

Pierre M. CHABAL

"Des Conditions de l'Efficacité Ministérielle dans le Changement de Politiques Publiques : le cas de quelques ministres d'alternance en France, Royaume Uni, Espagne et Allemagne".

RESUME DE LA THESE

Cette thèse *L'efficacité Ministérielle dans le Changement des Politiques Publiques* analyse le travail de 19 ministres et de 171 de leurs collaborateurs (pour un total de 179 entretiens) dans la transformation d'engagements électoraux en réformes gouvernementales. Elle porte sur 4 pays (France, Grande-Bretagne, Espagne, Allemagne) et 3 secteurs (réforme des collectivités locales, politique éducative, politique sociale) au cours de la législature faisant suite à une alternance politique majeure.

Elle permet donc de *mettre en perspective le concept d'élan d'alternance par rapport au travail* ministériel de M. Heseltine, D. Defferre, P. Joxe, T. de la Cuadra, M. Carlisle, K. Joseph, A. Savary, J.-P. Chevènement, J.-M. Maravall, D. Wilms, P. Jenkin, N. Fowler, N. Questiaux, P. Bérégofoy, G. Dufoix, J. Almunia, N. Blüm, H. Geißler et R. Süßmuth à travers l'analyse du rôle des caractéristiques individuelles des ministres dans le changement réformateur, en complément de l'influence du modèle de la *public policy analysis*. Ce modèle privilégie en effet les structures comme déterminantes dans les résultats politiques : les individus qui opèrent dans ces structures n'auraient qu'une faible possibilité de changer les politiques publiques. La thèse démontre au contraire que les caractéristiques individuelles de ministres produisent de résultats différents même à l'intérieur des structures : les ministres "font une différence" [*ministers matter*].

Ces caractéristiques constituent *le style ministériel*, en prolongement des conclusions de B. Headey (1974) et de J. Blondel (1985, 1993). Ce style n'est pas une question de personnalité du ministre ou de ses données socio-biographiques, comme le voudraient d'autres études sur le *leadership*. Il est le reflet de la manière individuelle de prendre en compte des contraintes pesant sur l'action ministérielle et, parmi elles surtout les contraintes de temps, à l'intérieur des divers compartiments du travail ministériel.

1- Cette thèse *réintroduit, de manière conceptuelle et appliquée, des interrogations sur le leadership*, passé au second plan des sciences sociales depuis environ vingt ans. La domination dans la science politique nord-américaine des modèles du choix rationnel a contribué à déconsidérer les études sur le *leadership*, cantonnées dans une vague capacité des hommes et femmes occupant des fonctions politiques à "réussir plus ou moins bien", sans que les facteurs ni les critères de cette réussite ne soient l'objet d'une discussion rigoureuse. A contre-courant, cette thèse contribue à faire renaître une recherche sur le leadership et démontre le rôle des individus dans la politique.

2- Cette thèse se situe par ailleurs dans *l'analyse comparée du leadership ministériel*. Elle met en parallèle des membres de gouvernement, des secteurs de réformes et des moments politiques dans quatre systèmes politiques européens. Elle compare les témoignages recueillis dans des conditions strictement équivalentes auprès de dizaines de (ministres et) collaborateurs s'exprimant dans leur langue maternelle ou dans une langue qu'ils maîtrisent. Elle permet de disposer d'un matériau original et qualitatif d'analyse du travail ministériel émanant de ceux qui l'ont exercé ou qui en ont été les témoins les plus directs.

Elle analyse systématiquement l'usage du temps par les ministres et met en évidence les *contraintes et possibilités liées au temps politique* (dans la prise en compte du contexte d'arrivée en poste, la prise en charge du programme électoral, les habitudes de travail au sein du ministère, puis dans le Parlement et le travail d'application des réformes, tout en abordant de manière transversale le temps consacré aux médias, aux groupes politiques, au travail politique local, etc).

Il s'agit tout au long d'élucider la manière dont les ministres répondent à ces contraintes, chacun à sa manière et chacun selon son style.

3- Cette thèse constitue une sorte *d'ethnologie politique du travail ministériel*. Elle fournit suffisamment de détails pour reconstituer les circonstances d'une décision dans chaque cas analysé, en permettant de pénétrer dans l'univers opaque et souvent fermé de la vie ministérielle. Ces détails contribuent, pour servir ses conclusions, à créer une expérience d'immersion dans l'environnement du ministre. En s'appuyant sur des entretiens directs avec les témoins les plus proches de cet environnement (mais réunis en nombre et en diversité suffisantes pour répondre au problème du biais d'études fondées sur des témoins en nombre limité ou relevant de catégories peu diversifiées), l'analyse de ces entretiens procède par "imprégnations" successives, dans la tradition de la sociologie compréhensive.

Au total, par l'analyse du style individuel *contextualisé* dans la gestion *épaisse* d'un ministère et d'un domaine de politiques publiques, cette thèse documente le manque de temps, qui peut se révéler une aide aux réalisations des ministres mais en fonction de leurs compétences en situation et de leur conscience qu'il doivent parvenir, tout en s'acquittant de leurs tâches ministérielles sectorielles, à continuer de servir leurs intérêts politiques et leur carrière (de généraliste), c'est-à-dire surmonter les contraintes qui sur leur travail *afin de* parvenir à se constituer une base de pouvoir à partir de laquelle poursuivre leur carrière ministérielle. *L'efficacité ministérielle* est la capacité des ministres à prendre conscience et à s'acquitter de la nécessité de maîtriser la substance temporelle de la majorité des compartiments de leur travail, en en surmontant les contraintes soit en les dépassant soit en les contournant. Ainsi définie, elle diffère de la réalisation des buts annoncés (qui peuvent être fixés plus ou moins haut), de l'effectivité (la production d'un effet), de la capacité à atteindre les buts annoncés à moindre coût (la notion de coût étant elle-même fuyante), de l'efficacité gouvernementale (qui renvoie la réélection en fin de mandat), et de tentatives antérieures suggérant de se centrer sur les conceptions et les attentes de rôle (Headey, Blondel, ...).

L'hypothèse principale de la thèse est vérifiée : la justification de la fonction ministérielle tient à l'existence d'un impact individuel qui va *au-delà* des formalismes d'exercice de cette fonction et *malgré* les déterminismes des processus de conduite des politiques publiques. Enfin, les récentes alternances dans les pays étudiés (France 1993-1995-1997; Espagne 1996; Grande-Bretagne 1997, Allemagne 1998) suggère qu'une autre étude menée dans les mêmes conditions viendrait confirmer (ou infirmer) ces conclusions.

CURRICULUM VITAE

Pierre M. Chabal, Ph.D.

Maître de conférences en Science Politique à l'Université du Havre

Chercheur qualifié en science politique et relations internationales

Chargé de cours aux Universités de Rouen et de Paris 8

Conférencier invité aux universités d'Istanbul, de Marmara et Bogazici

Anciennement :

Allocataire de recherche puis assistant à l'Institut Universitaire Européen (EUI, Florence)

British Council Research Fellow (Nuffield College) et boursier de recherche *Erasmus* (Madrid, Bonn)

Lecturer en Science Politique (*Public Administration*) à l'Université d'Exeter)

Boursier individuel de recherche de l'OTAN (Asie), associé à une bourse institutionnelle (Turquie)

e-mail : pierre.chabal@univ-lehavre.fr

Etudes et Diplômes

Doctorat de Science Politique de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

"Des Conditions de l'Efficacité Ministérielle dans le Changement de Politiques Publiques :

le cas de quelques ministres d'alternance en France, Royaume Uni, Espagne et Allemagne".

Thèse dirigée par le professeur. François d'ARCY à l'I.E.P.G. (en coll. avec l'I.U.E. Florence) Jury : profs. Yves SCHEMEIL (président), Claude EMERI et Didier RENARD (rapporteurs), Jack HAYWARD et François d'ARCY. Mention : Très Bien avec les Félicitations du jury

Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) en Etudes Européennes, Faculté de Droit-CUREI, Grenoble, lauréat du DEA. Mémoire de Recherche sur *La Politique Régionale Européenne*.

Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) en Science Politique, I.E.P. de Grenoble, Projet de thèse "Temporalités et Politiques de l'Enseignement après 1945".

Activité en matière de recherche

principaux travaux et publications (depuis 1993)

- "Advice-giving, Time Constraints and Ministerial Efficiency", in G. Peters (dir.) Advising West European Governments : inquiries, expertise and public policy", University of Pittsburgh Press, 1^{ère} édition 1993, 2^{ème} édition 1995, pp. 49-60.
- "L'Emergence d'un Cadre de Sécurité Collective en Asie du Nord-Est", Rapport final à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, juin 1996, 64 pages, présenté au Congrès de l'Association Internationale de Science Politique/IPSA, Séoul, août 1997.
- "Déclin et Renouveau de la Présidence Française dans le Contexte de l'Election de 1995", in Revue Française de Droit Constitutionnel, (en coll.), Paris, PUF, juillet 1996, pp. 35-71.
- *Des Conditions de l'Efficacité Ministérielle dans le changement de politiques publiques*, Thèse de Doctorat : 786 p. + 316 p. d'annexes, éditions du Septentrion, utilisant 178 entretiens de ministres, membres de cabinet et hauts fonctionnaires (1988-1993) enregistrés, transcrits (env. 3000 pages), traduits en français et "codés" (env. 2000 pages).
- "Vers un Régime Parlementaire Fédéral dans la Péninsule Coréenne ?", in Mélanges Gélard, Droit Constitutionnel, LGDJ Montchrestien, janvier 2000, pp. 355-364, présenté au Congrès de l'Association Internationale de Science Politique/IPSA, Québec, août 2000.
- "Les « Leçons » Politiques de l'Unification Chinoise pour l'Unification de la Corée", in Transitions (ex-Revue des Pays de l'Est), N° 1-2, 1999, publié fin 2000, Bruxelles, pp. 259-286, présenté au Congrès de l'Association Internationale de Science Politique/IPSA, Québec, août 2000.
- "Do Ministers Matter ? the style of individual ministers in programmed policy change", article rédigé, janvier 2000, à paraître in Revista de Estudios Politicos, Madrid, 2001.
- "Pour une Politique Coréenne de la France à trois niveaux en Asie du Nord-Est", in Cahiers du Centre d'Etude du Pacifique, N° 4, janvier 2001, pages 75-115.
- "Les Enjeux Régionaux du Dialogue entre la Turquie et l'Europe", in de A. Raulin et P. Chabal (dirs.) Les Chemins de la Turquie vers l'Europe, à paraître, Artois Presses Université, 2002.
- "La Coopération franco-coréenne à l'aune du rôle de l'Etat dans la mondialisation", in "La Mondialisation et le Pouvoir Politique", in Revue Française d'Administration Publique, numéro spécial à paraître en 2002.
- "Les Enjeux du Dialogue Europe-Asie : se positionner en Asie du Nord-Est", exposé à l'Association *Démocraties*, Paris, Sénat, le 3 mars 2001, in Cahiers de Démocraties, juin 2001.
- "Intégrer la Turquie : une nécessité logique", article rédigé février 2001, à paraître in Marmara Journal of European Studies, 2002.
- "Situation géostratégique de la Corée et perspectives de réunification", exposé à l'IHEDN, Paris, le 27 mars 2001 et à l'Université du Havre le 11 Mai 2001 (colloque "L'Unité dans le Multiplicité"), à paraître in Cahiers du Centre d'Etude du Pacifique, N° 4, décembre 2001

- "Les enjeux immédiats de l'Europe dans la Péninsule coréenne", in Cahiers de Mars, numéro spécial sur l'Asie orientale, automne 2001.

en préparation

"Le Style décisionnel des Ministres lors et hors des réunions avec leurs collaborateurs".

"L'Exercice de la Profession Ministérielle : vers une réhabilitation de la dimension individuelle dans l'étude des politiques publiques".

"La *Korean peninsula Energy Development Organisation (KEDO/ODEC)* comme produit et comme producteur de décisions depuis sa création en 1995 et l'adhésion de l'U.E. en 1997".

b) mémoires de diplômes et autres travaux universitaires (1983-1992)

- "Démocratie et Recherche d'Influence : décision « groupale » et réalité démocratique dans *The Process of Government: a study of social pressure* d'Arthur F. Bentley (1908)", Mémoire de diplôme de l'IEP de Grenoble, 1983, dact. 150 pages.
- "« L'Etat, c'est moi ! » : la sociologie historique, interprète du changement étatique", Rapport de séminaire général, 1986, DEA de science politique; 45 pages.
- "Temporalités et Politiques de l'Enseignement : réformes en séries dans l'enseignement secondaire et supérieur et comportements d'adaptation", Projet de thèse à l'issue du DEA, IEP de Grenoble, 1986, 76 pages.
- "Police et Droit dans la Littérature Anglo-américaine", in "Les Référents Juridiques dans l'Action Policière" (collectif) Rapport de recherche au Min. de l'Intérieur, CERAT (UA CNRS-FNSP), 1987, pp. 111-158.
- "Politique Régionale et Convergence: construction européenne et changement politique", Mémoire de DEA du CUREI de Grenoble, Faculté de Droit, 1987, 162 pages.
- "Ministerial Power : a public policy approach", exposé au Séminaire de Théorie Sociale du professeur Steven LUKES, Institut Universitaire Européen de Florence, 1988, 39 pages.
- "Do Ministers Have Time to Take Advice", exposé au Consortium Européen pour la Recherche Politique (ECPR), Rimini Joint Sessions of workshops, 5-10 avril 1988, 17 pages.
- "Time Constraints and Ministerial Efficiency : ministerial role in electoral programme implementation, the case of Britain, France, Spain and Germany", Rapport d'avancée de thèse, 1988, Institut Universitaire Européen, 148 pages + annexes.
- "Géopolitique de l'Après-guerre froide : l'Asie du Nord-Est à l'heure du multilatéralisme", Rapport de mission au Ministère des Affaires Etrangères, décembre 1992, 24 pages.

c) autres travaux (1988-1996)

- "Qu'est-ce que « le Patronat » ? enjeux théoriques et résultats empiriques", traduction (coll.) de B. Marin, in Sociologie du Travail, PUF, N° 4, 1988, pp. 515-543.
- "Perspectives Economiques et Géo-politiques de la Zone", in "Les Nouvelles Politiques d'Investissements en Asie Orientale", colloque de l'Université du Havre, mai 1993, pp. 73-77.
- "Littérature, Culture et « Propagation » Littéraire : contribution à une réflexion sur la politique culturelle coréenne en matière de rayonnement littéraire", in Littérature Est et Ouest, Séoul, mars 1994, pp. 352-362 (en coréen).
- "Vers une coopération en matière d'influence administrative", Rapport de mission (du 6 au 13 juillet 1996 à Freetown, Sierra Leone) à l'Institut International d'Administration Publique, remis le 19 août 1996, 11 pages.

Appartenance à des Laboratoires de Recherche

- Groupe de Recherches en Droit Fondamental, International et Comparé, Le Havre
- associé au *Mountbatten Center for International Studies*, Université de Southampton
- association en cours au C.R.A.P.S. de Lille 2 et au CERI de la FNSP, Paris

Appartenance à des associations professionnelles

- membre de l'Association Française de Science Politique
- membre de l'Association Internationale de Science Politique
- membre de l'Association Française pour l'Etude de la Corée
- membre de la *Korean Political Science Association*

Participation à des colloques et journées d'études (depuis 1992)**1. participation comme exposant**

- Conférencier invité en Turquie (Universités de Marmara et d'Istanbul), depuis 1992
- Congrès de l'AISP/IPSA, "Ordre et Conflit", Séoul, août 1997
- "Relations Turquie-Europe", Association des Universités Turques, Istanbul, juillet 2000
- Congrès de l'AISP/IPSA, "Vers un Millenium de la Corporation", Québec, août 2000
- "Le rôle de l'Etat dans la Mondialisation", Séoul, KPSA, 21 Octobre 2000
- "L'Europe face à la Turquie", Université de Douai, 21 Novembre 2000
- Présentation de la thèse au séminaire de 3^{ème} cycle de l'IEP de Paris, 28 novembre 2000
- "Les Corées : enjeux politiques, économiques et sociaux", Sénat, 3 Mars 2001
- "Situation géostratégique et perspectives de réunification en Corée", IHEDN, 27-3-2001
- "Pourquoi continuer à investir en Corée du Nord ?", Assemblée Nationale, 18 Mai 2001
- "Les relations culturelles méditerranéennes", Université Bogazici, Istanbul, sept. 2001

2. participation comme discutant

- Congrès de l'AISP/IPSA, "Vers un Millenium de la Corporation", Québec, août 2000
- "Les relations inter-coréennes : dialogues et reprise des communications terrestres", IFRI, Paris, 27 Juin 2001, exposé de KIM Sung-han (IFANS, Séoul)

3. participation comme auditeur

- "Peace and Development in North-East Asia", Shanghai, octobre 1992
- "La Légitimité des Décisions du Conseil Constitutionnel", Rennes, AFDC/AFSP, 1996
- "La Performance Publique", Politiques et Management Public, 28-29 mai 1998
- "Analyse des Régimes Politiques et Politiques Publiques", AFSP, 19 juin 1998
- "Les Hauts Fonctionnaires et la Politique", AFSP, 14 septembre 1998
- "Réformateurs et Auteurs de Référéntiels", AFSP, 7 mai 1999
- "Les Hauts Fonctionnaires face aux Politiques Publiques", AFSP, 29 janvier 2000
- "La dimension européenne dans l'analyse des politiques", CRPS, 28 avril 2000
- "La Loyauté dans les Relations Internationales", AFSP, 28 septembre 2000
- "Les Partis Politiques", Nancy, AFSP, 26 Octobre 2000
- "Droit et Politique dans l'Union Européenne", AFSP, 16 Mars 2001
- "Le désengagement", AFSP, 8 juin 2001
- "L'action publique en matière de sécurité intérieure", AFSP, 18-19 Octobre 2001
- "Tendances récentes dans l'étude des partis politiques", AFSP, automne 2001

Activité en matière d'enseignement**en premier cycle** (undergraduate)

- *Droit Constitutionnel*, TD 1^{ère} année DEUG de Droit, 66 h., 1991-2001 (U. du Havre)
- *Droit Public*, TD 1^{ère} année de DEUG AES, 16 heures, 1997-2001 (U. du Havre)
- en préparation, *Science Politique* en 1^{ère} année de DEUG droit (U. du Havre), *Relations Internationales* en 1^{ère} année de DEUG AES (U. du Havre)

en deuxième cycle (postgraduate)

- *Science Politique*, maîtrise AES : 30 heures, depuis 1996 (U. du Havre)
- *Relations Internationales*, maîtrise CEFI : 25 heures, 1993-1994 et depuis 1996 (U. du Havre)
- *Géopolitique*, maîtrise d'IUP : 30 heures, depuis 1993 (U. du Havre)
- *Géostratégie du Pacifique Nord*, maîtrise d'Anglais : 25 heures, depuis 1994, (en anglais)
- *Géopolitique de l'Asie*, maîtrise Asie : 25 heures, 1993-1994 (U. du Havre)
- *Collectivités Locales*, licence AES : 37,5 heures, depuis 2000 (U. Paris 8)
- Conférencier (épreuve de *Culture Générale*) préparation concours catégorie "A" (U. du Havre)
- en préparation, *Histoire des Idées Politiques*, Maîtrise de Droit Public (U. du Havre)

en troisième cycle (research degrees)

- *Problèmes Politiques Internationaux*, DEA, 12 heures, depuis 2000-2001 (U. de Rouen)
- *Les Pays Emergents : succès et crise de l'Asie*, DESS, 6 heures, depuis 2000 (U. du Havre)

enseignements assurés dans le passé

- *Public Administration*, cours fondamental de Maîtrise, 30 heures, 1991-92 (U. d'Exeter)
- *Contemporary Policy Issues*, cours de 2^{ème} année de Licence, 75 heures, 1991-92 (U. d'Exeter)
- *Public Policy and Administration*, TD de 2^{ème} année de Licence, 50 h., 1991-92 (U. d'Exeter)
- *Géostratégie du Pacifique*, cours de DESS : 10 heures, 1993-1994 (U. du Havre)
- *Droit Européen des Transports*, 2^{ème} année I.T.I.P.: 10 heures, 1998-2001 (C.N.A.M.)

direction de Mémoires de Diplôme

- en maîtrise de Commerce Extérieur à l'université du Havre (depuis 1997)
- en maîtrise d'Anglais à l'université du Havre (depuis 2000)
- en maîtrise d'Administration Publique à l'Université d'Exeter (1991-1992)