



HAL
open science

Politiques publiques et cycles de vie.

Jean-Claude Thoenig

► **To cite this version:**

Jean-Claude Thoenig. Politiques publiques et cycles de vie. : Le bébé et l'eau du bain. Politiques et Management public, 2008, 26 (3), pp.57-76. halshs-00638194

HAL Id: halshs-00638194

<https://shs.hal.science/halshs-00638194>

Submitted on 4 Nov 2011

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.

Paru dans *POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC*, (26),3, 2008 : 57-76.

Politiques publiques et cycles de vie.
Le bébé et l'eau du bain

Jean-Claude THOENIG

Dauphine Recherches en Management
UMR 7088 du CNRS, université Paris - Dauphine

Résumé.

A sa fondation, la revue *Politiques et Management Public* offrit un espace éditorial important aux analyses des politiques publiques, jusque-là restées fort discrètes sur la scène francophone. L'article trace les circonstances et évalue les impacts de cette institutionnalisation. Il montre aussi les facteurs qui vont induire dans les années 1990 un déclin relatif : une forme de normalisation scientifique, une dilution de l'agenda de la discipline, etc. Il plaide la cause d'un recentrage théorique et thématique de la communauté des chercheurs en même temps qu'il souligne qu'à nouveau, en France, une coupure s'installe entre le monde des gestionnaires publics et la dynamique de la connaissance scientifique.

Mots clés : analyse des politiques publiques, sciences sociales et politiques, France, communauté académique, agenda de recherche.

La revue Politiques et Management Public (PMP) a été lancée en 1983. Pour la première fois, une publication francophone était consacrée aux politiques publiques.

L'influence qu'exerce une revue ne se déduit pas de la lecture des seuls indices de citations et d'une analyse de contenu de ses articles. PMP représente autre chose qu'une publication parmi tant d'autres. La revue a permis que collaborent durant 25 ans des universitaires, des praticiens des affaires publiques et des consultants. Siéger dans un même comité de rédaction, concevoir et animer des débats de fond, ont construit un réseau durable et permis une hybridation de la connaissance¹.

Resituer PMP par rapport à l'analyse des politiques publiques, préciser la place que la revue occupe dans le monde académique français et francophone, d'une part, et dans les interactions entre ce monde et la sphère des praticiens de la chose publique, d'autre part, est le propos des lignes qui suivent. L'aventure de PMP, commencée comme un pari téméraire et poursuivie comme une belle histoire, est entrée dans une phase de maturité. Un double positionnement est sa marque distinctive : intéresser deux lectorats à la fois, les praticiens et les chercheurs. Une double ambition la guide : respecter à la fois des critères de pertinence pour l'action et de rigueur pour la connaissance.

Ce profil intellectuel et éditorial est-il à court et moyen terme encore tenable? La réponse dépend largement de l'offre de connaissance. Or l'avenir est loin d'être rassurant, du moins si l'on regarde plus finement du côté de l'offre française en matière d'analyse des politiques publiques. Car les cycles de vie propres à des milieux scientifiques sont suffisamment tyranniques pour imprimer leurs dynamiques aux revues. Dans le cas de l'analyse des politiques publiques, la question est posée, notamment à PMP.

Un bref rappel préalable

De quoi parle-t-on quand on utilise le terme de politique publique? Trois acceptions au moins circulent.

Le sens commun privilégie une définition très générale et quelque peu imprécise. Elle désigne pêle-mêle les postures, les activités et les solutions qu'une autorité publique ou gouvernementale mobilise pour intervenir dans un secteur d'activités et de problèmes qui relèvent de ses compétences ou de sa juridiction. Ainsi parle-t-on de la politique de santé publique d'un Etat ou de la politique fiscale d'une collectivité territoriale.

Il existe aussi un usage plus normatif et ouvertement tourné vers la prescription pour l'action. Politique publique désigne alors un ensemble de savoir-faire, d'instruments et de procédures, d'états d'esprit et de démarches concrètes. Cette acception renvoie à une boîte à outils disponible aux

¹ En plus de la revue PMP, l'Institut Du Management Public (IDMP) a mis sur pied plus de vingt colloques scientifiques tenus en France, mais aussi au Québec, en Belgique et en Suisse, plusieurs dizaines de réunions publiques consacrées à la présentation critique d'ouvrages et à la discussion de thèmes spécifiques, et a publié une Lettre du Management Public.

praticiens de la gestion publique : par exemple, l'adoption de méthodes d'évaluation ou le clonage de bonnes pratiques en matière de *design* des dispositifs de mise en oeuvre.

Une troisième acception est davantage tournée vers une attitude en termes de *Verstehen*. L'analyse des politiques publiques désigne une science du politique en soi. Elle observe avec rigueur des actes et non actes des autorités gouvernementales. Cette exploration du travail de gouvernement constitue déjà en soi un vaste chantier. Elle ouvre aussi des perspectives plus larges, par exemple en offrant une façon privilégiée de répondre à des questionnements théoriques propres à une discipline scientifique et de tester la validité empirique de leurs hypothèses. Elle fournit aux sciences sociales un terrain ou un révélateur pour comprendre les dimensions et les évolutions d'une société donnée à un moment donné (Wildavsky 1979). Les chercheurs regardent, par exemple, si et comment les programmes d'action – qualifiés de *policies* dans leur jargon tribal - que conçoit et met en œuvre une autorité gouvernementale sont une façon de faire de la politique – *politics* – et comment ils affectent la distribution et la dynamique du pouvoir dans la sphère du politique – *polity*. Les actes gouvernementaux combinent en effet deux facettes : des registres instrumentaux, des dimensions politiques et sociétales².

Cette polysémie a été endossée par la ligne éditoriale suivie durant un quart de siècle par la revue PMP et par l'IDMP. Néanmoins les lignes qui suivent privilégieront une acception : celle de l'analyse et du *Verstehen*, la condition de rigueur empiriquement établie n'excluant pas dans un second temps sa déclinaison en prescriptions pratiques.

Un démarrage tardif et en catimini

Jusqu'au début des années 1980, et alors que les productions anglophones en matière de livres, de cas pédagogiques et de publications scientifiques étaient florissantes, l'édition francophone figurait largement aux abonnés absents. Aucun ouvrage n'était consacré aux politiques publiques³. Si un chercheur souhaitait publier un article relevant du genre, il devait trouver un refuge de circonstance dans des revues dont ce n'était pas la vocation centrale.

Quelques articles traitant de politiques publiques paraissaient au hasard des sommaires de périodiques dont le comité de rédaction exprimait des doutes sur la pertinence de cette discipline en « sciences du politique », en particulier en sociologie et en science politique⁴. Des revues dédiées au secteur public et à son administration restaient dissuasives du fait de leur positionnement jugé trop marqué par la

² On rappellera deux formules souvent citées par les analystes : *policy makes politics* et *policy as its own cause*.

³ Pour une approche historique du concept de politiques publiques en sciences du politique, voir Spencehauer (2003).

⁴ On peut mentionner entre autres, Sociologie du Travail, la Revue Française de Science Politique et la Revue Française de Sociologie.

science administrative⁵. L'écoute accordée à cette science du politique paraissait paradoxalement plus chaleureuse de la part des sciences économiques, même si d'autres paradigmes comme la théorie des jeux et le calcul des utilités économiques y occupaient solidement le terrain. Convaincus par ailleurs qu'une décision appuyée sur des critères de choix fournis par ces paradigmes garantirait à elle seul l'essentiel de l'efficacité ultime d'une politique publique, de nombreux économistes réduisaient l'analyse des politiques publiques au rang de simple adjuvant. Car il était admis que la mise en œuvre relevait purement de l'art de la gestion administrative et de l'obéissance des exécutants⁶. La revue *Futuribles* fondée par Bertrand de Jouvenel et le vivier de réflexion prospectiviste alimenté par des fonctionnaires gravitant autour du Commissariat Général du Plan faisaient épisodiquement paraître des traductions de textes d'auteurs américains de référence⁷.

La tribune que PMP offre dès 1983 représente un événement, ne serait-ce que parce qu'elle reconnaît le double statut de la thématique des politiques, objet de connaissance scientifique et boîte à outils du management public, et qu'elle leur promet un accueil privilégié dans ses colonnes.

Certes, et dès le milieu des années 1960, des travaux avaient choisi comme terrain d'observation une politique donnée. Ce fut le cas de la réforme des hôpitaux publics de 1962 (Jamous 1969), de la fusion en janvier 1966 de deux administrations d'Etat – les Travaux Publics et le Logement & Urbanisme – sous la houlette du ministère de l'Équipement (Thoenig 1973/1987), ou encore de la mise en place d'échelons régionaux de l'administration d'Etat à la suite des décrets de mars 1964 (Grémion 1976). Pourtant leurs questionnements portaient sur autre chose. Ces enquêtes sur l'activisme réformateur de la 5^{ème} République naissante ne peuvent pas être assimilées à des travaux de politiques publiques proprement dits. La première se cantonnait dans un agenda de sociologie de la décision : qui est assez puissant pour imposer une solution et avec quelles alliances. La deuxième énonçait une théorie du pouvoir politique qui, quoique nouvelle et provocante, respectait les canons de la sociologie classique : identifier qui compte vraiment à l'intérieur de la sphère des affaires publiques, et plus que qui d'autres, pourquoi et grâce à quelles ressources. La troisième démontait la manière dont une élite de fonctionnaires appartenant à un grand corps de l'État se dotait d'une armature cognitive et organisationnelle dont elle espérait obtenir la maîtrise exclusive et technocratique de secteurs comme l'urbanisme, le génie civil, les transports et l'aménagement du territoire.

Les années 1960 ont aussi coïncidé avec une accélération des équipements cognitifs au sein même des ministères. De nombreux services d'étude et d'analyse furent créés ou renforcés dont la mission était d'éclairer la connaissance des secteurs relevant du ministère auxquels ils étaient rattachés : ici la marine marchande, là les villes nouvelles, ailleurs la santé publique, les transports aériens ou encore la

⁵ On peut citer en particulier le Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique et la Revue Française d'Administration Publique.

⁶ Pour une lecture critique du *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) adopté par le gouvernement fédéral américain, voir Wildavsky (1970). Pour le cas français de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), voir Thoenig (1971).

⁷ Pour plus de détails sur le contexte français des années 1960 à 1990, voir notamment le chapitre 2 de Spencehauer (1998).

criminalité et la justice. Un effort sans précédent fut engagé financièrement pour établir des bases statistiques, recruter des chargés d'étude diplômés, subventionner des études appliquées ou des recherches plus amont. Ici encore, le regard qui sera porté demeure largement celui d'un spécialiste d'une question sectorielle – la socio - économie des transports, l'aménagement des territoires, etc. En d'autres termes, l'État se dotait de compétences qui, pour l'essentiel, étaient présumées lui permettre d'identifier l'évolution de la société dans tel ou tel de ses aspects, d'écouter les besoins, d'anticiper les problèmes à venir, de se donner des grilles de lecture de la société et de l'économie. Cependant une limite restait établie. Ceux qui étudiaient le monde extérieur n'étaient pas ceux qui agissaient, qui énonçaient des solutions pour le compte de l'autorité publique, qui allouaient des ressources, prenaient les décisions et les mettaient en œuvre. La distance restait grande sinon infranchissable dans le monde des ministères entre l'analyse de la société et le management des politiques.

Les années 1970, pour leur part, voient monter en crédibilité une notion nouvelle : l'évaluation des politiques, plus précisément sous sa forme *ex ante* ou d'aide à la décision rationnelle. Elle bénéficie à l'époque des déceptions liées au sort subi par l'ambitieux mouvement de RCB lancé en France à la fin des années 1960, notamment par le ministère des Finances et Michel Debré. Reste à obtenir que l'évaluation *ex post*, l'inventaire des effets et des impacts que génère effectivement le lancement d'un programme gouvernemental, acquière droit de cité, ce qui est une autre affaire.

Au cours des mêmes années, quelques articles sont publiés qui seront ultérieurement considérés comme des textes pionniers (Kervasdoué, Fabius, Mazodier et Doublet 1976, Thoenig et Dupuy 1979, Charbonneau et Padioleau 1980). Ils déplacent l'angle d'observation et prennent leur distance avec la sacralisation de la seule décision. Ils étudient la manière dont sur le terrain et au quotidien les politiques publiques sont appliquées. Ils rompent aussi avec une vue trop administrative et font émerger la pluralité des parties prenantes actives. Ils donnent plus largement la priorité aux *policies* comme énigme scientifique. Le contenu opératoire d'une politique, de ses outils et dispositifs d'application, fait la différence. Il constitue une variable indépendante majeure par les effets qu'il génère. Plus précisément ces articles mettent en évidence quatre faits stylisés.

La phase de mise en œuvre ou d'administration « street level » est un moment déterminant pour la réussite et l'efficacité de la politique publique, peut-être autant que celui de la décision elle-même. Une large partie du sort d'une politique se joue sur le terrain, une fois la décision prise.

Par ailleurs la mise en œuvre constitue une scène politiquement chargée et active, capable de transformer radicalement le devenir d'un programme d'action et de modifier les objectifs annoncés au départ. Les metteurs en œuvre sur le terrain se comportent comme des entrepreneurs politiques locaux qui jouent d'alliances et qui se confrontent à des intérêts pré-établis, allant jusqu'à substituer des normes secondaires d'application qui demeurent parfois très éloignées de la lettre des règles et critères formels édictés par le décideur. La mise en œuvre exerce également une sorte de tyrannie cognitive, mais aussi politique, sur la sélection des enjeux à traiter par le décideur légitime.

Enfin les instruments et dispositifs spécifiques qui sont choisis pour agir sont importants pour le devenir d'un programme d'action. Tous les dispositifs ne se valent pas. Une forme réglementaire qui utilise la coercition comme levier d'influence sur les comportements des assujettis n'est pas en soi plus ou moins performative qu'une forme incitative qui fait appel au registre des utilités économiques de ces mêmes assujettis, cela dépend du contexte auquel elle s'applique et des circonstances dans lesquelles elle est censée agir. Explorer ces boîtes à outils et leurs effets va être un souci prioritaire de nombreuses recherches et susciter l'intérêt de nombreux praticiens.

Bref, au cours des années 1970, les choses commencent à bouger quelque peu. Quelques cercles de réflexion, notamment parisiens, mobilisent des universitaires et des hauts fonctionnaires. Tel est le cas du séminaire d'analyse des politiques d'action collective organisé sous les auspices de la Maison des Sciences de l'Homme à Paris. En même temps que l'analyse des politiques publiques pointe le nez en France, le management comme rationalisation de la gestion publique, lui aussi, suscite quelques initiatives pionnières et des espoirs, notamment par des offres de programme de formation de la part d'écoles de commerce comme HEC, et d'instituts liés à des cabinets de conseil, ainsi que par des publications⁸.

PMP et l'institutionnalisation d'un domaine

L'analyse des politiques publiques en France monte en puissance dès le début des années 1980. Certes elle ne doit pas son envol à la seule revue PMP⁹. Néanmoins cette dernière et le réseau qu'elle tisse entre disciplines vont sérieusement contribuer à sa reconnaissance par le monde scientifique comme par l'univers des gestionnaires publics. Plus précisément, la création de PMP en 1982-1983 se passe dans un créneau historique bien délimité – 1981 à 1985 – qui voit l'analyse des politiques et le management public devenir des domaines investis de légitimité, notamment en France. Trois initiatives méritent mention.

La première concerne l'analyse des politiques comme science du politique. En 1982-1983, le Centre National de la Recherche Scientifique crée *ex nihilo* la première équipe française de recherche qui soit officiellement et entièrement consacrée à la progression de la connaissance en la matière : le Groupe d'Analyse des Politiques Publiques. Sa direction est confiée à un sociologue venu de la théorie des organisations, Jean-Claude Thoenig, assisté d'un politiste expert en institutions publiques, Yves Mény. La direction du CNRS¹⁰ veut secouer les routines des chercheurs établis en sciences sociales et l'apathie des établissements d'enseignement supérieur trop centrés sur les seules questions de *politics*

⁸ Un des livres marquants de cette époque en matière de management public reste celui de Laufer et Burlaud (1980), tant par ses apports en termes d'outillage pour l'action que par ses dimensions plus critiques.

⁹ C'est ainsi que deux personnalités de la science politique, Jean Leca et Jean-Louis Quermonne, organisent, lors du colloque de l'Association Française de Science Politique tenu en octobre 1981, une table ronde dédiée aux politiques publiques. Cette initiative suscite l'intérêt d'une nouvelle génération de politistes et de sociologues.

¹⁰ On mentionnera le rôle essentiel joué en la circonstance par Annick Percheron, alors directrice adjointe des sciences de l'homme et de la société au Centre National de la Recherche Scientifique.

– le comportement électoral, la théorie de l'État, les groupes d'intérêts, les partis, etc. Le CNRS agit conformément à sa vocation de base : investir de nouveaux enjeux de la connaissance que les universités et autres grandes écoles, Sciences - Po Paris notamment, négligent par trop.

Par ailleurs une offre crédible de formation permanente prend consistance. Dès 1984 est conçu ce qui va déboucher en 1986 sur le lancement du programme dit de Fontainebleau et que prend en charge le Centre National de Formation des Personnels Territoriaux. La création des régions, l'autonomisation administrative des départements et la montée en puissance des villes déclenchent un recrutement massif de cadres supérieurs par ces collectivités. Près de quatre cents praticiens vont suivre une formation résidentielle durant plus de cinquante jours. L'architecture du programme et son animation sont confiées à des enseignants par ailleurs très proches de la revue PMP. Les apports analytiques issus des sciences sociales et relatifs à la conduite des programmes d'action se voient traités à égalité avec les approches que promeuvent les disciplines plus classiquement fonctionnelles en matière de gestion comme le marketing, la GRH, le contrôle de gestion et la comptabilité. Une identité professionnelle respectable, et propre aux administrateurs territoriaux, est ainsi créée tandis que l'ENA assume superbement son désintérêt pour les acquis les plus récents du management public et de l'analyse des politiques.

Une revue dédiée, un centre de recherche spécialisé, une filière de formation de référence : il restait à affirmer une plateforme scientifique qui donne une respectabilité plus visible aux politiques publiques. La chose sera faite en 1985. Elle se place dans un cadre solennel, à l'occasion du congrès mondial de science politique à Paris. Un tome du traité de science politique publié à cette occasion par la communauté académique française est exclusivement consacré aux politiques publiques (Grawitz, Leca et Thoenig 1985). Cette initiative est saluée par Claus Offe, alors président de l'association internationale de science politique, comme une première en Europe. Elle présente un chapitre introductif qui formule une définition du domaine (Thoenig 1985). Elle mobilise de nombreux auteurs qui rédigent chacun un chapitre spécialisé par secteurs d'intervention gouvernementale. Ce travail sera repris et prolongé en 1989 par la sortie d'un premier manuel en langue française (Mény et Thoenig 1989).

Une théorie standard voit le jour dont le travail des autorités publiques en matière de politiques constitue l'épicentre. Toute politique publique mélange, selon des proportions variables, deux types différents de prémisses : des symboles, des valeurs et des normes qu'elle est supposée satisfaire et promouvoir, une activité administrative, et des impacts empiriquement cernables qu'elle est censée induire au sein de l'environnement qu'elle a en charge (Gusfield 1975). Au contraire des prémisses relevant du registre normatif, le second type relève du registre des faits empiriques donc analysables. Une politique est une action qui postule une théorie sujette à vérification et à réfutation empiriques. Si je fais ceci, il en découlera concrètement cela. Ce rapport de causalité entre des théories de l'action volontariste et des conséquences observables, les hypothèses qui le fondent relèvent d'objets de science (Landau 1977).

Si cette thématique n'est pas en soi nouvelle – des travaux mentionnés plus haut l'avaient déjà abordée dans les années 1970 -, des recherches plus approfondies la consolident, notamment sur les normes juridiques (Lascoumes 1990), les politiques d'immigration (Weil 1991), la sécurité publique (Thoenig 1994) ou les politiques préventives contre la consommation de drogue (Setbon 2000).

PMP participe largement à ce travail de programmation et de balisage. Son fondateur et rédacteur en chef, Patrick Gibert, énonce une série de propositions qui clarifient la nature des problématiques respectives du management public des politiques et des organisations. La vocation du savoir et des savoir-faire serait de ménager la publicitude (Gibert 1985), ce terme se rapprochant du concept de *publicness* développé par un politiste américain (Bozeman 1989). Autrement dit, la gestion des organisations publiques ne se réduit pas à un simple copier/coller de la gestion des organisations privées. Car l'essence de la puissance publique résiderait dans le fait qu'elle est comptable non pas d'une, mais bien de deux fonctions de production. La première est interne à l'administration. Elle couvre le registre de l'efficience dans la fourniture de biens et de services. La seconde est externe et concerne l'efficacité sociétale de ces mêmes biens et services. Il ne suffit pas d'être productif à bas coût. Encore faut-il que les livrables ou *outputs* génèrent des conséquences ou *outcomes* répondent aux effets officiellement recherchés par l'autorité publique qui prend en charge un problème. Enfin, la revue PMP rappelle que les outils à usage interne ou d'efficience – le contrôle de gestion, par exemple – ne doivent en aucune manière être confondus avec des outils à usage externe ou d'efficacité – l'évaluation des politiques, par exemple (Gibert et Andrault 1984).

Un âge d'or ?

Une dynamique semble aussi s'amorcer dans les ministères.

En 1983 un colloque tenu à l'ENA met en exergue le thème de l'évaluation. En 1984 une association de fonctionnaires de la Cour des Comptes, le Club Cambon, s'empare du thème de façon résolue et ouvre ses travaux à des universitaires et chercheurs (Club Cambon 1988). Nombre de ses participants sont également membres actifs de PMP. Un livre paraît en français qui fait le tour de la question (Nioche et Poinard 1984). L'institutionnalisation sera complétée quelques années plus tard par une mesure qui fera grand bruit. Au nom de la modernisation administrative, et par un décret du 22 janvier 1990, le chef du gouvernement, Michel Rocard, crée un dispositif interministériel d'évaluation des politiques comprenant un Conseil Scientifique de l'Evaluation, rattaché au Premier ministre.

Cette crédibilisation politique et administrative de l'évaluation *ex post* émerge à la même époque que celle de l'analyse des politiques sur la scène scientifique et académique. Ces apports font d'autant plus sens que plusieurs corps de hauts fonctionnaires rêvent de compléter leur vocation de contrôle par des missions d'évaluation. Réfuter toute valeur à des approches sous le prétexte qu'elles seraient américaines d'origine, donc suspectes, et inadaptées par rapport au génie français, devient une posture plus difficile à assumer tant dans le milieu académique que par les cercles des élites administratives.

En revanche un puissant corps comme l'Inspection des Finances montre beaucoup moins d'enthousiasme face à des apports de raisonnements et d'outils qui lui sont exogènes. La direction du Budget du ministère des Finances est tentée par des réflexes monopolistiques (Spencehauer 1999). Cette prudence extrême perdurera.

La seconde moitié des années 1980 et la première partie des années 1990 coïncident avec une sorte d'âge d'or. Devenue *persona grata* en science, prise au sérieux par de nombreux praticiens, l'analyse des *policies* suscite aussi la création de postes dans l'enseignement supérieur et la recherche publique. Des thèses doctorales et des programmes de recherche lui sont consacrées. Les collectivités territoriales, les ministères et l'Union Européenne alimentent la demande experte. Des sociétés professionnelles se créent, à l'exemple de la Société Française d'Évaluation en 1999.

Durant cette époque, la revue PMP offre quelque chose de rare en France : une maison commune à laquelle s'identifient tant les fonctionnaires, ceux de l'État comme ceux des collectivités locales, que les universitaires et les consultants. Ce lieu de rencontre et de dialogue déroge au climat de méfiance existant entre praticiens et académiques. Son label certifie la crédibilité des thématiques et de ses animateurs.

PMP ne se contente pas de copier servilement les agendas et positionnements que d'autres pays avaient adoptés parfois depuis deux décennies, même si elle publie la traduction de textes d'auteurs comme Aaron Wildavsky et Martin Landau. Certes, la plupart de ses animateurs avaient séjourné aux Etats-Unis comme doctorants ou post-doctorants. L'initiative soutenue autour de 1970 par la fondation Ford et visant à créer dans quelques universités - Stanford, Berkeley, Harvard - des cursus professionnels dédiés au management public et à la *policy analysis* tournait la page d'une formation professionnelle qui, basée sur la *public administration*, était jugée trop procédurale et pas assez analytique (Thoenig 1976 et 1979). Dorénavant il sera fait appel aux acquis des sciences sociales et économiques, plus précisément à leurs modes de raisonnement et à leurs outils analytiques.

De leur séjour outre-Atlantique, les chercheurs français des années 1970 gardent une large partie de la palette des acquis méthodologiques, des modes de raisonnement et des boîtes à outils qui permettent de passer au microscope telle ou telle politique publique et le travail que les autorités publiques déploient pour leur conduite. En revanche leur posture diffère si l'on examine l'arrière-plan qui les stimule.

Aux Etats-Unis, trois lignes critiques s'entrecroisent. La science politique rejette l'hégémonie du raisonnement rationaliste inspiré par la théorie des jeux et le calcul microéconomique. On ne chasse pas la *politics* par la seule vertu d'une instrumentation supposée neutre en valeur et scientifiquement rigoureuse. Par ailleurs, la montée de l'Etat Providence attire l'intérêt de défenseurs de causes sociales (la lutte contre la pauvreté, l'intégration de la minorité noire, la sécurité routière, etc) qui voient, au contraire, l'administration comme une alternative au marché et au bénévolat. Enfin, le *Big Government* des années 1965 à 1975 est jugé comme faisant faillite. L'arrogance manifestée par les autorités, notamment fédérales, qui prétendent manager le monde d'une manière planifiée et

centralisée, fournissent autant de stimuli qui excitent les méfiances libertaires et populistes. Les dépenses publiques explosent et les citoyens refusent de les suivre fiscalement.

En France, d'autres stimuli mobilisent les attentions. Le moins d'État n'est pas une posture dominante, le mieux d'État l'est. Par ailleurs, une posture irrévérencieuse à l'égard des discours établis des autorités publiques aiguillonne les énergies de certains analystes (Padioleau 1981 et 1982, Jobert et Muller 1987). Car la théorie politique resterait engoncée dans des schémas de pensée stériles et la science administrative serait embourbée dans une posture procédurale stérile. L'ambition est de secouer le cocotier de l'Establishment – ENA, facultés de droit, grands corps de l'État - et de démystifier les faux-semblants. Pour sa part, PMP adopte une tonalité plutôt réformiste, même si des tenants du néo-libéralisme et des partisans inconditionnels du *New Public Management* y font entendre leur son de cloche (Ruffat 2002). Elle marie, s'agissant des affaires publiques, des héritiers de la pensée gaulliste et des partisans de la social-démocratie moderniste.

Les temps changent

La donne va progressivement changer dès la fin des années 1990. Aujourd'hui, soit un quart de siècle après la création de PMP, la revue évolue et reflète un contexte qui n'est plus exactement celui qui présidait au grand bond en avant décrit plus haut.

Des processus de normalisation et de « convenances » font leur apparition.

L'usage du terme de politiques publiques devient une figure imposée pour donner un titre à nombreux ouvrages, qu'ils présentent de l'analyse de politiques proprement dite ou par pur effet d'affichage. Des manuels reflètent le fait que l'enseignement devient partie intégrante de programmes universitaires, ainsi que de préparations aux concours de la fonction publique (Muller 1990, Muller et Surel 1998, Boussaguet, Jacquod et Ravinet 2004, Massardier 2007, Perret 2008). D'autres revues spécialisées naissent dans l'espace francophone, à l'exemple de la Revue Internationale de Politique Comparée et de Gouvernance. Les publications disciplinaires établies en sciences sociales consacrent des numéros spéciaux à la thématique à la mode.

Que ce soit sous la forme de propositions de communications écrites aux colloques PMP ou par le canal de textes soumis à révision rédactionnelle pour publication dans la revue, les politiques publiques deviennent à la mode. Les écrits se réclamant de leur analyse dépassent largement en volume le nombre de travaux et de papiers concernant la gestion publique proprement dite. Ce fait rend aussi compte d'un tarissement des thèses de doctorat et des recherches universitaires, comme si ce qui concernait l'efficacité du secteur public et sa gestion instrumentale (marketing, finances, contrôle, gestion des ressources humaines, etc) n'offrait plus d'attraits, le management des entreprises servant aujourd'hui de voie royale.

En effet, la normalisation des critères de qualité et des exigences de publications indispensables pour faire carrière pousse les jeunes universitaires et les chercheurs à privilégier des publications dans des

revues classées internationalement en rang A ou B, classements qui favorisent des revues clairement identifiées en termes d'axe disciplinaire. Les revues interdisciplinaires comme PMP se trouvent pénalisées, car n'appartenant en propre à aucune communauté disciplinaire, quand elles ne sont pas purement et simplement oubliées, du moins dans un premier temps, par les classements qu'établissent des établissements comme le CNRS ou l'Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur. PMP reçoit de plus en plus de papiers qui, pour une raison ou une autre, sont jugés par leurs auteurs comme ayant très peu de chances de paraître dans les revues classées en haut du panier. En revanche, en termes de qualité, le compte n'y est plus. Trop de manuscrits sont présentés qui traitent de thèmes relativement triviaux et qui font appel à des dispositifs d'observation fort légers.

Les processus de science normale se manifestent aussi et surtout par le fait qu'une troisième génération se met à produire des mémoires de recherche et des thèses de doctorat dont l'orthodoxie est garantie par une deuxième génération ayant copié rapidement et complaisamment l'agenda établi par une première génération. Le marteau de la théorie standard des premiers jours se met à taper de façon automatique sur tout clou qui dépasse. La valeur ajoutée de la connaissance décline.

Une autre évolution significative réside dans l'émergence d'une théorie étendue et éclatée des politiques publiques.

Certes, il ne faut pas surestimer le consensus apparent qui a pu régner pendant quelque temps. L'analyse des politiques aura été investie, en France et dès le début, par des chercheurs venus d'horizons hétérogènes : la théorie de l'État sous ses variantes aussi bien marxisantes que néo-libérales, la sociologie des organisations, les sciences de la gestion, l'étude de l'action collective, la théorie néo-corporatiste, la sociologie du droit. Une seule et même démarche de recherche ne doit pas unifier le domaine (Muller, Palier et Surel 2005). Tel fut et reste le cas.

Un exemple en est l'approche dite cognitive qui veut rompre avec une approche systémique ou interactionniste que le CNRS incarne. Produite par l'école de Grenoble, et fille de la théorie néo-corporatiste de l'État, elle acquiert une réelle popularité. A l'aide de recherches documentées, notamment sur les politiques agricoles et de grands programmes industriels comme Airbus, elle souligne l'importance primordiale qu'occuperaient ce qu'elle appelle des référentiels pour l'action. Leurs diverses parties prenantes partagent les mêmes cognitions, ce de la définition d'un problème ou d'un enjeu jusqu'à son traitement (Muller 2000). L'État absorbe, légitime et diffuse des modes de penser et de raisonner que les autres parties prenantes partagent ou adoptent peu ou prou (Muller 2005). L'existence de champs cognitifs, y compris leur transformation, est une variable clé pour comprendre quel problème est mis sur l'agenda gouvernemental et défini comme enjeu (Muller 1989). Ces champs façonnent la *politics* qui s'engage et les décisions qui en résultent. Dans sa version dure, cette école assimile cognition et idéologie, c'est-à-dire un système de croyances partagées (Jobert et Théret 1994).

Or l'approche systémique ou interactionniste conteste cette approche hyper – déterministe, cette théorie de l'éther cognitif. Car, fait pourtant amplement démontré par ailleurs, les parties prenantes ne

sont pas des agents ou robots passifs, elles se comportent comme des acteurs réflexifs et stratégiques . Des interdépendances et des interactions modèlent de façon disjointe le devenir des politiques. Une pluralité d'intérêts fluctuants participe à la production d'effets et à leur évaluation. Une politique publique prend corps et consistance à mesure que l'autorité gouvernementale agit, comme le rappellent, après beaucoup de collègues, Faure, Pollet et Warin (1995). Rien n'est jamais joué par avance.

Les controverses internes au milieu académique sont une chose. L'apparition d'une dérive des continents de la connaissance à partir de la théorie standard des politiques publiques est autre chose, et de beaucoup plus décisif. Bien plus que le fait d'étendre cette théorie, cette dérive fait que l'unicité relative du domaine vole en mille morceaux. D'autres regards investissent le label et le détournent pour satisfaire leurs propres agendas. Si les débats traduisent la vitalité d'un domaine, il en va autrement lorsque la controverse scientifique conduit les parties prenantes à changer de perspective.

Ce tournant s'opère de deux manières.

L'idée se répand que le programme standard entrerait en déclin en termes de retour de connaissance. La théorie standard serait proche de son épuisement. La controverse est musclée (Muller, Thoenig, Duran, Majone et Leca 1996).

Par ailleurs le concept de politique publique est abandonné au profit de celui d'action publique (Thoenig 1998). Même PMP se met au goût du jour, notamment à travers un recueil de textes de références (Lacasse et Thoenig 1999). Ce changement de label n'est guère anodin.

Le petit monde de la recherche française s'émerveille du fait que, dans de nombreux cas, la résolution de problèmes collectifs résulte de coproductions entre des autorités publiques et des parties prenantes comme les entreprises et les associations (Gaudin 2004, Lascoumes et Le Galès 2006). Ce fait, il faut le noter, avait été largement pris en compte depuis au moins vingt ans par les recherches menées notamment outre-Atlantique. Les recherches conduites selon cette perspective en France vont couvrir large : du développement des territoires et de la sécurité publique à la protection de l'environnement et la santé publique. Un fait massif s'impose à l'observation : l'État a de plus en plus recours à des politiques constitutives. Les outils sur lesquels il s'appuyait jusque-là, par exemple les allocations de subventions, les transferts, la production directe de biens et services, les règlements et le contrôle- -sanction, ou encore les autorisations, ne suffisent plus. Un recours croissant est fait à la constitution de forums, à des procédures de participation – animation et à des contrats de partenariats avec des acteurs de la société civile (Duran et Thoenig 1996). Les politiques publiques ne sont pas l'apanage des seuls porteurs habilités à sélectionner et à nommer les enjeux à nature publique que sont les représentants élus, les administrations et les groupes de pression institués. Elle sont fabriquées dans de multiples circonstances par de multiples acteurs de multiples manières¹¹.

En Europe en général, et en France en particulier, cette prise de conscience est accélérée par

¹¹ Comme le rappellent les deux pères du néo-institutionnalisme (March et Olsen 1996), ce qui peut sembler paradoxal aux tenants d'autres courants se réclamant de la théorie institutionnaliste.

l'observation des programmes européens comme les fonds structurels et la place majeure de formes partenariales comme les cofinancements. Histoire de marquer le coup, pour ne plus pécher par excès d'étatocentrisme, pour ne plus survaloriser l'importance des autorités publiques, un changement de label est adopté. Le terme d'action publique rendrait mieux compte des formes collectives qui s'organisent de façon ad hoc pour traiter des problèmes collectifs à consonance publique. Une abondante littérature va ainsi explorer et décrire la constitution et la fonction de configurations comme les réseaux ou même les communautés de politiques publiques (Le Galès et Thatcher 2000), s'inscrivant dans une tradition américaine et anglaise en matière de *policy communities* et *policy networks*¹².

Quand il est analytiquement maîtrisé, le concept d'action publique éclaire de façon remarquable une énigme que la théorie standard traite avec plus de peine : la genèse des problèmes. Pour quelles raisons et comment certains enjeux s'inscrivent-ils sur l'agenda des autorités publiques alors que d'autres, pourtant tout aussi évidents, n'émergent guère voire se voient écartés ?

Pourtant autre chose pointe derrière le succès du terme d'action publique, soit un déplacement du curseur de l'agenda scientifique. L'offre de connaissance tourne le dos à l'esprit même qui avait conduit une revue comme PMP à privilégier un titre dont le terme politique était écrit au pluriel et l'adjectif public était écrit au masculin singulier, car ne qualifiant que le seul management. Il n'y aurait de politique que ce qui procède de l'action et de la compétence de l'État. Parler de politiques publiques serait une erreur. Une politique est publique par définition, ou elle n'est pas.

L'effet de la théorie ainsi étendue conduit le monde académique à endosser des lunettes paradigmatiques de plus en différenciées et à désertir le domaine de l'analyse des *policies* en terme de « science du politique ». Une manifestation évidente en est le retour, parfois sous une forme renouvelée et enrichie, à des thématiques sectorielles. Les sciences sociales traitant d'enjeu comme l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie ou encore celles couvrant les affaires sociales utilisent l'étude des *policies*, de leurs dispositifs et de leurs responsables, comme une composante parmi d'autres pour progresser dans la connaissance des dynamiques sociétales de recherche, d'enseignement supérieur et de technologie et dans l'exploration des questions sociales dans un ou plusieurs pays. Les sociologues du droit étudient les usages sociaux des normes juridiques. La sociologie politique réinterroge la nature et la dynamique du politique dans une société. Par exemple, comment des porteurs de cause morale peuvent-ils prendre à revers l'ordre établi du pouvoir ? Qu'en est-il de la légitimité de l'État lorsque, les espaces de gouvernance se mondialisant, des réseaux d'experts fabriquent des politiques quasi-publiques à l'abri de forums discrets (Demortain 2008) ? En revanche une moindre sensibilité est accordée aux interfaces que PMP souhaite promouvoir et accroître avec d'autres disciplines comme les sciences de la gestion et l'économie. La pertinence donnée aux retombées pour les praticiens devient un souci secondaire.

¹² Voir par exemple Marsh (1998).

Employé à tout propos, le terme d'action publique acquiert le statut de métaphore sinon de mot-valise. Il désigne à la limite toute forme d'action collective sans que, nécessairement, du politique au sens étroit ou gouvernemental du terme soit activé ou que le rapport entre l'autorité et le pouvoir, entre l'institution et le mouvement, fasse partie du questionnement. Il devient même un substitut du concept de mouvement social, jouant sur deux tableaux considérés comme chics dans quelques milieux académiques : des références à la pensée de Michel Foucault, des allusions à l'analyse des politiques publiques. Parler d'action publique conduit la recherche à parler d'action collective mobilisée autour de revendications pour la promotion d'enjeux et de causes. Les termes de réseaux et de communautés deviennent extensibles au point de couvrir large, sans pour autant capitaliser sur des acquis de la sociologie en matière de mouvements sociaux. À trop mettre l'accent sur les seuls jeux d'acteurs sociaux non dotés d'autorité et de légitimité gouvernementale, la recherche finit par mettre hors-jeu les acteurs gouvernementaux. L'État devient une donnée contextuelle et est traité de façon rétrograde comme un ensemble holistique¹³.

Certes on ne peut blâmer personne en particulier, ni en sciences de la gestion, ni en sociologie ou encore en science politique, de privilégier le management du business ou bien d'être progressivement happé par des thématiques, paradigmes et communautés tierces et éloignées des politiques publiques comme énigme scientifique. Si l'abandon de toute attention aux dimensions de la publicitude n'est pas total et si de la connaissance continue à être générée qui porte sur le « comment les autorités gouvernementales agissent », elle l'est surtout comme produit dérivé, guère comme axe prioritaire.

Ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain

Le positionnement fondateur adopté par PMP est-il encore souhaitable et fructueux? Faut-il jeter le bébé – l'étude du travail des autorités publiques et de leurs politiques – avec l'eau du bain – les revues et programmes de recherche qui lui sont consacrés? Faut-il encore sens de prolonger, affiner et compléter l'agenda de l'étude des *policies* proprement dites?

La question du « comment les acteurs investis d'autorité publique nous gouvernent » n'est pas anodine. Si elle renseigne sur les *policies*, leur conduite et leur efficacité, donc si elle intéresse aussi les praticiens, elle permet aussi de s'interroger sur la gouvernance démocratique, sur la manière dont les responsables des affaires publiques mettent en cohérence leurs promesses et leurs actes, et encore sur le degré de fiabilité des systèmes qui traduisent les dynamiques politiques en production de biens et de services. En ce sens, elle couvre un large spectre, qui incorpore autant des préoccupations de conduite administrative des politiques que des thématiques plus citoyennes.

Pour qui s'intéresse à ce qui se passe hors des frontières académiques françaises, le contraste est

¹³ Ce travers rappelle les limites des théories de l'État qui étaient dominantes en sociologie politique avant les années 1980 et dont l'analyse des politiques publiques, beaucoup plus agnostique dans sa posture, allait démontrer les faiblesses heuristiques et théoriques (Mény et Thoenig 1989).

patent. Il suffit de regarder la vigueur et la qualité des revues spécialisées, ainsi que la créativité des institutions de recherche dédiées au management public et à l'analyse du travail gouvernemental qui existent dans d'autres pays comme les Etats-Unis, le Canada ou ailleurs en Europe. Expliquer ce contraste n'est certes pas simple. Néanmoins la formation professionnelle et le recrutement des cadres du secteur public jouent un rôle essentiel.

En France, et aujourd'hui encore, ce sont des écoles occupant un monopole - comme l'ENA - et dispensant des cursus non analytiques - qui transmettent des techniques administratives - qui alimentent pour l'essentiel le recrutement par les corps d'élites administratives. Ce système est coupé du monde de la recherche académique. Il ne favorise pas la diversité des compétences entre cadres supérieurs. Il pénalise l'échange des savoirs et des expériences entre l'enseignement supérieur et la gestion des affaires publiques. Deux mondes coexistent sans que leurs ressortissants circulent entre eux.

Aux Etats-Unis, ces deux mondes s'interpénètrent plus aisément. Les écoles de *policy analysis* forment un large vivier d'étudiants. Les administrations recrutent des profils très diversifiés, dont des diplômés en *policy analysis*. Une forte proportion d'enseignants - chercheurs fait des allers et retours en cours de carrière. Ils accumulent une expérience de travail concret dans les administrations et à des postes de responsabilité. Ils véhiculent des savoirs académiques qu'ils peuvent mettre en œuvre. Une fois de retour dans le monde académique, et en tant qu'anciens des administrations, ils y gardent des entrées et tirent bénéfice de leur expérience pour leurs activités universitaires. Il en résulte des avantages évidents. Les chercheurs américains se montrent moins détachés des réalités qu'ils étudient que leurs collègues français. Cela ne les empêche pas de produire de la très bonne science et de se montrer critique, bien au contraire. Leur posture est aussi nettement plus engagée dans l'action. Elle offre un avantage méthodologique évident.

Par comparaison, trop de chercheurs et universitaires français fabriquent des problématiques en chambre en même temps qu'ils ne bénéficient pas de l'accès à un terrain et donc qu'ils ne peuvent pas aisément mener des observations en profondeur et assez lourdes. D'où la combinaison de problématiques ambitieuses, mais qui tournent à vide, et de données empiriques succinctes, donc peu convaincantes. La « grande » théorie se marie avec la sommaire description.

L'engagement dans l'action fournit un levier essentiel. La distanciation poussée à l'extrême rend le chercheur aveugle et la connaissance non significative. Trop de détachement stérilise l'analyse et ne garantit pas l'objectivité.

Ce n'est pas en désertant le domaine, quelles que soient par ailleurs les bonnes raisons que les chercheurs se donnent, et en restreignant les supports de diffusion que la connaissance produite sera de qualité internationale et que les praticiens trouveront leur compte.

Une revue dédiée aux politiques comme PMP stimule l'offre scientifique. Elle donne une identité aux analystes et de la crédibilité à leurs travaux. Elle stimule des avancées. Elle entretient un dialogue avec des publics plus larges, surtout quand ceux-ci animent les terrains empiriques et les dynamiques

d'activités qui sont pris sous la loupe. Elle aide aussi à surmonter deux handicaps. D'une part, les chercheurs français restent trop faiblement présents sur la scène internationale en termes de publications et de participation à des associations scientifiques. L'autarcie guette. D'autre part, les jeunes issus de l'enseignement supérieur ne sont pas assez formés aux acquis récents et ignorent trop souvent les travaux des pères fondateurs anglophones. Le manque de culture stérilise la créativité.

Penser que le second souffle des politiques publiques qu'évoquait le débat de la Revue Française de Science Politique mené en 1996 (Muller, Thoenig, Duran, Majone et Leca 1996) passera par la dilution du domaine dans le vaste océan des autres sciences sociales, mérite qu'on y réfléchisse à deux fois.

Bibliographie

BOUSAGUET L. JACQUOT S. et P. RAVINET (dir.) (2004). *Dictionnaire de l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

BOZEMAN Barry (1989). *All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*. Jossey-Bass

CHARBONNEAU S. et J.G. PADIOLEAU (1980) « *La mise en œuvre d'une politique réglementaire: le défrichement des bois et forêts* », dans *Revue française de sociologie*, 21 : 49-75.

CLUB CAMBON (1988). « *L'évaluation des politiques publiques* », dans *Politiques et management public*, 6, 2 : 98-117.

De KERVASDOUE J., FABIUS L., MAZODIER M. et F. DOUBLET (1976). « *La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes* » dans *Revue française de sociologie*, 17 : 423-450.

DEMORTAIN D. (2008). « *La légitimation par les normes : experts transnationaux, Commission européenne et la régulation des aliments nouveaux* », dans *Sociologie du Travail*, 50, 1 : 1-14.

DURAN P. et J.C. THOENIG (1996). « *L'Etat et la gestion publique territoriale* », dans *Revue Française de Science Politique*, 4 : 580-623.

FAURE A., POLLET G. et P. WARIN (dir.) (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan.

GAUDIN J.P. (2004). *L'action publique : Sociologie et politique*. Paris, Presses de Sciences-Po et Dalloz.

GIBERT P. et M. ANDRAULT (1984). « *Contrôler la gestion ou évaluer les politiques* », dans *Politiques et management public*, 2 (2) : 123-132. Repris dans Lacasse F. et J.C. Thoenig (dir.) (1999). *L'action publique*, Paris, L'Harmattan

GIBERT P. (1986). « *Management public, management de la puissance publique* », dans *Politiques et management public*, 4, 2 : 89. Repris dans Lacasse F. et J.C. Thoenig (dir.)

(1999). *L'action publique*, Paris, L'Harmattan : 21-57.

GIBERT P. (2002). « *L'analyse des politiques à la rescousse du management public ? Ou la nécessaire hybridation des deux* », dans *Politiques et management public*, 20,1 : 1-14.

GRAWITZ M., LECA J. et J.C. THOENIG (dir.) (1985) *Traité de science politique. Les politiques publiques*. Volume 4, Paris, Presses universitaires de France.

GRÉMION P. (1976). *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système public français*. Paris, Éditions du Seuil.

GUSFIELD J. R. (1975). « *The (F)Utility of knowledge?: The relation of social science to public policy toward drugs* ». dans *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 417, 1 : 1-15.

JAMOUS H. (1969) *Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières*. Paris, Éditions du CNRS.

JOBERT B. et P. MULLER (1987). *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses Universitaires de France.

JOBERT B. et B. THÉRET (1994). « *France: la consécration républicaine du néo-libéralisme* », dans B. Jobert et Théret B. (dir.). *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

LACASSE F. et J.C. THOENIG (dir.) (1999). *L'action publique*, Paris, L'Harmattan.

LANDAU M. (1977). « *The proper domain of policy analysis* », dans *American Journal of Political Science*, 21,2 : 423-427.

LASCOUMES P. (1990) « *Normes juridiques et politiques publiques* », dans *Année sociologique*, 40, :43-51

LASCOUMES P. et P. LE GALÈS (2006). *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand Colin.

LAUFER R. et A. BURLAUD (1980). *Management public : gestion et légitimité*. Paris, Éditions Dalloz.

LE GALÈS P. et M. THATCHER (2000). *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks*. Paris, L'Harmattan.

MARCH J.G.. et J. P. OLSEN (1996). « *Institutional perspectives on political institutions* », dans *Governance*, 9 : 247 – 264.

MARSH D. (dir.) (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham, Open University Press.

MASSARDIER G. (2007). *Les politiques publiques*. Paris, Armand Colin.

MÉNY Y. et J.C. THOENIG (1989), *Les politiques publiques*. Paris, Presses universitaires de France.

MULLER P. (1989) « *La transformation des modes d'action de l'État à travers l'histoire du programme Airbus* », dans *Politiques et Management Public*, 7 (1) : 247-272.

MULLER P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?.

MULLER P., THOENIG J.C. DURAN P, MAJONE G, et J LECA (1996) "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques", dans *Revue française de science politique*. 46, (1) : 96 -133

- MULLER P. et Y. SUREL (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien, coll. Clefs.
- MULLER P. (2000). « *L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de l'action publique* », dans *Revue française de science politique*, 50 (2) : 189-207
- MULLER P., PALIER B. et Y. SUREL (dir) (2005) « *L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes* », dans *Revue française de science politique*, 55, 1.
- NIOCHE J.P. et POINSARD R. (1984). *L'évaluation des politiques publiques*. Paris, Economica.
- PADIOLEAU J. (1981). *Quand la France s'enferme: la politique sidérurgique de la France depuis 1945*. Paris, Presses Universitaires de France.
- PADIOLEAU J. (1982). *L'État au concret*. Paris, Presses Universitaires de France.
- PERRET B. (2008). *L'évaluation des politiques publiques*. Paris, Editions La Découverte.
- RUFFAT J. (2002). « *Le big-bang a commencé* », dans *Politiques et management public*, 20,1 : 157-178.
- SETBON M. (2000). *L'injonction thérapeutique*. Observatoire français des drogues et des toxicomanies et Groupe d'analyse des politiques publiques.
- SPENLEHAUER V. (1998). *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*. Thèse de doctorat en science politique, université Pierre Mendès-France, Grenoble. Disponible sur : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00342592/fr/>.
- SPENLEHAUER V. (1999). « *Intelligence gouvernementale et sciences sociales* », dans *Politix*, 48 :95-128.
- SPENLEHAUER (V.). (2003). « *Une approche historique de la notion de 'politiques publiques'* », dans *Informations Sociales*, 110 : 34-45.
- THOENIG J.C. (1971). « *Le PPBS et l'administration publique. Au-delà du changement technique* », dans *Annuaire International de la Fonction Publique*, Paris, Institut international d'administration publique : 97-114.
- THOENIG J.C. (1976). « *Enseigner le management public* », dans *Enseignement et Gestion*,15 : 3-33
- THOENIG J.C. (1979). « *Les apports du management public. Un bilan et des suggestions* », dans *Revue Française de Gestion*, octobre : 4-14
- THOENIG J.C. et F. DUPUY (1979). « *Public transportation policy making in France as an implementation problem* », dans *Policy Science*, 11, 1 : 1-18
- THOENIG J.C. (1985) dans "Présentation" : IX-XX et chap. 1 "L'analyse des politiques publiques": 1-60, dans Grawitz M., Leca J. et J.C. Thoenig (dir.), *Traité de science politique. Les politiques publiques*. vol. 4, Paris, Presses Universitaires de France.
- THOENIG J.C. (1987). *L'ère des technocrates*. Paris, L'Harmattan (2^{ème} édition révisée, 1^{ère} édition en 1973).
- THOENIG J.C. (1994). « *La gestion systémique de la sécurité publique* », dans *Revue Française de Sociologie*, 35, 3 : 357-392.
- THOENIG J.C. (1996). « *La quête du deuxième souffle* », dans *Revue Française de Science Politique*, 1 : 102-107

THOENIG J.C. (1998). « *Politiques publiques et action publique* », dans *Revue internationale de politique comparée*, 5, 2 : 295-314.

WEIL P. (1991). *La France et ses étrangers. L'Aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Calmann-Lévy.

WILDAVSKY A. (1970). « *Rescuing policy analysis from PPBS* », dans *Public Administration Review*, 2 : 189-202.

WILDAVSKY A. (1979). *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*. Boston, Little, Brown and Cy.

Public policy making as a domain and scientific life cycles. **The baby and the water of the bath**

Jean-Claude Thoenig

When the journal *Politique et Management Public* was launched, it allocated a major editorial attention to policy analysis, a domain that had been up to then to a large extent ignored by francophone publications. The text by Jean-Claude Thoenig describes in which conditions and circumstances such an institutionnalization process has occurred and also assesses its impacts. It lists the factors that shall generate and induce its relative decline during the 1990s : some form of scientific normalization syndrom, a dilution of the agenda of the domain, etc. It advocates the benefits of a new attention to be given by research to themes and theories. It also suggests that today in France some form of distance is again occurring between the academic community and the dynamics of knowledge that unfortunately leaves some scientific enigma still unexplored.

Keywords :

policy analysis, scientific understanding, France, academic community, birth and decline

