégration offertes par les ressources disponibles : par les pratiques, par les acteurs, par la recherche, par l'enseignement, par le conseil.

Les réseaux, les structures et les concepts mis en place au cours de la décennie 1930 semblent s'effriter à partir de la fin des années 1950 sur la scène domestique. Des éléments du système disparaissent alors : le Spelman Fund of New York met fin à ses activités en 1946, la Public Administration Clearing House disparaît en 1956, le Public Administration Committee du Social Science Research Council ferme lui aussi boutique. Dans le même temps, de nouveaux acteurs apparaissent sur la scène, qu'il s'agisse de lieux de recherche et d'enseignement (Harvard School of Government) ou d'auteurs (Dwight Valdo, Herbert Simon, Robert Dahl) qui complexifient la version savante de la *public administration* et remettent en cause certains de ses canons, notamment à l'occasion de la vague behaviouriste. Mais la plupart de ces nouvelles données s'intègrent aux espaces théoriques et sociaux du système né dans les années 1930, d'autant que certains membres de l'*establishment* des années 1930, tels Luther Gulick et leurs héritiers, dont Ascher, Emmerich ou Stone, ainsi que nombre des organisations créées dans ces années fondatrices, continuent leur action et assurent une pérennité de principes, de normes et de pratiques.

Public administration, science(s) administrative(s), science(s) de gouvernement et circulations

La *public administration* états-unienne est une des versions contemporaines du rapport entre savoir et action politique et administrative. Ce rapport a une histoire longue, fortement liée à celle des Etats, histoire qui met en scène de nombreux protagonistes, depuis les juristes des Rois de France aux philosophes de cours en passant par les caméralistes allemands, et qui s'enrichit considérablement de pratiques de dépaysement en direction des espaces extra-occidentaux (notamment vers le monde chinois).[9] Inscrire le moment contemporain dans

---

[8] L'histoire complète du service a été écrite par Larry Berman, *The office of management and budget and the presidency 1921-79*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

[9] sur cette longue durée, voir notamment Michel Sennelart, *Les arts de gouverner. Du régime médiéval au concept de gouvernement,* Paris, Seuil, 1995 ; Michael Stolleis, *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police 1600-1800*, Paris, PUF, 1998 ; Pierangelo

cette histoire longue demanderait plus que l'invocation des mânes d'Auguste Comte ou de Saint Simon dans *De la réorganisation de la société européenne*, et en tracer l'identification progressive comme une conception spécifique de la politique amènerait sans doute au portrait de changements très progressifs et non linéaires dans la conception de ce qu'est le « gouvernement », changements dont l'onde dépasse sans doute les scansions canoniques de l'histoire. Cette préoccupation fournit en ce moment même l'armature à de nombreuses recherches dont témoignent plusieurs publications récentes.[10] Un des traits fondamentaux du moment contemporain semble être la problématisation scientifique des actes de gouvernement et d'administration, problématisation qui se traduit par un intérêt marqué pour l'administration comme branche apolitique, et donc objectivable, du gouvernement. Cette évolution vers une mise en science semble particulièrement marquée à partir des dernières décennies du 19ème siècle, dans des sociétés européennes et nord-américaines aux prises avec les constats de mutations sociales, politiques, culturelles que différents protagonistes identifient comme appelant des modalités nouvelles de contrôle et de régulation. Dès lors, contrôle social, ordre social, progrès social peuvent rimer avec perfectionnement de l'outil administratif et gouvernemental.

« Les procédés légaux de l'administration remplaceront de plus en plus les procédés arbitraires du gouvernement ; ou si l'on veut le gouvernement ne sera plus comme le concevait Rousseau qu'une suprême administration ».[11] « Je pense que la civilisation elle-même dépend de notre habileté à développer la Science, la philosophie et la pratique de l'Administration capable d'accomplir les fonctions publiques de la société civilisée ».[12] Il serait assez facile de fournir une longue liste de citations, en provenance des Etats-Unis d'Amérique ou d'Europe, qui témoigneraient d'un état d'esprit semblable, propension à insister sur l'aspect administratif de l'activité de gouvernement d'une part, et présentation de

---

Schiera *Von der Verfassung zur Verwaltung : burgerliche Staatswissenschaft in Deutschland und Italien nach der nationalen einigung*, Francfort, Klostermann, 1984.

[10] Voir les numéros spéciaux 'Sciences du Politique' (*Genèses*, 37, décembre 1999), 'les savants et le politique' (*Politix*, 48, 4°trimestre 1999), 'Sur la science de l'Etat', *Actes de la recherche en sciences sociales*, 133, juin 2000), 'Sur la formation des sciences de gouvernement', *Revue française de science politique*, 53, 2, avril 2003, ou les travaux en cours du groupe 'sciences camérales' dirigé par Pascale Laborier. Soulignons ici que ces préoccupations ne s'adressent pas qu'au gouvernement 'national', comme l'illustrent les travaux de Renaud Payre qui développe son projet de 'Socio-histoire du gouvernement moderne' en s'attachant au gouvernement municipal, national et supranational

[11] André Mater, « Nature et classification des faits administratifs », *L'Année administrative*, n°1, 1903, p.339.

[12] Charles Beard, 'The role of administration in Government', *The work unit in Federal Administration*¸, 1937, p.3.

l'administration comme objet de science d'autre part. Plusieurs avatars de cette 'scientifisation' sont aisément localisables au tournant entre 19ème et 20ème siècle.[13] Leurs variations concernent les approches, qui couvrent une gamme allant de l'approche par l'ingénierie et la science de l'organisation[14] jusqu'à la problématisation par les sciences sociales[15] en passant par le renforcement du lien entre travail administratif et travail juridique.[16] Ces variations concernent aussi les groupes sociaux, politiques et professionnels mobilisés, ou les différents niveaux de gouvernement et d'administration qui sont appréhendés, ou encore l'intensité variable avec laquelle les gouvernements et les administrateurs se mêlent à l'entreprise.[17] La *public administration* états-unienne est un de ces avatars (voir encadré n°2).

Une autre caractéristique du moment contemporain réside dans l'internationalisation précoce des confrontations, rapprochements, échanges entre ces diverses approches, alliances, groupes et définitions. Cette internationalisation, dont on a proposé de définir le stade actuel

---

[13] Cf. par exemple Odile henry, 'De la sociologie comme technologie sociale. La contribution de Jean Coutrot 1895-1941', *Actes de la recherche en sciences sociales*, 153, 2004 , p.48-64.

[14] On pense ici à certains tayloristes états-uniens comme Morris Cooke, les groupements qui suivent Fayol ou les 'documentalistes' tels que les Néerlandais de la Nederlansche Vereeniging van Gemeente Belangen qui insistent sur la classification et la systématisation des documents administratifs.

[15] Cette approche est particulièrement développée aux Etats-Unis. On pense ici à la *Wisconsin idea* (ce moment ou la conception et l'exécution de la *policy* de l'état du Wisconsin sont très liées aux ressources de University of Wisconsin), au mouvement de *municipal reform* des années 1890-1910 qui s'arc boute sur les enseignants de science politique, de sociologie, d'économie ou de droit, ou au développement, dans les années 1920, de la discipline de la *public administration* à partir des paradigmes et des organisations des sciences sociales (cf. encadré n°2)

[16] Cette approche par le droit administratif et constitutionnel, qui mobilise les juristes des institutions de l'Etat (conseils d'Etat notamment) et les professeurs de Droit semble particulièrement développée dans certains milieux continentaux, notamment en France, en Belgique ou en Espagne. La notion de 'sciences administratives' est particulièrement liée à cette approche.

[17] Un des terrains privilégiés de la problématisation scientifique des faits de gouvernement et d'administration est la municipalité et plus particulièrement la municipalité urbaine, point d'attaque pour des positions de 'perfectionnement' et de 'réforme' des méthodes et pratiques politico administratives dans divers contextes (Cf. Renaud Payre, *À la recherche de la « science communale ». Les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, Thèse de doctorat de science politique, Université Pierre Mendès France Grenoble II, décembre 2002 ; Federico Lucarini, *Scienze comunali e pratiche di governo in Italia (1890-1915),* Milan, Giuffré, 2003 ; Michael Frisch, 'urban theorists, urban reform and American political culture in the Progressive period', *Political science quarterly*, 97, 2, 1982, p.295-315

en parlant de 'marchés internationaux de la réforme des institutions d'Etat' [18], me semble même constitutive même des différentes positions, à l'image de ce qui se produit autour d'autres thèmes tous liés à de semblables réflexions autour des nouvelles formes du contrôle et de l'ordre social [19]. En ce qui nous concerne, elle prend forme comme structure d'échange entre administrateurs et universitaires autour des thèmes de l'administration et du gouvernement. Elle se développe par le truchement de séjours à l'étranger (voyages, études, visites), de correspondances, de publications savantes (notamment dans les colonnes des périodiques), de traductions d'ouvrages, de conférences, touchant à la fois des administrateurs, des élus, des réformateurs amateurs mais aussi et de manière croissante des spécialistes universitaires en provenance du droit ou des nouvelles disciplines en cours de construction. Ce versant 'volontariste' de la structure d'échange est assez précocement structuré par les activités et les réseaux de diverses associations inscrites dans le milieu du droit (notamment celles qui s'occupent d'arbitrage des conflits internationaux ou encore les premiers groupements savants de droit international et comparé). Les Congrès Internationaux des Sciences Administratives à partir de 1910, et l'Institut International des Sciences Administratives créé à l'issue du Congrès de 1930 sont une des structures associatives qui organise et formalise ces échanges. Il faut souligner que l'échange peut avoir lieu sous des formes bien plus contraintes, souvent en combinaison avec les formes précédentes. Gouvernements nationaux et organismes privés participent très tôt à ce commerce international des pratiques et principes de l'administration et du gouvernement. Au sein des empires coloniaux, dans le cadre de rapports de domination ou entre nations alliées prennent place des flux de conseils et de missions. Les travaux menés au sein de la Pan-American Union ou dans les pays d'Amérique Latine et des Caraïbes par les leaders états-uniens de l'étude de l'administration, les missions en Chine d'un certain nombre d'experts administratifs états-uniens et européens en témoignent parmi de nombreux autres

---

[18] Nicolas Guilhot, ''Les professionnels de la démocratie : logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain'', *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 139, 2001, p.53-65

[19] Je pense ici à l'urbanisme, à l'hygiène, au logement et à d'autres éléments constitutifs de l'idiome de la 'réforme'. Quoique j'exagère sans doute ici les positions de l'auteur, attaché à considérer la nationalisation des mondes réformateurs et à se méfier de leur mise en scène internationale, le travail de Christian Topalov sur la catégorie du chômage me semble une puissante illustration de la manière dont des problématiques nationales sont puissamment informées par des discussions internationales ('From the social question to urban problems : reformers and the working classes at the turn of the 20th century', *International Social Science Journal*, 1990, 42, 3 (125), august, p.319-33 ; *Naissance du chômeur 1880-1910,* Paris : Albin Michel, 1994)

cas qui semblent se multiplier au tournant des 19ème et 20ème siècle[20]. Un marché international s'ébauche même dans des bassins précis, comme par exemple l'Amérique du Nord, ou les firmes de *consulting* de Chicago, nées du mouvement de *municipal reform* des premières années du siècle, commencent à travailler au Canada. [21]

Les grandes fondations philanthropiques américaines, qui s'intéressent de manière suivie au gouvernement et à l'administration à partir du début des années 1930, contribuent alors à structurer ces échanges internationaux. Le Spelman Fund of New York dans l'entre deux guerres, les programmes de la Fondation Ford à partir des années 1950, participent en même temps de la réorganisation des flux transatlantiques et globaux. Jusqu'aux années 1930, conseils, paradigmes hommes et livres circulent plutôt de l'Europe vers les Etats-Unis. L'Europe des protagonistes états-uniens de l'étude de l'administration est alors une *frontier* à explorer, un espace de ressources rhétoriques et pratiques, un réservoir d'exhortations et de recettes. A partir des années 1940, le flux s'inverse et le système de la *public administration* états-unienne part à la conquête du monde. La *pax americana* y est pour beaucoup, avec les procédures d'exportation que secrètent ses divers programmes, du Plan Marshall au Point IV Program de Truman. L'Europe devient alors un espace de pratiques pour les acteurs de la *public administration*, tout comme les nouveaux pays nés de la décolonisation. Le travail domestique et les liens internationaux développés dans les années 1930 par le système états-unien de la *public administration* évoqué ci-dessus sont une autre des conditions de l'efficacité de cette inversion géopolitique des flux. Les spécialistes universitaires et privés de la *public administration*, à travers les réseaux savants, par le biais des programmes d'assistance technique du gouvernement états-unien ou au cœur des organismes spécialisés des grands organismes internationaux, assurent alors à la *public administration* un développement universel qui se traduit notamment par la floraison d'écoles et d'associations de *Publica Amministracion/ Public Administration/Administration publique* à travers l'Amérique Latine, l'Asie ou l'Afrique, avec le soutien de la Fondation Ford, qui finance de nombreux programmes d'éducation, de recherche et de conseil en *public administration* dans les années 1950-1960. L'idiome partagé de ces nouvelles organisations,

---

[20] Un très beau cas est fourni par l'entreprise de grand style de transferts entreprise par le gouvernement du Japon de l'ère Meiji, cf. Eleanor Westney, *Imitation and Invention. The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan,* Cambridge, Harvard University Press, 1987.

[21] Le cabinet Arthur Young & Co se voit proposer en 1918 de remodeler le *civil service* canadien juste avant que Edwin Griffenhagen et ses hommes, fraîchement organisés en société indépendante de Young & Co, n'interviennent dans l'administration municipale montréalaise. Alasdair Roberts, *So-called experts. How American consultants remade the Canadian civil service 1918-1921*, Toronto, Institut d'Adminstration Publique du Canada, 1996 ; Michèle Dagenais, *Des pouvoirs et des hommes*, Montréal, /Institut d'Administration Publique du Canada/McGill-Queen's University, 2000, p.56 sqq.

et l'approche du gouvernement et de l'administration dans les années 1950-1960 est très largement celui de la *public administration* formalisée et organisée dans les années 1930, agrémentée de ses nouvelles trouvailles techniques (*policy analysis*, PPBS…) qui sont largement diffusées. [22] Charles Ascher, Herbert Emmerich et Donald Stone sont trois figures éminentes de cette réorganisation des flux transnationaux en matière de *public administration*.

Charles Ascher, le Mickey Mouse de la *public administration* .

Ce sous titre ne se veut ni désinvolte, ésotérique ou cinéphile. Il se réfère simplement à une métaphore employée par Charles S. Ascher, un des personnages les plus actifs rencontré lors de mes travaux sur l'histoire contemporaine des circulations et connexions internationales autour du terrain urbain et des structures d'administration et de gouvernement [23] : « J'ai passé plusieurs heures avec Tickner, Emmerich et Emil Sady sur le brouillon d'une lettre de la Public Administration Branch de l'United Nations Technical Assistance Administration invitant l'International Union of Local Authorities à proposer une étude de la fourniture de services aux gouvernements locaux par les gouvernements nationaux ou les Unions de villes, afin de stimuler l'activité sur ces thèmes dans les pays sous développés. Maintenant, tel Mickey Mouse jouant au tennis, je me précipite de l'autre côté du filet pour aider à retourner le service. J'ai appris qu'Emmerich serait à la table ronde de l'International Institute of Administrative Sciences en Belgique, et je le pousse à venir à La Haye pour rencontrer Arkema [le secrétaire de l'IULA] afin de précipiter les choses lors d'une négociation directe en juillet prochain ».[24] La métaphore, tout autant que les évènements relatés ou le document dont elle est extraite (un « *round up »* de Charles Ascher), est fidèle aux activités de celui qui fut l'un des protagonistes principaux d'un projet d'internationalisation de la *public administration* comme discipline, pratique, théorie et communauté entre les années 1930 et les années 1960. Il n'est pas question ici de présenter

---

[22] Les travaux sur la ré appropriation française des procédures de comptabilité nationale dans les années 1940-50, puis de l'outil Program Planning and Budgeting System (PPBS) développé au sein de la RAND Corporation dans les années 1960, suggèrent des pistes intéressantes en la matière. Cf. François Fourquet, *Les Comptes de la Puissance*, Paris, Encres, 1981 et Vincent Spenlehauer "Intelligence Gouvernementale et Sciences Sociales", *Politix*, 48, 1999, p.95-128.

[23] Pour une présentation d'ensemble, Pierre-Yves Saunier, 'Sketches from the Urban Internationale. Voluntary societies, international organizations and US Foundations at the city's bedside 1900-1960', *International Journal for Urban and Regional Research*, , vol.25 (2) june 2001, p.380-403.

en détail ce projet et ses incarnations, mais plutôt de proposer quelques ouvertures sur Ascher et certains de ses partenaires dans leur travail quotidien d'internationalisation. L'activité et les caractéristiques de Charles Ascher le posent en démiurge et praticien consommé de ces processus, dont la finalité explicite est dans son cas de produire des objets universels, ayant cours sur l'ensemble de la planète, qu'il s'agisse de structures associatives, de formes d'organisation, de principes d'action ou de concepts et de pratiques dans la sphère de l'organisation de l'administration publique. L'activité d'Ascher et des autres membres du régime transnational de la *public administration* s'inscrit en effet dans un projet universaliste et universalisant, qui postule l'existence de phénomènes identifiables comme relevant de l'activité d'administration et susceptibles d'être appréhendés d'une semblable manière scientifique quel que soit leur contexte, même s'il faut noter la grande flexibilité des praticiens de la *public administration* en termes de réalisations pratiques et leur disponibilité pour les adaptations aux systèmes locaux. Le travail quotidien d'Ascher entre la fin des années 1940 et la fin des années 1960 permet de considérer dans le détail les méthodes, possibilités et contraintes contenues dans la position qui est la sienne, posture que l'on pourrait peut être capturer sous l'appellation d' « interprète de l'universel », en dérivant cette notion des propositions de Pascale Casanova autour de la « fabrique de l'universel » dans l'espace littéraire et du rôle des intermédiaires de la « traduction » au sens large du terme.[25] Cette appellation correspondrait à la posture adoptée par Ascher dans toute son activité, où il prend soin de ne jamais prêter flanc à aucune suspicion quant à ses ambitions personnelles ou quant à sa soumission à des stratégies nationales, toujours soucieux d'être un recours, une force de proposition « neutre ». Elle correspondrait aussi à l'ordre de légitimité et de validité dont Ascher se réclame pour justifier ses propositions, ordre supérieur défini à la convergence d'une part des règles de l'objectivité scientifique dans l'approche des phénomènes administratifs, des méthodes de gouvernement ou des problématiques de politique publique, d'autre part des espérances et projets pour des formes de société planétaire unifiée qui sont le référent ultime des divers projets 'globalisants' sous leurs diverses espèces.[26] La notion d'interprète rend encore compte du travail de ré interprétation et d'adaptation que Ascher effectue sans cesse pour rendre possible les interactions entre les différents partis qu'il met en contact, et la multiplicité de ses fonctions pratiques (passeur

---

[24] University of Virginia Special Collections Library, Herbert Emmerich Papers, RG 21/38.711, box 3, Folder Charles S.Ascher 1956-1962, 'Round up 1958 #2, February 1-28 1958', p.1

[25] Voir Pascale Casanova, *la République mondiale des lettres*, Paris, Le Seuil, 1999, ainsi que son article 'Consécration et accumulation du capital littéraire. La traduction comme échange inégal', *Actes de la recherche en sciences* sociales, 144, septembre 2002, p.7-21.

[26] Armand Mattelart, *Histoire de l'utopie planétaire. De la cité prophétique à la société globale*, Paris, La découverte, 2000.

actif, truchement, introducteur, organisateur, éminence grise, manipulateur, prescripteur…). Enfin, elle rappelle que son activité se situe dans des limites et s'exerce sous des contraintes qui ne sont pas ici linguistiques ou littéraires mais s'inscrivent dans un contexte de géopolitique savante et diplomatique, à la jonction et sous le rayonnement d'espaces sociaux et politiques aussi divers que les batailles de couloir onusiennes, les jeux du monde académique, les relations diplomatiques bi et multilatérales, les perceptions culturelles transatlantiques ou transhémisphériques, les problèmes concrets de l'administration des pays d'Amérique Latine ou d'Asie ou les mutations des systèmes de pouvoir aux Etats-Unis (alternances politiques, modifications structurelles des caractéristiques sociales et culturelles des responsables administratifs et politiques…).

Figure de second rang, absent ou marginal dans les index des ouvrages de science politique ou de *public administration*, Ascher est pourtant au centre des réseaux états-uniens et internationaux de la public administration, réseaux qu'il met en place et fait vivre dans le long terme avec ses partenaires états-uniens, européens, asiatiques, latino-américains. En jouant sur les mots, on peut le définir comme un clerc (intellectuel) et comme un *clerk* (employé de bureau, vendeur) de la *public administration*. Les bases de son action internationale et internationalisante sont posées dans les années 1930, lorsqu'il rejoint le *1313 center*, appellation finale et familière du groupe d'associations d'administrateurs et d'élus (locaux, étatiques et fédéraux) qui se met en place sur le campus de University of Chicago à partir de 1929. Cette mise en place couronne plusieurs années d'élaboration d'un projet pratique 'd'amélioration du gouvernement', entrepris aux confins incertains entre nébuleuse réformiste, monde universitaire, philanthropie et sphère gouvernementale. L'entreprise, 'créature' du politiste Charles Merriam, est rendue possible par l'appui financier et intellectuel du *Spelman Fund of New York*, un organe ad hoc de la philanthropie rockefellerienne.[27] La participation d'Ascher à ce complexe met une fin à sa carrière de juriste, commencée en 1921 après l'obtention d'un Ll.B de droit à Columbia University. [28] Assistant du directeur de la

---

[27] Pour une approche plus détaillée, Pierre-Yves Saunier 'Ulysses of Chicago : American Foundations and public administration 1900-1960', in Giuliana GEMELLI & Roy Mc LEOD, *American Foundations in Europe. Grant-giving policies, cultural diplomacy and transatlantic relations 1920-1980,* Bruxelles, Peter Lang, 2003, p.115-128 ; 'Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la *public administration* aux Etats-Unis', *Revue Française de Science Politique*, vol.53, n.2, avril 2003, p.237-255

[28] D'abord avocat dans deux firmes de Wall Street, Ascher rejoint en 1926 la City Housing Corporation pour être son *counsel* et secrétaire. Son travail est marqué par sa collaboration à l'entreprise urbanistique et immobilière de Radburn, 'the city of the motor age', icône de l'urbanisme états-unien de l'entre deux guerres. Dans cette communauté du New Jersey construite et gérée par la City Housing Corporation, Ascher travaille aux côtés de ses futurs partenaires du 1313 Herbert Emmerich et Louis Brownlow. Chargé du suivi légal de tout ce qui toucha aux questions de l'immobilier, de l'urbanisme et des procédures de gouvernement dans la nouvelle communauté, il est identifié par Evan McKenzie comme un des inventeurs des formes de gouvernements privés qui régissent

Public Administration Clearing House Louis Brownlow, qui coiffe la vingtaine de groupements finalement associés au 1313, il contribue à gérer, organiser, créer des associations d'administrateurs ou d'élus et leurs service communs (documentation, publication, audit, conseil, ingénierie…). Il y apprend le métier de l'administration des associations et de leurs activités (organisation de conférences, réunions, rencontres), de la coordination inter-associative, de la mise en synergie entre associations, gouvernements et monde de la recherche en sciences sociales, du développement et de l'activation de réseaux, de la définition et circulation de l'information, ainsi que la routine grise et minutieuse des travaux d'enregistrement des décisions, des noms des personnes et des lieux, des circonstances ou le travail incertain et incessant des relations humaines dans des situations de coordination non-hiérarchiques. C'est tout ce B.A-BA non formalisé qui lui permet, avec ses complices Louis Brownlow, Don Price, Donald Stone, Herbert Emmerich (voie encadrés n° 3 et 4 pour des profils des deux derniers), et quelques autres, une maîtrise sociale, théorique et culturelle de la *public administration* états-unienne dans les années 1930. Il y conquiert aussi peut être cette « passion de l'anonymat », maîtrise paradoxale de l'effacement actif et de la discrétion agissante que son mentor Louis Brownlow établit en condition d'une action efficace dans la sphère de l'amélioration des pratiques gouvernementales et administratives.[29] C'est aussi par cette association avec le 1313 qu'Ascher constitue la ressource domestique sociale et intellectuelle de son action internationale à venir. Le réseau des associations du 1313, qui inclut aussi bien les gouverneurs d'états que les responsables des départements fiscaux des municipalités ou les fonctionnaires fédéraux du *Welfare*, le place au contact des pratiques et innovations administratives, tout particulièrement avec ces structures et pratiques nouvelles que le New Deal fait fleurir dans les Etats-Unis des années 1930 : agences semi autonomes et spécialisées, politiques sectorielles et administrations nouvelles (logement, *social security*…), *management research* du *Bureau of Budget*, réorganisation de l'exécutif fédéral…. Le programme international du 1313, marqué par une activité d'importation des pratiques administratives européennes et une implication croissante dans le travail et le fonctionnement de certaines associations internationales jugées propices à soutenir cette activité importatrice (*International Federation for Housing and Town Planning*, IULA, IIAS), participe aussi à l'inscription d'Ascher dans un cercle plus large, même s'il ne prend pas alors part directement aux flux transatlantiques (congrès, voyage d'études, comités de direction des associations internationales) qui sont une

---

aujourd'hui certaines de sformes résidentielles et communautaires connues sous le nom de *gated communities* (*Privatopia. Homeowner associations and the rise of residential private governments*, New Haven, Yale University Press, 1991).

[29] Brownlow fait de l'expression le titre du second volume de son autobiographie, *The autobiography of Louis Brownlow, Second half.* A *passion for anonymity*, Chicago, University of Chicago Press, 1958.

composante capitale de la conception et du programme du 1313.[30] Cette activité le place aussi au cœur des contacts interindividuels qui font exister le petit monde états-unien de la *public administration*, dans les sphères gouvernementales, les milieux universitaires ou les institutions privées de la recherche gouvernementale. C'est d'ailleurs en tant que secrétaire de la branche recherche du *Public Administration Committee* du *Social Science Research Council*, la structure qui organise la recherche en sciences sociales dans les Etats-Unis de l'entre deux guerres, qu'Ascher fait ses premiers pas personnels sur le terrain de l'internationalisation, avec l'organisation de deux conférences sur l'administration des organisations internationales et l'organisation supranationale.[31] Il bascule définitivement dans cette dimension aux lendemains de la Seconde Guerre Mondiale. Assistant du directeur général de l'UNESCO d'avril 1947 à décembre 1948, avec la mission cruciale de mettre en place le programme de l'organisme, représentant officiel des associations internationales liées à PACH auprès des Nations Unies et des autres organismes internationaux (à partir de 1949), puis co-directeur et directeur du centre international que PACH créé à New York à quelques encablures du siège des Nations-Unies (à partir de 1950), Ascher commence alors le travail qui l'occupe jusqu'au début des années 1970. Pendant ce quart de siècle, Ascher est une des chevilles ouvrières de la mise en place et du fonctionnement d'un système international en *public administration.* Ce système, propulsé par les financements de la grande philanthropie états-unienne, met en relation des associations internationales, des organismes intergouvernementaux, des structures états-uniennes (sociétés d'administrateurs, groupes académiques, agences gouvernementales comme l'International Cooperation Agency/US AID ou l'United States Overseas Mission, commissions d'attribution de bourses…), des groupes nationaux ou régionaux (écoles et instituts d'administration, sociétés savantes et professionnelles) et ces mêmes Fondations philanthropiques. Il est tourné, pour ceux qui l'animent, vers la perspective lointaine d'un ordre mondial pacifié par la prospérité neé de la société de marché et la diffusion de la démocratie libérale, perspective qui appelle le perfectionnement de la machine administrative et gouvernementale, du niveau local jusqu'à l'échelle supranationale. Cette perspective administrative globale, ébauchée

---

[30] Pour une vision d'ensemble, Pierre-Yves Saunier, 'La ridefinizione dell'Internazionale urbana : le fondazioni nordamericane e l'organizzazione internazionale del governo comunale, della pianificazione urbana e delle abitazioni tra gli anni '20 e '60' in Patrizia Dogliani et Oscar Gaspari (dir.), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento all'Unione europea*, Roma, Donzelli, 2003.

[31] On peut mentionner ici que Charles Ascher présentait quelques affinités biographiques avec l'internationalisation comme état ou propension, en tant que descendant d'une famille juive allemande immigrée, ancien élève de l'Ethical Culture School de New York dirigée par Felix Adler, parlant français et allemand depuis son enfance, voir en tant qu'étudiant dans une université et un département fortement marqués par certains personnalités tournées vers l'internationalisation, qu'il s'agisse de Nicholas Butler, président de Columbia, figure du 'pacifisme' réaliste des juristes incarné par le mouvement d'arbitrage des conflits et dirigeant du Carnegie

dans les années 1930 au 1313, et tout à fait en harmonie avec les visions qui soutiennent l'action internationale et internationalisante de la philanthropie rockefellerienne ou carnegienne depuis le début du 20ème siècle, s'accompagne de perspectives régionales (hémisphériques) ou opérationnelles de moyen terme, et se traduit dans le court terme par l'investissement dans la mise en relation des différents acteurs qui peuvent participer à l'avènement espéré, en une version sophistiquée des premières considérations carnegiennes sur le *mutual understanding.* [32]

Cette configuration ordonnée d'acteurs, que j'ai commence d'explorer, produit des textes théoriques et pratiques en *public administration*, des rapports, des ouvrages de recherche tout autant que des réformes administratives, des structures de recherche et d'enseignement en *public administration* ou des structures savantes et sociables d'universitaires et de praticiens. Plus que d'imposer une *one best way*, une manière unique de définir les contenus de l'activité administrative et gouvernementale, il diffuse et établit des manières de faire, des valeurs, des cadres de référence assez flexibles pour être accueillis et adaptés à travers l'Europe, l'Asie, l'Afrique ou l'Amérique Latine par des partenaires désireux de participer à cette entreprise tout autant pratique, théorique, politique, sociale et culturelle.

Le rôle d'Ascher dépasse la simple fonction de transmission. Il n'est pas qu'un messager de bonne volonté qui fait circuler les informations dans un réseau ou un réseau de réseaux. Sous réserve d'inventaire, et quoique ces succès soient ponctuels et sans cesse à confirmer, il semble avoir contribué par une présence continue et un 'lobbying thématique' de tous les instants à faire rentrer des thèmes comme l'administration, l'urbain et l'urbanisation dans les agendas des OIG avec lesquelles il travaille. Pour ce qui nous concerne ici, et pendant les décennies où il a animé l'internationalisation de la *public administration* avec ses complices de l'ère du 1313 (Donald Stone, Herbert Emmerich, Don Price, Rowland Egger entre autres), Ascher a puissamment contribué à mettre en place les réseaux qui font vivre le système, à créer certaines des structures du système, et à définir les rapports entre les principales structures mises en système. Outre son rôle d'aiguillon auprès des élites administratives que sa propre action et celle de ses compagnons ont contribué à mobiliser et organiser dans diverses régions du monde, et notamment dans les nouvelles nations, ou son rôle d'intermédiaire pour dégager des ressources financières ou humaines pour leurs organisations (bourses, stagiaires, contrats), il a notamment façonné de l'intérieur les associations internationales qu'il représente auprès des organismes internationaux, agissant

---

Edowment for International Peace, ou de James Shotwell, lui aussi fortement impliqué dans le mouvement pacifiste puis dans le soutien aux organismes intergouvernementaux nés du traité de Versailles..

[32] Pour une formulation des espaces temps du projet ('urgence', 'hémisphérique' et 'global'), on peut se reporter, par exemple, au mémorandum rédigé par Louis Brownlow, Charles Merriam et Guy Moffett (*executive secretary* du *Spelman Fund of New York*) pour servir de plan d'action à Nelson Rockefeller lorsqu'il devient *Coordinator for*

avec force pour leur transformation en groupements à couverture planétaire et multifonctionnelle (mêlant professionnels et agents gouvernementaux) et en organismes de services pour leurs membres, pour les gouvernements locaux et nationaux et pour les organismes intergouvernementaux.

Plus largement, c'est tout le pôle des ONG qu'il contribue à pousser dans cette direction, tant par son activité informelle de conseil et de discussion que par son rôle de direction et la pérennité de sa présence dans la Conférence des ONG auprès de l'Economic and Social Council des Nations Unies. De la même manière, il contribue à acclimater les ONG comme interlocuteurs et partenaires auprès des organismes intergouvernementaux ou des agences états-uniennes de l'assistance internationale. A ce titre, il est ainsi l'un des auteurs de la mise en place d'une phase particulière du rapport entre associations internationales et organismes intergouvernementaux, ces composantes d'un régime de gouvernance mondiale qu'on commence à considérer sous un angle historique.[33] Si l'entre deux guerres est marqué par un rapport incertain, sous le signe duel de la rivalité et de la coopération (comme notamment illustré par le rapport conflictuel entre les associations internationales du pôle bruxellois et l'institut International de la Coopération Intellectuelle)[34], si les années 1970-1980 sont décrites comme le moment de la montée en puissance des ONG, symbolisée par Amnesty International, Médecins sans Frontières ou Greenpeace, la période qui court s'étend entre 1945 et les années 1970 se caractérise par une intégration des actions des actions des associations et des organismes intergouvernementaux, selon une logique présente à la création des organismes des Nations Unies. Ascher et ses compagnons du 1313 semblent être des créateurs et des organisateurs de cette logique et de son fonctionnement, qui rencontre l'approbation des différents partenaires nationaux et notamment du Département d'Etat (conformément aux techniques de l'influence développées depuis l'époque de la *good neighbor policy* latino-américaine). L'efficacité de leur contribution s'inscrit dans la longue durée des flux et des contacts mis en place depuis le

---

Inter American Affairs en 1940 (UVA, Guy Moffett papers, Mss 9768, box 3, Folder Latin America 1940-42, 'memorandum', notamment p.1-8).

[33] Divers travaux récents concourent à cette perspective dont Akira Iriye, *Global community. The role of international organizations in the making of the contemporary world*, Berkeley, University of California Press, 2002 ; John Boli and George M. Thomas, eds., *Constructing world culture. International nongovernmental organizations since 1875* (Stanford : Stanford University press, 1999), Daniel Holly, *Les Nations-Unies et la mondialisation. Pour une économie politique des organisations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2003 ou Jean-Jacques Renoliet : *L'UNESCO oubliée. La Société des Nations et la coopération intellectuelle (1919-1946,)* Paris, Publications de la Sorbonne, 1999,

[34] Cf. W. Boyd Rayward, *The Universe of information : the work of Paul Otlet for documentation and international organisation*, Moscou, All-Union Institute for Scientific and et Technical Information, 1975.

début du siècle avec l'Europe autour du thème administratif, contacts intensifiés et élargis (dans l'hémisphère américain justement) dans les années 1930 sous l'égide du système de la *public administration*. Les leçons d'hier jouent alors à plein, tant au niveau des principes (appui sur les associations, lien entre recherche et pratique administrative, collaboration entre organismes civils et structures gouvernementales…) que des moyens, les grandes fondations philanthropiques états-unienne contribuant puissamment entre 1945 et 1970 au soutien des programmes intégrant ONG et OIG.

Herbert Emmerich, un ami de 60 ans

C'est en *high school* (Ethical Culture School) [35] entre 1910 et 1914 que Herbert Emmerich, né à New York City en avril 1897, se lie d'amitié avec son cadet de deux ans Charles Ascher (né en avril 1899). Leur correspondance se plaît à rappeler cette longue et fidèle relation, même si elle ne revient pas sur d'autre éléments qui rapprochent les deux hommes. Emmerich est en effet, comme Ascher, un enfant du West Side, originaire d'une famille juive allemande d'immigration assez récente, et son père, comme celui d'Ascher, est un petit industriel sans postérité (fabrique de rubans en soie). Emmerich fréquente néanmoins l'école à titre payant, et non en boursier comme Ascher dont le père, fabricant de cigares, a fait faillite. Leurs trajectoires ne divergent qu'un bref moment après la fin de leurs études secondaires. Emmerich effectue un cursus universitaire en économie, à la Wharton School de University of Pennsylvania, où il reçoit l'enseignement de Simon Patten, un des introducteurs majeurs de l'historicisme allemand aux Etats-Unis et des pères fondateurs de la discipline économique outre Atlantique, dont un Emmerich âgé rappelera à ses correspondants les considérations sur l'interdépendance des individus et des sociétés ou les réflexions sur la société d'abondance. Après quelques années erratiques durant lesquelles le jeune Emmerich émarge aux services secrets états-uniens, à une firme de conseil industriel et d'ingénierie managériale, à la firme paternelle et à celle de son beau père lui même petit industriel de la bonneterie, il trouve sa niche à la City Housing Corporation à partir de 1924. Jusqu'en 1933, il est le vice-président de cette société de logement à dividendes limités dirigée par Alexander Bing, un ancien président de l'American Ethical Union et parrain de l'Ethical Culture School, qui propose des solutions innovantes aux problèmes du logement et

[35] Le lieu n'est pas indifférent à cause de la propension de Félix Adler à développer son entreprise philosophique dans le monde, comme en témoignent ses mutliples initiatives dont le Universal Races Congress de 1911 à Londres

de l'urbanisme et construit les communautés de Sunnyside (dans le Queens new-yorkais) puis de Radburn (New Jersey). Ce Démocrate rejoint alors le staff de Henry Morgenthau Jr. à la toute nouvelle Farm Credit Administration, et y joue un rôle majeur dans la rédaction, la négociation et le passage du Federal Credit Union Act, mission pour laquelle il est choisi à cause de sa connexion militante avec le mouvement coopératif et de ses origines urbaines 'neutres'. Il administre ensuite l'exécution de ce programme de refinancement et de centralisation des opérations de crédit de l'agriculture états-unienne et finit par présider aux destinées de la Farm Credit Administration elle-même, une des mieux considérées des nouvelles agences fédérales. Il renoue avec ses vieux compagnons de Radburn en 1937, lorsque Louis Brownlow, ancien *municipal consultant* de la City Housing Corporation, lui propose de devenir son bras droit à la direction de la PACH. Comme bien d'autres membres des organisations du *1313 center*, son activité de consultant auprès de l'administration fédérale finit par le ramener en son sein. Tout en maintenant ses liens avec la PACH, Emmerich occupe des postes de direction à l'Office of Productions Management/ War Production Board (1941-1942), l'organisme qui gère et planifie la production industrielle de guerre aux Etats Unis, puis à la Federal Public Housing Authority qui distribue les fonds aux autorités locales pour la construction de logements publics. Lorsque Louis Brownlow prend sa retraite en 1945, Emmerich revient à Chicago pour lui succéder à la tête de PACH, et s'inscrit immédiatement dans le nouvel axe d'administration internationale ouvert au 1313 à partir du début des années 1940 (notamment à travers la participation au dessin administratif et à la gestion de l'United Nations Relief and Rehabilitation Administration).

A l'instar d'autres spécialistes du 1313, il contribue à la mise en place des nouveaux organes de l'ordre mondial, et plus particulièrement de l'UNESCO, notamment dans leur dimension administrative. Dans les années qui suivent, son activité de consultant/conseiller est très variée, auprès du Département d'Etat, du gouverneur de Porto-Rico, de l'UNESCO, de la US Atomic Energy Commission, du Bureau of Budget ou du President's Advisory Committee on Management Improvement . Mais c'est bien autour de l'administration des objets internationaux que son intérêt se précise. Il décroche pour PACH deux bourses de la Fondation Ford en 1950 et 1952 qui ancrent définitivement l'organisation dans l'international. Ces 1,3 millions de $ permettent de financer un large programme en *public administration*, dont le but est d'améliorer la capacité des Etats-Unis à administrer et de coordonner leurs politiques domestiques et internationales d'une part, et d'autre part d'améliorer l'efficacité des organisations intergouvernementales. La création d'un bureau de PACH à New York, pour donner assistance et conseil aux Nations Unies , à leurs agences et aux ONG, est une des principales traductions de ce programme qui propose en fait une extension à l'administration des choses internationales des procédures et recettes mises en place par le système de la *public administration* à l'échelle domestique entre 1930 et les années 1940. Le bureau new-

yorkais est dirigé par Rowland Egger, le représentant en mission de PACH en Europe à la fin des années 1930, puis par Charles Ascher, qui inaugure alors ses comptes rendus réguliers d'activités (les « *round-up* »). A partir de 1955, alors que les bourses de la Ford sont épuisées, Emmerich essaie vainement de trouver d'autres ressources pour PACH, qui est dissoute en 1957 et délègue ses diverses fonctions aux autres branches du système de la *public administration*. Emmerich accepte alors un poste de *senior consultant* auprès de la Public Administration Branch de l'United Nations Technical Assistance Administration. Tout en continuant son travail de conseil en administration international (*management survey* de l'UNESCO en 1963 et 1965 par exemple), il supervise le travail de recherche des Nations Unies en *public administration*, dirige le travail d'assistance technique de la *Branch* en Amérique Latine et du Sud, et exécute lui–même certaines missions (par exemple au Venezuela mai-juin 1958 où il met en place une *Comision de Administracion Publica*). On retrouve dans l'activité qu'il génère sur place les recettes éprouvées du *1313 center* : réforme technique (organisation, budget, personnel, finances…), création d'associations professionnelles d'administrateurs, insistance sur la formation, mise en place d'instituts unissant recherche et enseignement... Cela est d'autant moins étonnant que le programme qu'il développe découle des enquêtes et contacts développés par PACH au début des années 1950, et que nombre de conseillers techniques américains ou étrangers en *public administration* employés par les Nations-Unies ont transité par le 1313. Emmerich quitte les Nations-Unies en 1963 et continue le travail international sous d'autres formes, soit en liaison avec les Nations Unies (pour lesquelles il participe aux divers comités d'évaluation et de programme en *public administration*), soit par l'enseignement qu'il délivre désormais comme *professor of government and foreign affairs* à University of Virginia, soit au sein de l'International Institute of Administrative Sciences, basé à Bruxelles, dont il est le premier président américain de 1962 à 1968. Il donne à l'Institut une vigoureuse orientation vers la recherche et vers l'ouverture aux pays neufs, en même temps qu'il œuvre à fournir les soutiens logistiques et financiers d'une telle politique (notamment à travers diverses bourses de la Fondation Ford). Il cesse progressivement ses activités en 1969, et décède en septembre 1970, en ayant consacré toute la deuxième partie de son existence à l'internationalisation de la sphère de la *public administration* comme conseiller, conspirateur, animateur, administrateur, enseignant ou praticien, particulièrement actif dans la structuration des échanges avec l'Europe et les Amériques.

Donald Stone, 'a life time of public service' [36]

---

[36] Voir le volume *A life time of public service. A tribute to Donald Stone*, New-York, American Society of Public Administration, 1996.

Tout célébratif qu'il soit, le titre de cette brochure dédiée à Donald Stone est rigoureusement exact. Le curriculum vitae de Stone se parcourt comme un annuaire d'administrations publiques états-uniennes ou internationales, ou d'organisations vouées à l'étude de l'administration publique.[37] Sa vie professionnelle toute entière, et une partie de sa vie privée (sa femme Alice est étroitement associée à son activité de savant et d'organisateur), est en fait placée sous le signe de la *public administration*, milieu, discipline et savoir dans lesquels il est socialisé très tôt. Né en 1903, Donald C.Stone a 22 ans lorsqu'il s'inscrit au *Master's program* de la School of Citizenship and Public Affairs de Syracuse University. Frais émoulu de Colgate University (*bachelor of sciences*, mention science politique et économie), les conseils de Raymond Fosdick, *alumni* de Colgate, conseiller privé de John D Rockefeller III dans ses affaires philanthropiques et spécialiste lui même de *public administration*, ne sont peut être pas pour rien dans cette orientation, comme des recommandations ultérieures le laissent penser. Son *masters of science in public administration* en poche en 1926, le voilà en stage au National Institute of Public Administration à New York City (dont Charles Merriam, Leonard White, Raymond Fosdick et Louis Brownlow sont quelques uns des principaux administrateurs), puis en 1927 assistant au directeur du Cincinnati Bureau of Municipal Research (père de l'assistant de Louis Brownlow lors de son contrat de city manager à Petersburg), où il accomplit son initiation aux *surveys* et aux *installations* de la *public administration* technique : règlement du personnel, organisation générale de l'administration municipale, système d'évaluation des employés. Surtout, il y poursuit une spécialisation dans le travail sur l'administration de la police, déjà amorcée à New York (et par ailleurs spécialité de Fosdick). C'est cette spécialisation qui lui vaut son recrutement en 1928 comme Directeur adjoint du Committee on Uniform Crime Records, une entreprise sponsorisée par l'International Associations of Chiefs of Police et le Département de la Justice qui donne naissance au fichier national des crimes et des délits, base de l'action du nouveau FBI. Ce travail le détourne à la fois d'un séjour en France (Ecole Libre des Sciences Politiques) et des études doctorales qu'il pensait entreprendre avec Charles Merriam à University of Chicago. Mais il lui donne des lettres de crédit dans le milieu. C'est sur cette base qu'il devient en 1930 directeur de la recherche pour l'International City Manager Association, une des toutes premières organisations professionnelles à rejoindre le campus de University of Chicago dans le cadre de l'opération lancée par Charles Merriam et ses partenaires. Il effectue en 1932 alors son premier voyage d'études en Europe (déjà visitée en 1922 avec une summer school d'économie et de politique de la YMCA), pour y étudier le

---

[37] Jusqe'aux jobs d'été de son époque estudiantine, consacrés à des travaux pour les opérations de lotissement d'une mairie de l'Ohio, état dont il est originaire.

traitement de diverses questions (du budget au nettoyage des rues en passant par les systèmes nationaux de statistiques de l'activité municipale) qui concernent sa propre activité de recherche pour le compte de l'association des *city managers*. Dans cette position, puis à la tête de Public Administration Service, l'agence de conseil et d'ingénierie administrative fondée par les associations du 1313, Stone continue ses investigations de l'administration municipale, bientôt complétées par des travaux analogues dans les administrations des états. Il exécute puis dirige les audits administratifs, les installations de nouveaux systèmes de personnel, de budget ou d'organisation générales dans plus de 100 administrations entre 1933 et 1939. La croissance des agences fédérales et le soutien du 1313 à leur conception et mise en place administrative l'amènent à jouer un rôle de conseiller auprès de la plupart d'entre elles. Dès lors, c'est par une logique quasi implacable qu'il devient en 1939 directeur assistant du nouveau Bureau of Budget né de réorganisation de l'exécutif fédéral suite au rapport du President's Committee on Administrative Management (composé de Brownlow, Gulick et Merriam), pour lequel Public Administration Service effectue des travaux de recherche. En charge de la division Administrative Management du Bureau, Stone est pendant 9 ans à la tête de l'organisme qui décide des aspects techniques de l'administration fédérale, depuis les normes en matière d'indemnités de repas ou de formulaires jusqu'aux amples questions d'organisation et d'introduction du planning dans le management. C'est sous sa houlette que se prépare et fonctionne l'appareil administratif de guerre états-unien.

Assez tôt, comme d'autres administrateurs ou politiciens, et avec ses anciens collègues du 1313, Stone se préoccupe de l'organisation administrative du nouvel ordre mondial à naître du conflit. Divers articles et conférences en témoignent, mais plus encore son implication effective dans la création des structures des Nations-Unies. Stone est un des participants écoutés de la rédaction de la charte des Nations-Unies, ainsi que des conférences de mise en place de l'organisation, et il siège aux premières assemblées générales en tant que substitut des hommes politiques chargés d'y représenter les Etats-Unis. Ce rôle est pérennisé par sa nomination au Comité permanent des affaires administratives et budgétaires de l'organisme. Il a une fonction analogue dans la mise en place administrative de l'UNESCO, et dans les deux organismes se préoccupe non seulement des affaires administratives internes, mais aussi de la mise en place de programmes internationaux de recherche et d'assistance en *public administration*. Ce travail de conseiller actif, qui se cumule avec ses responsabilités au Bureau of Budget, ne s'interrompt pas lorsqu'en 1948 il entre dans l'administration effective du nouvel ordre mondial dans sa version bilatérale (des Etats-Unis vers le reste du monde), en tant que directeur de l'administration pour l'Economic Cooperation Agency/Mutual Security Agency, poste dans lequel il contribue à la mise en place du Plan Marshall en Europe et des programmes d'assistance en Asie. Durant toutes ces années, Stone illustre la manière dont les ex-*1313ers* sont devenus des '*wise men*' de

l'ombre, qui organisent non pas la géopolitique nouvelle comme le font les Acheson, Harriman et Mac Cloy, mais l'administration de cette géopolitique.

Sans rompre avec l'activité de conseil (pour la World Health Organization, la Federal Operations Agency…), Stone semble reprendre son souffle à la direction d'un petit *College* entre 1953 et 1958. C'est cette année là qu'il reprend la route du grand large de l'administration internationale, en tant que doyen et organisateur de la nouvelle Graduate School of Public and International Affaire de University of Pittsburgh. Le projet de l'école, centré autour des questions d'administration, est singularisé par sa dimension internationale, tant dans les enseignements (options, enseignants) que dans le public visé et attiré ou dans l'activité de conseil et de recherche, et se résume dans l'idée de 'l'administration du changement', notamment dans les pays en développement, que Stone mentionne à plusieurs reprises dans ses correspondances. Cette orientation internationale se retrouve au même moment dans d'autres cursus, eux aussi appuyés par des programmes (bourses, recherche, enseignement) des grandes fondations philanthropiques, notamment à la Graduate School of Public Administration dont l'ancien *1313er* Don Price reçoit la direction la même année. Dans le même temps, et en synergie totale avec les objectifs de l'école, Stone intensifie son implication dans le travail de conseil international, à titre personnel et avec les ressources de l'institution qu'il dirige, soit auprès des divers organismes gouvernementaux états-uniens (avec une dilection particulière pour l'Afrique), soit au sein de l'IIAS. Impliqué dans cette dernière depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, lorsqu'il fondait et dirigeait son Committee on Administrative Practices avec le soutien logistique et financier du Bureau of Budget, Stone lance en 1962 la Section on training schools and institutes of administration, à qui une bourse de la Fondation Ford va permettre de devenir le lieu d'échange et de définition des missions et des pratiques pour les divers lieux d'enseignement et de recherche en *public administration* créés dans les pays en voie de développement avec l'appui des missionnaires en *public administration* des Nations-Unies ou des programmes bilatéraux états-uniens. C'est aussi dans ce vivier du réseau IIAS que Stone recrute un nombre très important d'enseignants occasionnels et d'administrateurs-étudiants pour l'école de Pittsburgh.

Cette implication internationale se poursuit jusqu'à la fin de la carrière de Stone, qui quitte le décanat de l'Ecole à la fin de la décennie 1960. Il convient de remarquer que, à l'image de certaines dynasties de fonctionnaires internationaux qui se dessinent au 20ème siècle, la famille Stone s'inscrit dans cet espace d'activité. Alice Stone milite à haut niveau dans les associations pour les Nations-Unies, et une des filles du couple, avec son époux, s'occupent de *community development* à l'étranger ou de *foreign policy research*.

Conclusion

Les *round-ups* d'Ascher, dont plusieurs séries nous sont conservées, permettent de saisir les conditions du succès de cette entreprise, et gardent la trace du travail d'internationalisation mené au quotidien par Ascher. Il y conte ses entreprises, détaille ses rendez vous, note scrupuleusement les noms et les contenus des conversations avec ses interlocuteurs. Leur existence même témoigne du souci de coordination qui marque toute l'entreprise. Ascher les rédige, à raison d'un ou quatre par mois, afin de tenir régulièrement informés ses compagnons. Les destinataires réguliers en sont Herbert Emmerich, Donald Stone, Rowland Egger, ses complices du 1313. Ces *memos* participent de la logistique de la coopération entre ces membres du noyau dur du système international de la *public administration*, et complètent leurs fréquentes rencontres, leur correspondance volumineuse ou leurs appels téléphoniques parfois quotidiens au cours desquels ils synchronisent leur action, chacun venant suppléer ou soutenir l'autre dans ses démarches, investigations ou requêtes, avec un redoutable effet de redoublement auprès de leurs interlocuteur. Chaque numéro des *round-ups* condense en quelques pages toutes les rencontres, démarches, décisions entreprises par Ascher en direction des diverses composantes du système que son activité a établie, depuis les conversations aux entractes des spectacles de musique classique des grandes salles new yorkaises jusqu'aux séances de comité de direction associatifs ou aux négociations financières avec les organismes gouvernementaux ou philanthropiques. La métaphore de Mickey Mouse se révèle particulièrement pertinente pour saisir ce qui rend possible et efficace cette activité incessante. On est en effet frappé à la lecture des *round-ups* par l'ubiquité d'Ascher, géographique autant que fonctionnelle. Un jour à Tokyo, le lendemain à Manille puis parcourant le continent européen, Ascher traverse les séances des organes de direction des associations internationales, les conférences des sociétés académiques, les entretiens au Département d'Etat ou les sessions des commissions d'attribution des bourses Fulbright avec une ligne directrice constante : la coordination de l'ensemble de ces activités au service de la généralisation des méthodes d'action et d'organisation de la *public administration*. Juge un jour, il est parti le lendemain, il crée la demande et assure l'offre, comme dans le cas d'école exposé dans la citation qui débute cette note. Cette ubiquité est partagée par ses compagnons, à l'image de Price, Emmerich, Stone ou Egger qui l'accompagnent d'un multipositionnement social, occupant successivement ou simultanément des positions universitaires, administratives (aux échelles nationales et supranationales) et associatives, tout en jouant régulièrement occasionnellement le rôle de conseiller ou d'expert dans tous ces cénacles. Cette ubiquité n'est pas pour autant versatile ; elle se traduit chez Ascher en efficacité grâce à la tenue méticuleuse et quasi–obsessionnelle de notes, agendas, carnets où sont consignés les noms de tous ceux qu'il rencontre, les propos tenus lors des réunions aussi bien que les moyens de transport utilisés ou les scores des matchs de tennis ou de ping pong joués avec

son épouse. La sociabilité du couple tourne d'ailleurs autour du travail international, et la maison Ascher est un lieu de sociabilité gastronomique et d'hébergement convivial pour un nombre croissant de visiteurs étrangers qui rejoignent le système international de la *public administration.*[38] Cette activité d'interaction directe s'accompagne par ailleurs d'une correspondance abondante, qui mêle la chaleur des relations personnelles aux directives et suggestions concernant la marche du système.[39]

Fidèles à leur acculturation dans le système domestique créé par Louis Brownlow au 1313 pour la rénovation des modes de gouvernement et d'administration dans les Etats-Unis des années 1930, Ascher et ses complices cultivent sur la scène internationale l'effacement, le désintéressement, la relation amicale, la mise en contact, la suggestion, refusent les positions de pouvoir auquel ils préfèrent les situations de conseil, se livrent rarement à des démonstrations d'autorité et sont par dessus tout soucieux de la dénationalisation de leur action. Tant par lucidité que par conviction, et dans un mélange souvent paradoxal, ils parlent et agissent au nom de l'universel qu'ils tentent d'édifier. Que cet universel soit fortement teinté des valeurs états-uniennes et que sa réalisation signifie en particulier la diffusion, en matière de *public administration*, de certaines des manières de faire qu'ils ont eux-mêmes contribué à mettre en place dans leur pays ne fait aucun doute. Cependant, leur travail est bien celui de la proposition, soucieuse de traduction et d'adaptation par les partenaires de l'entreprise d'internationalisation, et non pas celui de la domination. La dissociation coopérative dont ils témoignent vis à vis des structures étatiques états-uniennes et de leur action en matière d'assistance technique en *public administration* témoigne d'ailleurs d'une distance dont il faut tenir compte dans l'analyse : leur science politique, leur science de l'administration publique, n'est pas une science d'Etat au sens où le droit, la science politique et les « sciences administratives » continentales peuvent l'être, renvoyant ainsi bien évidemment à l'histoire de la constitution des disciplines académiques et des structurations de la vie publique aux Etats-Unis. Leur action ne se résume pas à une exportation des principes d'une *public administration* états-unienne en direction du reste du monde. Tout d'abord, il est patent que cette *public administration* domestique a été définie (comme communauté, discipline, corpus théorique, pratique) par un travail d'importation, de traduction et d'appropriation d'expériences européennes, en un processus commencé à la fin

---

[38] On peut souligner que cette confusion entre vie privée et vie publique est facilitée par l'activité d'Helen Ascher. Militante de l'American Union for Civil Liberties dans les années 1920, un groupement bâti autour de la défense de la liberté d'expression, Helen Ascher participe elle aussi au travail international dans les années 1950. Elle représente la *Word Federation for Mental Health* auprès de l'ONU et préside diverses organisations d'ONG.

[39] Ascher est, par exemple le grand ordonnateur des lettres d'anniversaire aux grands anciens du système international de la *public administration* , ou encore des lettres de condoléances en hommage aux disparus, occasions pour lesquelles il déclenche de véritables vagues de courriers individuels ou institutionnels.

du 19ème siècle et parachevé par le travail du *1313 center*. Ensuite, le travail d'internationalisation mené dans les décennies qui suivent la Seconde Guerre Mondiale concerne aussi le terrain états-unien, qu'Ascher et ses compagnons sont soucieux d'irriguer par la circulation des informations sur les innovations administratives et gouvernementales réalisées ailleurs. Parce que leur localisation, leur travail, leurs valeurs se situent entre impérialisme et pluralisme, entre l'inscription dans un cadre national et le dépassement de celui-ci pour un « entre-monde » au delà –ou en deça- des états-nations (le terme d'entre-monde est une traduction libre de l'expression 'world in between' proposée par Daniel Rodgers[40]), le travail du groupe examiné est une contribution au travail sur l'internationalisation comme processus universalisant, en respectant à la fois un souci critique (et en prêtant donc attention aux 'impérialismes de l'universel' ou à ce que l'internationalisation doit aux structurations nationales) et la prise en compte des effets universalisants et pluralistes de ces heurts et affrontements (et donc en prenant au sérieux les dispositions 'transnationales' que contient, entre autres, l'universalisme états-unien, tel qu'exprimé au début du 20ème siècle dans les proclamations de Woodrow Wilson, les confessions de Randolph Bourne ou les anticipations du britannique William Stead). Le travail avec les notions d'impérialisme ou de domination se complexifie dès lors des notions de fertilisation croisée, appropriation, imitation, en même temps que la considération des processus d'internationalisation et de leur lecture en rivalités et positions nationales se double d'une prise en compte de projets spécifiquement transnationaux, qui dessinent un espace d'action, de pratique, d'enjeux qui se situe là encore au delà ou en deçà des échanges entre nations ou entre individus et collectifs nationalement identifiés. C'est cette voie qui peut être fructueuse pour une contribution à l'historicisation de ce que par raccourci on appelle la globalisation (l'histoire des phénomènes d'interconnexion et d'interdépendance), en rejoignant les propositions qui appellent à l'histoire des processus d'internationalisation sous différentes espèces, et en prêtant une attention particulière aux stratégies, projets et menus travaux d'universalisation qu'ils permettent d'identifier.[41] Passer pour cela par l'étude des régimes et des structures permet de proposer des pistes complémentaires pour étudier les 'conditions sociales de circulation internationale des idées'.

---

[40] *Atlantic crossings. Social politics in a progressive age*, Cambridge, Harvard University Press, 1998

[41] Sur cette proposition d'historicisation, voir par exemple Eric Foner, 'American Freedom in a Global Age', *The American Historical Review*, Vol. 106,Issue 1 (http ://www.historycooperative.org/journals/ahr/106.1/ah000001.html) ; Frederick Cooper, 'What is the concept of globalization good for ? an African Historian's perspective', *African affairs,* 100, 2001, p.189-213 ou dans une perspective plus réduite Pierre-Yves Saunier, 'Taking up the bet on connections : a municipal contribution', in Municipal connections : co-operation, links and transfers among European cities in the Twentieth Century', *Contemporary European History*, 11 (4), 2002, p.507-527

Dans un article souvent cité et portant ce titre,[42] Pierre Bourdieu insistait sur la manière dont la circulation est liée aux rapports de force et aux usages dans les espaces savants ou politiques nationaux. A sa suite, Yves Dezalay et d'autres ont fait de ce principe le moteur de leur réflexion sur 'l'internationale des élites nationales',[43] et ont insisté avec bonheur sur le rôle matriciel des champs nationaux. Cet article est plus attentif à la manière dont des acteurs et des institutions se dessinent un espace transnational de manœuvre tendant à l'autonomie par rapport aux espaces nationaux. A terme, ces deux angles me semblent diverger sur les types de trajectoire et d'usages étudiés : d'un côté on se situe plus en termes d'usages stratégiques de ressources transnationales pour des fins nationales, et on privilégie une logique d'échelle, d'espaces emboîtés. De l'autre, on est plus dans une logique de trajectoires d'individus, d'organisations, d'institutions, qui traversent différents espaces de pratiques (et les constituent/reconstituent au passage), l'utilisation et le cumul de ressources se faisant simultanément dans ces différents espaces sans que l'un soit premier. Mais tous deux contribuent à une histoire en cours d'élaboration des 'luttes de l'universel', dont les initiatives et acteurs en provenance des Etats-Unis d'Amérique sont des protagonistes majeurs pour l'histoire contemporaine.

Liste des abréviations :

NAHO : National Association of Housing Officials

PACH : Public Administration Clearing House

ASPA : American Society of Public Administration

IULA : International Union of Local Authorities

IIAS : International Institute of Administrative Sciences

IFHTP : International Federation of Housing and Town Planning

ICA : International Cooperation Agency, Federal Government of the United States oif America

ECOSOC : Economic and Social Council, United Nations

NGOs : Non Governmental Organizations

IGOs : Inter Governmental Organizations

---

[42] 'Les conditions sociales de la circulation internationale des idées', *Romanistiche Zeitschrift für Litteraturgeschichte/Cahiers d 'histoire des littératures romanes*, 1990 , XIV, 1-2, p.1-10

[43] Cf. ses introductions et contributions au numéros 'Sociologie de la mondialisation' et 'Les ruses de la raison impérialiste' des *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*