

**VII^e congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°3

“ Pour une science politique de l'administration ”

**Sous la direction de
Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri**

**Partir d'une « commande » :
Analyser l'action diffusionniste de l'OCDE dans ses pratiques de
benchmarking et de propagation sur les nouvelles pratiques en matière de
management public**

**Jean-Michel Saussois
ESCP-EAP**

L'implicite de la commande renvoie à une grille de lecture du sociologue Gabriel Tarde qui expliquait, il y a fort longtemps, que les sociétés se développaient selon les principes de l'imitation; la commande contient une thèse forte que l'on rencontre chez les anthropologues diffusionnistes qui postulent que la circulation des idées et des pratiques *dans la mesure où elles sont acceptées*, font la société . Qu'en est-il de cette thèse s'agissant de comprendre le rôle joué par une organisation internationale fort connue des spécialistes de sciences politiques comme l'OCDE ? quelle est la capacité de l'OCDE à faire circuler des idées qui aient transformé les croyances et les pratiques dans le « secteur public » ? Voilà la question qui était posée.

A partir d'un bref rappel historique¹ quant à l'origine souvent mal connue de l'OCDE (première partie), nous montrerons en quoi le fonctionnement interne de l'OCDE appelle cette action continue de mise en comparaison des pratiques qui seront décrites dans le champ du management public ; tout le problème sera d'évaluer cette action diffusionniste et la conclusion de portée plus générale portera sur une interrogation quant à la capacité des administrations à apprendre à changer .

I. Emergence difficile de l'OCDE : de l'OCDE à l'OCDE

¹ De nombreux documents sont disponibles sur le site web de l'ocde s'agissant de son histoire, des textes officiels, des discours : oecd.org/about/origins, oecd.org/about/marshall/speech, oecd.org/about/oeec.

Lorsque l'on évoque l'origine de l'OCDE à des étudiants en sciences politiques, la réponse est généralement de dire qu'il s'agit d'une organisation issue du plan Marshall ; la réponse n'est pas globalement inexacte mais je voudrais tout d'abord insister ici sur la socio-genèse de cette organisation dans le mesure où son historique a son importance pour le sujet qui va nous occuper c'est-à-dire la question de la transmission ou de la diffusion des idées s'agissant du management public.

Pour aller vite, l'OCDE est une organisation internationale issue d'une organisation intergouvernementale installée à la "suggestion" du gouvernement américain pour évaluer les besoins d'aide pour reconstruire les pays dévastés par la guerre et arbitrer ensuite entre les besoins estimés et les montants financiers proposés.

A ce comité de coordination participèrent tous les pays européens mais aussi la Turquie et l'Union Soviétique dont la délégation se dégagera très vite des négociations préliminaires ; l'Espagne sera tenue à l'écart, ne pouvant prétendre à l'offre américaine liée à l'existence d'un régime démocratique.

Cette organisation est installée à Paris (en fait une partie des locaux actuels de l'OCDE du Château de la Muette) et s'appelait à l'époque *OEEC organization for european economic cooperation* ; je cite les propos de Georges Bidault lors de la séance inaugurale pour souligner le message implicite consistant à dire que l'aide octroyée ne devait passer que par une entre aide organisée.

La noble initiative du gouvernement des Etats Unis est pour nos peuples un appel que l'on ne peut ignorer sous peine de les trahir ; ensemble donc nous nous efforcerons de nous entraider ce qui nous fera digne d'être aidé. Depuis des générations, les hommes de tous les pays d'Europe qui ont rejeté un nationalisme égoïste ont rêvé à cette assemblée qui se tient aujourd'hui. Soyons fier d'être témoin de cette journée et soyons les bons artisans d'une tâche revue depuis des siècles et qui devient aujourd'hui hautement nécessaire.

L'idée d'une sorte d'entité européenne était déjà dans l'air avec en ligne de mire la mise en place rapide d'une union douanière pour casser les pratiques protectionnistes et de contingentement douanier qui freinait les échanges commerciaux.

C'est à partir des estimations fournies par les fonctionnaires des pays et discutées ensuite et négociés par les fonctionnaires américains qu'une loi fut votée le 3 avril 1948 au Congrès américain *economic cooperation act*, une loi qui implémente "financièrement" la déclaration du général Marshall du 5 juin 1947

De cette loi sera établie de toute pièce une agence administrative, difficile à traduire en français, ni EPA ni EPIC ; cette administration a son quartier général à Washington, un bureau à Paris est installé ainsi que des missions *ad hoc* par pays pour gérer au quotidien et contrôler l'utilisation des fonds en liaison avec les pays récipiendaires et cela de 1948 à 1951.

Cette administration, on pourrait dire cette *agence* pour prendre un terme que l'on entend aujourd'hui dans les commissions du service gestion publique de l'OCDE (**Puma** pour **public management**), s'appelle **economic cooperation administration**

Le sociologue Herbert Simon, à l'époque tout jeune économiste nommé au service « organisation et management » à Washington relate fort bien et de façon passionnante les conflits d'intérêts qui traverse cette toute jeune organisation et permet de mieux comprendre les conditions de l'émergence de l'OCDE. Cette « monographie », pourrait on dire en langage d'enseignant, a le mérite d'apporter un regard extrêmement précis quant au fonctionnement de cette toute jeune agence et permet de nuancer le discours officiel quant à la position indépendante de type "structure ad hoc" pour emprunter le langage du spécialiste du management Henry Mintzberg.

A l'origine, cette administration est conçue comme une autorité indépendante devant évoluer au sein de l'administration fédérale. Comme toujours, lorsque l'on *regarde de très près* une réalité organisationnelle, les détails apparaissent et les images deviennent moins lisses, résistent moins aux déclarations d'intention.

Cette toute jeune agence est environnée d'administrations beaucoup plus larges dont le Département d'Etat qui sait distribuer depuis longtemps des aides à la France, l'Italie la Grèce; ce sont des fonctionnaires qui ont une longue expérience et dont une partie sera « affectée » à l'EDA ;il faut également ajouter qu'une partie des fonds alloués sous forme de prêt le sera par l'Exim Bank qui développe aussi depuis fort longtemps ses propres critères pour gérer les dossiers de prêts.

On se trouve donc dans le cas de figure d'une agence indépendante dirigée par un chef d'entreprise, la *Studebaker Corporation*, Paul Hoffman, certes, mais, qui, en quelques mois (quatre mois) est doté d'un personnel qui lui est "*mis à disposition*" sans pour autant que les dirigeants aient une vue claire sur ce qu'ils devraient faire ;ce qui fait d'ailleurs écrire au tout jeune H. Simon les remarques amusées suivantes² : *since non conception existed, or at least non consensus of ECA as an agency with a program to administer, the skeleton was not yet ready to be covered with flesh, blood and nerves*

Il faut remarquer que les effectifs ne seront que de 700 personnes à Washington ce qui est une taille modeste par rapport au montant des sommes en jeu 5,3 milliards de dollars pour la première année du Plan ; le bureau parisien emploie 290 personnes et les missions dans les pays 1 127. C'est Averell Harriman, diplomate millionnaire qui est le représentant spécial de l'ECA en Europe, lequel sera ensuite futur ambassadeur en URSS L'agence emploie donc 2 000 personnes au total.

Cette **taille** peut être interprétée avec les propos actuels tenus par les partisans du « new public management » en encourageant évidemment tous les risques d'anachronisme mais il me semble qu'elle traduit bien une volonté de mettre en place une administration *ad hoc*.

L'agence est pensée d'emblée comme temporaire, devant uniquement jouer un rôle d'effet de levier, en charge de gérer un programme ayant un début et une fin ;cette pensée par programme est récurrente dans toutes les tentatives de repenser autrement la gestion publique ;cela n'a rien d'une mode passagère ou alors d'une mode qui dure longtemps même si cette pensée a subi des échecs sévères « d'implémentation ».

Si l'on simplifie "le retour d'expérience" relaté par le jeune Herbert Simon, on voit qu'un conflit s'installe quant à la façon de gérer les programmes ou mieux quant à la mise en œuvre stratégique (*strategic management*) des programmes;pour simplifier, on peut identifier deux camps qui se livrent une lutte acharnée: les partisans d'une aide bi -latérale et les partisans d'une aide multilatérale

Les partisans d'une aide bilatérale sont les fonctionnaires du département d'Etat "mis à disposition";ils veulent que chaque pays s'engage politiquement en prêtant serment (*pledge*)quant à l'utilisation des aides ;les fonctionnaires veulent négocier les programmes pays par pays, suivant une pratique connue qui appliquent des procédures d'achat stabilisées (*procurement transaction division*) dont le but est de *protéger le marché américain* par exemple en interdisant aux pays d'acheter de la viande (sauf la viande cheval) ou du pétrole;le transport doit se faire également pour au moins la moitié du montant des achats sur des bateaux battant pavillon américain;bref, l'aide est non seulement liée à des engagements

² Simon H., 1976, *Administrative behavior*, New York, Free Press.

économiques et politiques mais aussi à une politique commerciale visant clairement à protéger les intérêts économiques américains.

Les partisans de l'aide multilatérale sont au contraire plus dans *l'esprit de la déclaration du Plan Marshall* et souhaite une approche beaucoup plus du type "ouverture des échanges internationaux" ou "accélération de la coopération économique en Europe" qui ferait en sorte que les aides soient discutées en coopération étroite avec les pays concernés en ayant en vue à terme l'Europe qui reste à construire. Le consensus, la capacité des Etats à s'écouter et à dialoguer sont les conditions requises pour obtenir de l'argent et non un dialogue bilatérale répondant à des règles strictes imposées par l'administration américaine. Il y a là en germe ce souhait d'échanges et de discussions sur les pratiques douanières, fiscales, budgétaires.

Ces deux conceptions du programme sont loin d'être neutres dans le développement de l'agence et également dans le rapport entre l'agence et l'OEEC : la conception bilatérale avait comme conséquence directe d'affaiblir le bureau de Paris et du même coup de rendre difficile ses relations avec la toute jeune et fragile OEEC.

La conception multilatérale renforçait au contraire le bureau parisien en en faisant le canal privilégié pour dialoguer avec les membres de l'OEEC, ce qui n'était pas chose facile pour les fonctionnaires américains mais l'effet "Paris" jouait à plein ne serait-ce que par un côtoiement quasi quotidien des fonctionnaires dans les bureaux de La Muette et de l'hôtel Talleyrand et le... bar de l'hotel Crillon.

L'OEEC était utilisée comme le lieu d'arbitrage entre des besoins exprimés par les pays membres largement supérieurs aux ressources mises à disposition par le Congrès américain. D'une certaine façon, les responsables de l'OEEC avaient à apprendre comment se répartir des ressources rares, sorte de travail de triage que l'EDA ne souhaitait pas faire elle même. On s'imagine la difficulté notamment pour les fonctionnaires de la France et de l'Allemagne "invités à se parler" et à résoudre entre eux leurs problèmes de répartition . Un journaliste américain chargé de couvrir le lancement du plan Marshall raconte qu'en 1948 *"the europeans talking to either reporters or american officials were like starving tribesmen jostling each other for a share of the meat"*. Ces difficultés rencontrées sur le terrain par les partisans de l'aide multilatérale alimentaient d'ailleurs les arguments du camp des partisans de l'aide bi-latérale. Le jeu qui se jouait entre les deux camps. était clairement un jeu à somme nulle

En juin 1950 le Chairman de l' OEEC développe un plan d'action pour favoriser l'intégration économique de l'Europe ;un fonds spécial est crée pour augmenter l'intensité concurrentielle (cf. les futures bases de la DG IV). La fin du plan Marshall et le relais pris par l'OTAN dans l'étude des questions économiques affaiblit en fait le rôle de l'OEEC d'autant plus que des agences autonomes se créent en dehors telles que l'agence européenne sur la productivité et aussi l'agence européenne nucléaire en 1957. Comme les théoriciens de l'organisation l'observent, les organisations pensées comme éphémères le deviennent rarement dans la mesure où les organisations luttent contre leur propre mort.

La naissance de l'Ocde n'échappe pas à cette loi sur le déclin des organisations ;elle ne se fit donc pas sans mal ; la France et l'Allemagne furent les deux pays moteurs pour repenser une nouvelle organisation plus mondiale installée à côté de l'Europe dont les structures économiques puis politiques étaient en en train de se constituer. Il est à remarquer d'ailleurs que cette nouvelle organisation internationale fut créée, avec la résistance du Royaume Uni dans la mesure où son attachement au Commonwealth se heurtait au large mouvement de décolonisation enclenché en France.

En 1961 l'OCDE succèdera à l'OEEC qui a fonctionné pendant treize ans de 1948 à 1961 avec deux français à sa tête, Robert Marjolin, jeune économiste de 37 ans en 1948 mariée avec une américaine et ensuite un haut fonctionnaire René Sergent qui resta en poste jusqu'en 1960.

Trois remarques sur ce trop bref rappel historique dont le but était de reconstituer rapidement la morphogenèse de cette organisation.

1 - Ce jeu de pouvoir entre les organisations existantes et la jeune agence montre l'extraordinaire résistance du Département d'Etat à changer ses *sop* ou *standard operational procedures* comme le disent les théoriciens des organisations comme Herbert Simon ; cela nuance quelque peu l'analyse d'une EDA libre de ces mouvements et influente auprès de l'OEEC. Je me réfère aux travaux de Marie Laure Djelic qui vient de publier un remarquable ouvrage sur l'exportation du modèle américain dans l'Europe de l'après guerre³ et qui me semble sur interpréter l'influence de l'EDA.

Les pays qui s'engagent à recevoir de l'argent (américain et canadien) s'engagent en fait sur des programmes, des objectifs et des priorités approuvés par l'administration fédérale laquelle agit dans un cadre très protectionniste ; il s'agit très classiquement d'impliquer les leaders politiques nationaux en faisant en sorte que le levier économique soit utilisé à bon escient pour conforter un pouvoir politique "allant dans le sens souhaité" par les pays donateurs ; il faut, là aussi, nuancer selon les pays aidés et la France a reçu un traitement de faveur comme l'explique fort bien Marie Laure Djelic notamment grâce à l'existence du Commissariat Général du Plan dont la structure modeste et éphémère « hors administration » était un schéma organisationnel qui correspondait bien aux fondateurs de l'EDA et qui leur sembler préfigurer un management public « moderne ».

2- Le Plan Marshall a été largement étudié par les historiens du temps présent ou par les spécialistes de sciences politiques mais il me semble que la dimension "installation d'une machine organisationnelle" à produire du consensus entre fonctionnaires, hommes d'affaires et syndicalistes a été abordée sous forme anecdotique .Cet état d'esprit passait par des hommes et par des échanges informels qui se tenaient en dehors des réunions officielles; à ce titre des hommes comme Robert Marjolin et Jean Monnet qui se plaisaient à critiquer les « usines à gaz administratives à la française » ont été décisifs dans la dynamique de lancement des programmes qui se proposaient précisément de lutter contre les « silos administratifs ».

Il faudrait relire les travaux des historiens sur les missions de productivité pour évaluer le rôle joué par les missions de productivité pour « socialiser » les fonctionnaires; un seul chiffre, on estime à 24000 le nombres de missionnaires qui sont allés aux Etats-Unis pour se rendre compte sur place non seulement du fonctionnement des entreprises mais aussi du fonctionnement des gouvernements locaux.

La systématisation du tripartisme impliquant syndicats, hommes d'affaire et fonctionnaires était aussi quelque chose d'inhabituel dans un pays comme la France de l'après guerre où le discours de la lutte des classes soufflait fort avec un parti communiste puissant .Les missions de productivité y étaient présentées comme des manœuvres de propagande américaine et les syndicats qui se prêtaient au jeu comme des traîtres réformistes ; ces voyages souvent de longue durée facilitaient en fait le dialogue informel et permettaient des échanges autres que des échanges convenus dans les salles de réunions aboutissant à des négociations.

³ Djelic M.-L., 2002 *exporting the american model: the post war transformation of european business*, Oxford, Oxford University Press.

Là aussi l'action diffusionniste qui passe par l'informel et l'insolite des situations de missions est un point qui ne relève pas de l'anecdote.

J'ai eu l'occasion de faire l'histoire successive *des plans machine outils* depuis le premier plan et on se rend compte à quel point les missions de productivité ont été importantes pour *socialiser* les hauts fonctionnaires à « la chose industrielle » et réciproquement socialiser les syndicalistes à la « chose publique ». Rencontre des savoirs tacites, dirait-on dans les termes d'aujourd'hui. Dans les compte rendus, les missionnaires regardent comment leurs confrères s'y prennent face aux mêmes difficultés. Cette idée *de benchmarking* c'est-à-dire de comparer ses performances à celles des autres n'est pas une idée neuve qui serait issue d'une nouvelle doctrine *de new public management*, elle remonte à cette période intense d'échange entre fonctionnaires, syndicalistes et industriels.

-3 La troisième remarque est de dire que cette *culture de l'apprentissage* par la comparaison laissera des traces dans la future organisation permanente qui succédera à l'OEEC. L'OCDE est cette fois ci constituée non plus sur une base européenne mais sur une base mondiale puisque les Etats-Unis et le Canada rejoignent l'OCDE immédiatement (septembre 1961) puis le Japon trois ans plus tard, sachant que la CEE a aussi un représentant permanent à partir de 1962.

L'objet de l'OCDE devient évidemment plus large puisque qu'il s'agit de l'organisation pour la coopération et le développement économique *dans le cadre de l'économie de marché* mais cet esprit de partage par la propagation d'expériences me semble avoir résister aux temps même si l'OCDE avait en 1997, 29 membres, les derniers venus étant la Pologne, la Corée et la République Tchèque .

La Chine est en train de négocier son entrée comme pays observateur : entorse à l'admission des pays sous le régime de l'économie de marché ou socialisation progressive des dirigeants politiques chinois aux règles de l'économie de marché ou simple réalisme politique ? Toutes les interprétations sont possibles . La période de transition pour les ex- pays de l'est est également cogérée entre la CEE et l'OCDE à travers un programme spécial *sigma* dont le but est de clairement faciliter l'accès de ces pays à l'Union Européenne ; la Russie, l'Ukraine, la Slovaquie, le Kazakhstan, la Bulgarie, la Roumanie, la Lituanie ont le statut de pays observateurs, première phase, antichambre de l'entrée comme pays membres.

II. Aperçus sur le fonctionnement de l'OCDE et place du management public

Beaucoup de clichés circulent sur l'OCDE tels que *think tank à culture américaine* ou anglo-saxonne, ou **club** des pays les plus riches de la planète; la grande différence avec le FMI et la Banque Mondiale est cependant de taille dans la mesure où l'OCDE ne distribue pas d'argent

La structure de l'OCDE est double : une structure politique avec les délégations permanentes des pays auprès de l'OCDE et les pays observateurs qui sont seulement autorisés à participer à certains comités et un secrétariat permanent dont la taille est de 2000 personnes.

S'agissant des pays membres, chaque pays membre est doté d'un ambassadeur ayant auprès de lui des fonctionnaires chargés de suivre les dossiers préparés par le secrétariat. Ce sont un peu des *gate keepers* dont le rôle est de lire la littérature grise, d'essayer de l'absorber et de la retransmettre dans leurs administrations sous forme de notes ou de compte-rendu ou

bien reprendre à leur compte des recommandations diffusées .La formule des comités illustre cette volonté de compromis et de propagation des idées. L'OCDE compte 200 comités, groupes de travail et sous-groupes techniques. On estime par an la réunion de 4 000 experts travaillant dans ces groupes . Les fonctionnaires des pays non seulement participent aux réunions mais sont aussi connectés sur un intranet *Olis*.

Cet outil informatique est utilisé au rythme de 12 000 entrées par jours et 80 000 pages sont consultées. Il y a là clairement affichée une volonté par le Secrétariat d'organiser des réunions et de développer des outils qui facilitent la circulation de l'information. Les discussions sont organisées et coordonnées par un agent de l'Ocde et se déroulent comme des réunions face à face. Tous les fonctionnaires des pays membres peuvent s'abonner à ce réseau en ligne.

S'agissant maintenant du Secrétariat, là encore la taille correspond à la taille de l'EDA ; comparée aux autres organisations internationales, l'OCDE apparaît comme une organisation de taille modeste.Le recrutement ne se fait pas par quota mais par la compétence même si les principaux pays contributeurs comme le Etats Unis et le Japon ne sont pas sans influence; sur ces 2 000 personnes, il y a environ un millier d'experts travaillant dans des secteurs spécifiques pour aboutir à des recommandations de politiques publiques.

L'organisation est divisée en grand domaine et historiquement le département économie (« eco » en interne) était le département le plus important avec le fameux groupe de travail numéro 3 sur les paiements internationaux.

La montée en puissance de l'Europe et de son armature administrative, les réunions du G7, la qualité des outillages statistiques nationaux ont réduit l'influence du département économie même si les *economic outlook report* restent encore des documents de référence à la fois pour la communauté académique et les responsables politiques des pays qui ne sont pas insensibles au jugement (positif) de l'OCDE sur leurs performances économiques

A la division économie viendront s'adjoindre d'autres divisions qui correspondent toutes à des problématiques de politiques publiques comme l'environnement du territoire ou l'environnement ou la santé ou l'éducation ou le marché du travail ou la recherche et développement ou le développement durable ou le vieillissement (*aging*).Il faut signaler également l'effort de collectes statistiques des données nationales dans le but précisément de favoriser les comparaisons et pousser les responsables politiques à se poser la question du **pourquoi** du classement (*ranking*).

Cette pression de l'Ocde sur la comparaison est au principe du benchmarking ;se situer par rapport aux autres pays membres est un principe qui traverse toutes les divisions ;lorsque la division éducation publie son rapport sur l'illettrisme, il y a là un acte politique fort qui sera « utilisé » par les pays membres qui ne peuvent pas ne pas réagir : rejet pour les uns, , compréhension pour les autres . L'enquête par comparaison sera utilisée à des fins politiques selon une large palette mais l'impact de la mise en comparaison forcée est réelle sur les administrations nationales qui ne sont sans réagir en invoquant soit les biais méthodologiques, soit la partialité des experts soit l'in comparabilité des situations soit l'irréductibilité de la spécificité nationale.

La gestion publique fait partie d'un domaine au même titre que l'éducation ou l'environnement ;elle est gérée par une division modeste par sa taille, quelques dizaines d'experts seulement animant principalement des comités transversaux.

Pour le nouveau Secrétaire Général, fonctionnaire canadien rompu aux pratiques de management et succédant à Lucien Paye, haut fonctionnaire français plus soucieux des affaires

internationales que de logique d'efficacité ou d'efficience, la gestion publique est l'un des côtés d'un triangle formés par deux autres, la stabilité sociale et la croissance.

Le service de la gestion publique a son propre site web consultable de l'extérieur mais aussi son intranet via **olis** pour tous les fonctionnaires des pays membres qui en font la demande. Si la doctrine au sein de Puma n'est pas réductible au new public management ou au managérialisme tatchérien, le cadre de référence de Puma est explicite sous la forme d'une déclaration (*statement*) sur ce qu'il faut comprendre par une « gouvernance » **qui doit être bonne et efficace**. La définition de la bonne gouvernance est la suivante

Accountability : *government is able and willing to show the extent to which its action and decisions are consistent with clearly defined and agreed upon objectives*

Transparency : *government actions, decisions and decisions making processes are open to an appropriate level of scrutiny by others parts of government, civil society and in some instances, outside institutions and governments*

Efficiency and effectiveness : *government strives to produce quality public outputs, including services delivered to citizens, at the best cost, and insure that outputs meet the original intentions of policy makers*

Responsiveness : *government has the capacity and flexibility to respond rapidly to societal changes, takes into account the expectations of civil society in identifying the general public interest, and is willing to critically re-examine the role of government*

Forward vision : *government is able to anticipate future problems and issues based on current data and trends and develop policies that take into account future costs and anticipated changes*

Rule of law : *government enforces equally transparent laws, regulations and codes*

Dans un autre texte officiel (*public sector benchmarking project*), la définition de ce qu'il faut comprendre par "fonctionnaire" est également explicite dans sa normativité « *public sector managers are stewards of public resources for managing and assessing the risks associated with innovation and increased flexibility and for insuring the proper conduct of public business and the honest handling of public money while securing improvements in public services* »

III. L'action diffusionniste

En posant la question de l'action diffusionniste du service de gestion publique de l'Ocde, il s'agit en fait d'évaluer si cette plate forme d'intentions se retrouve dans les pratiques des gouvernements des pays membres.

Je ne me risquerais pas à une telle évaluation, ce qui supposerait une étude en elle-même nécessitant des moyens et du temps.

Pour que de telles déclarations d'intention se diffusent encore faut il qu'elle soient disséminées au sein des institutions nationales des pays membres respectifs or ces nouvelles idées vont venir buter sur le « faisable » ou le « désirable » modelés dans les institutions ; c'est l'anthropologue Mary Douglas⁴ qui dans un grand texte *comment pensent les institutions* nous donne quelques pistes pour rester prudent quant à la capacité d'une organisation à faire « germer » des idées qui iraient transformer les croyances et les pratiques en matière de management public.

⁴ Douglas M., 2000, *Comment pensent les institutions ?*, Paris, La Découverte.

Mary Douglas, dans la lignée de Durkheim, montre que « *pour qu'une convention devienne une institution sociale légitime, il faut une convention parallèle de type cognitif qui la soutienne* ». La dimension cognitive est cruciale pour comprendre la réception des idées pour aller au-delà des déclarations d'intention sur l'application de bonnes pratiques ; je cite encore Mary Douglas :

si vous demandez à des gens ce qu'ils mangent, ils vous répondront ce qu'ils pensent que vous pensez qu'ils devraient manger. Un équipe de nutritionnistes de l'Arizona a pris modèle sur les archéologues en allant puiser ses informations dans les décharges d'ordures ménagères ; et les reliefs de nourriture en disent plus long sur l'alimentation que les réponses aux questionnaires.

Cette remarque de méthode pourrait s'appliquer aux questions portant sur l'application des nouvelles méthodes de gestion publique où il serait intéressant de procéder aux observations concrètes de ce qu'il reste lorsque les nouvelles idées sont vite oubliées. S'agissant de ce qu'il est convenu d'appeler *le new public management* je vais extraire deux idées : l'idée d'*accountability* citée dans la plate-forme de Puma et l'idée.

Accountability est intraduisible en français ; cela peut se traduire néanmoins par rendre compte vite compris d'ailleurs comme « rendre des comptes » ; c'est une notion centrale dans le vocabulaire du *new public management*, une notion difficile à cerner si l'on en juge par le peu de communications sur ce thème lors d'un colloque récent de la revue *Politiques et Management Public* portant sur la responsabilité publique ; certes le siège de l'Ocde est à Paris mais l'influence de l'Ocde sur le management public en France reste modeste ; les exemples viennent d'Australie, du Danemark voire du Luxembourg et viennent tous buter sur le scepticisme des fonctionnaires français .ce qui veut bien dire que les conditions de réception des idées sont importantes à saisir avant de parler de leur diffusion.

Les idées ne se coagulent pas dans l'action aussi facilement si elles ne retrouvent pas dans des équations pratiques ; la pensée par objectifs ou par programme est, à ce titre, exemplaire ; pour le cas français il va être passionnant de regarder le temps de transformation des pratiques s'agissant de la nouvelle loi organique pour la construction budgétaire. Par un phénomène de rencontre aléatoire, toutes les parties prenantes semblent d'accord sur la façon de construire autrement le budget de l'Etat, reste maintenant l'essentiel : le passage de l'idée à l'action.

S'agissant *des agences nationales*, les études de l'Ocde vont aussi « exemplifier » des études de cas par pays pour montrer le caractère judicieux de gérer non pas dans une culture de département ou de service mais dans une culture d'agence où les outils du management peuvent se déployer au mieux sur des périmètres délimitables ; il ne s'agit pas, contrairement à ce qui est souvent dit de réduire les effectifs mais de penser par programmes, des programmes qui autrefois recoupaient des départements ou des services et qui sont maintenant regroupables au sein d'agences.

Cette pensée « en agence » suppose des modifications quant au profil du recrutement des responsables, des nouvelles interrogations sur la visibilité des résultats. Rien de comparable avec les agences administratives à la française. Là aussi la diffusion de ces idées peut ne pas dépasser la lecture polie des rapports. Un seul exemple, il n'existe pas de façon systématique de lieu où des échanges d'expérience s'organiserait entre fonctionnaires « hors hiérarchie » et inter départements ; les initiatives peuvent être cependant individuelles comme ces gestionnaires de HLM qui se sont regroupés *en association* pour discuter ensemble des problèmes de gestion qu'ils rencontrent en invitant les experts de leur choix .On peut imaginer une véritable formation par la comparaison qui serait organiser sous le houlette d'une école comme l'Ena pour la France, ce qui supposerait que la notion de formation permanente ait un

sens et soit prise enfin au sérieux ;au niveau des collectivités locales, de tels programmes existent mais sous la forme de cursus officiels ;il n'existe pas à proprement parler d'une agence des pratiques ni de centrale des cas, autant de propositions faites par l'OCDE pour construire ce qu'il est convenu de nommer « des administrations apprenantes ».

Pour conclure, on peut dire que l'action diffusionniste est difficile à saisir dans la mesure où les formes de résistance ou le détournement des techniques dans leur utilisation quotidienne ne manquent pas et varient selon le "génie" des pays membres ;un travail d'observation doit passer alors par l'analyse minutieuse du processus de « percolation » au cas par cas .Par exemple, un groupe de fonctionnaires s'est réunis récemment autour de la notion d'agences nationales sous la houlette du Secrétariat de l'Ocde⁵ ; les pays ont fait part de leurs expériences pendant une réunion qui ne dépasse pas deux jours ;un rapport a été publié, accessible également sur le net pour l'ensemble des fonctionnaires abonnés à Odis ; tout le problème sera ensuite *d'évaluer le travail en aval* fait par les représentants des différents pays. Travail en profondeur, travail superficiel ? C'est à ce niveau d'observation qu'il serait possible d'évaluer la diffusion. Vaste programme.

⁵ OECD, 2002, *Distributed public governance, agencies, authorities and other autonomous bodies*.