



**French Political Science Association (AFSP)
Pluri-annual Working Group on
« Comparative Political Science of Public Administration »
(dir.: A. Cole & J.-M. Eymeri-Douzans)**

**“Administrative Mergers and Reorganisations in Europe”
Second Seminar: 26th September 2008
Laboratory of the Social Sciences of Polity (LaSSP) –
Institute of Political Studies (IEP) of Toulouse, ‘Salle du Conseil’
Organizers: Julie Gervais & J.-M. Eymeri-Douzans**

The importance of hierarchy and specialisation in large scale organisations leads to an orderly arrangement of units, both functionally and hierarchically distinctive. In all the European Union Member States, and since a long time ago, this Weberian process of differentiation/specialisation of the tasks of government (being defined as a politico-administrative set of activities) has led to a common pattern in which the “core executive” of the State is divided into ministerial departments or ministries, subdivided themselves into directorates-general (*directions d’administration centrale*, divisions, *Abteilung*, etc.). This ancient departmentalisation is an important feature of public sector architecture and therefore the consequences of such a structuration in terms of functioning of the State machinery are an important issue for administrative reform programmes.

However the restructuring of public organisations is seldom investigated by scholars, especially among French political scientists. One explanation for this relative paucity of recent research in that domain may rely on the fact that such reshaping of the bureaucratic apparatus and “*jeux d’organigrammes*” (playing with organisational charts) are an ancient technique of government, which lack the attractiveness of novelty, unlike New Public Management reforms which have caused a lot of ink to flow among public administration academics. Moreover, administrative reshaping reforms which have occurred in the past two decades have often been hastily analysed as dependent variables and consequences of the worldwide diffusion of NPM.

On the contrary to that oversimplified thesis, we would like to explore within the present project the consequences of the observation that these organisational restructuring, from a comparative

stance – comparing either various countries or different public sectors –, do not necessarily form the standardised output that would stem from a one and only consistent doctrine. Indeed, the two main tendencies followed by EU Member States as regards administrative reorganisations are rather contradictory. On the one hand, there has been a well-known movement towards intensive “agencification” (especially in the United Kingdom with the multiplication of Executive Agencies and “quangos” within the “Next Steps” program during the 80s, or in The Netherlands). This trend has been much less successful in France, for example, where it has been limited to very peculiar sectors such as health or food safety (creation, e.g., of the *Agence Française de Sécurité Sanitaire et Alimentaire, AFSSA*), and in view of strengthening (and not weakening) the role of “the State” in these politically sensitive domains. Such a trend towards downsized and tight-focused ministries and more or less autonomous and specialised agencies in charge of managing policy implementation and delivering public services under the pressure of a supposedly increased accountability can be analysed as a form of functional deconcentration, or even decentralisation. But, on the other hand, one of the usual forms of administrative reorganisation consists in an opposite trend towards the setting-up of vast “super-ministries” supposedly omniscient and all-powerful, whose creation is the result of the merger of various ministries, services, entities or *grands corps*. Such a trend can be observed in nowadays France as in other Member States.

It is worth underlying that the shift from one of these trends to the opposite has been observed within the same country at different periods of time. This phenomenon is topical in the UK, where there was during the 60s and 70s a large consensus among the two main political parties in favour of great and broad-scoped ministries, before Margaret Thatcher’s Government swung the pendulum in favour of slimmed-down core ministries, focused on strategic missions and surrounded by various executive agencies. A few years later, the Blair government swung back again, criticising the excessive fragmentation and implementing ‘joined-up’ government in order to solve coordination problems created by the multiplication of agencies. But these two trends also coexist in some countries within one single period, as it is the case in France where some specialised agencies have been created next door to massive super-ministries such as the *Ministère de l’Ecologie, de l’Energie, du Développement durable et de l’Aménagement du territoire*, or at the same time as mergers concerning large administrative entities such as the *Direction générale des impôts* (DGI) and the *Direction générale de la comptabilité publique* (DGCP), or the *Agence nationale pour l’emploi* (ANPE) and the *Assedic* network, while the enormous Ministry for Economic Growth, Industry and Finance (called “Bercy” after its location in Paris) is being officially divided into two distinct entities.

It goes without saying that these opposite administrative reorganisations are of course justified by similar policy narratives related to the same rhetoric of the neo-managerialist “one best way”. It is always in reference to the same “three Es” (economies-efficiency-effectiveness) and in order to deliver “better-value-for-money” services to the public that those in power in our European states conduct either projects intending to merge administrative entities, or projects which fragmentise

the public sector into multiple one-purpose agencies, or even reforms of territorial decentralisation/devolution to regional and local governments.

Therefore, an interpretation of these phenomena focusing on the effects of the “doctrine” of generic NPM impedes a real understanding of such apparently contradictory evolutions. Quite differently, this seminar will analyse a selection of European case studies in a comparative perspective, in order to better understand what is concretely at stake in these administrative reorganisations. By doing so, we intend to add a modest contribution to the ongoing discussions within our discipline as regards the contemporary “re-compositions” of the state in Europe.

As political scientists and not jurists, we will of course pay prior attention, while examining these issues, to the existing yet evolving “configurations” of power, to the rivalries, turf wars and administrative struggles, and to their consequences on the civil servants, and their modes of thinking and behaving at work. As a matter of fact, public agents appear to be both actors (either or alternatively initiators or opponents) who try to adjust the content of these reforms to their collective strategies and interests, and/but also the main targets and even the major “victims” of these organisational “re-compositions”.

The following questions will therefore frame this second seminar:

- What are the different types of concrete underlying rationale of administrative reorganisations in the European countries under observation?
- What are the policy rhetoric (or narratives) mobilised to justify and legitimise these reorganisations? What is (and what is not) explicitly rooted into NPM discourse?
- Under which conditions and to what extent do these restructuring have sustainable effects on the state apparatus?
- How do the multi-level structure of government, especially within federal states (Germany, Belgium, or regionalised (Spain) or “dual” states (UK) influence that type of reforms?
- What are the consequences of such reforms on civil servants’ careers, professional identity and administrative cultures?
- Etc.

Programme of the Seminar

English and French will be the two working languages of the seminar, which will be scheduled as followed:

First session: Three new case studies

- Chair: Alistair Cole, University of Cardiff, invited to the IEP of Toulouse ;
- Discussant: Jon Pierre, University of Gothenburg.

- 9.00 – 9.30: Introduction (Julie Gervais, LSE-Triangle & J.-M. Eymeri-Douzans, LaSSP-IEP).
- 9.30 – 10.15: « Spanish Ministerial Reorganisations: From Bureaucratic Functional Divisions to Republican Views of Society? » (Salvador Parrado-Diez, Spanish Distance Learning University of Madrid).
- 10.15 – 10.30: Coffee break.
- 10.30 - 11.15: « Fusions de corps au MEDAD : les recompositions néo-managériales de "l'Etat ingénieur" français » (Julie Gervais, LSE-Triangle).
- 11.15- 12.15: Discussion (Jon Pierre).
- 12.15- 12.45: Question time between the floor and all participants.

Second session: Discussion forum

- 14.30 – 17.00: General discussion between all the participants

- Chair : Jon Pierre, University of Gothenburg

- Tobias Bach (& Werner Jann), University of Potsdam;
- Alistair Cole, University of Cardiff;
- J.-M. Eymeri-Douzans, LaSSP-IEP of Toulouse;
- Julie Gervais, LSE-Triangle;
- Julien Meimon, CERAPS-LaSSP partner;
- Edward Page, London School of Economics (to be confirmed);
- Salvador Parrado-Diez, Spanish Distance Learning University of Madrid;
- Christian de Visscher, AURAP- Catholic University of Louvain (UCL).

*
* *



Groupe de travail de l'AFSP
« Science politique comparée des administrations »
(A. Cole/J.-M. Eymeri-Douzans)

« Fusions et réorganisations administratives en Europe »

2^e séminaire d'étude du Groupe : le 26 septembre 2008

Laboratoire des sciences sociales du politique (LaSSP)

IEP de Toulouse, en salle du Conseil

Organisateurs : Julie Gervais & J.-M. Eymeri-Douzans

Univers spécialisé et hiérarchisé, les bureaucraties publiques sont organisées selon une précise division du travail, affinée au cours de l'histoire administrative de chaque pays, qui voit les diverses missions de service public être réparties en unités distinctes, ordonnées tant fonctionnellement que hiérarchiquement. Dans tous les Etats membres de l'Union européenne, cette division sociale du travail de gouvernement – défini comme tout uniment politique et administratif – consacre les départements ministériels (*ministerial department*) subdivisés en directions d'administration centrale (*directorate-general, division, abteilung*) comme les « blocs » fondamentaux de la structuration administrative du « cœur de l'Etat » (*core executive*). Aussi est-il logique que cette architecture institutionnelle soit affectée par les politiques de réforme ou de modernisation administrative, quel que soit leur nom, que connaissent la plupart de nos Etats depuis vingt à vingt-cinq ans.

Pourtant, les réorganisations administratives et demeurent relativement peu explorées par les travaux de science politique en général, et par la science politique française en particulier. Une des raisons de ce relatif désintérêt est sans doute à chercher dans le fait que les réorganisations d'appareil et autres jeux d'organigrammes sont une ancestrale technique de gouvernement, pratiquée par maints gouvernements depuis le Grand Frédéric de Prusse ou les réformes napoléoniennes : elles n'ont donc pas l'attrait de la nouveauté, à la différence de bien des préceptes et des recettes promus par le néo-managérialisme public (*New Public Management*), qui ont davantage recueilli l'attention des chercheurs. Aussi certains travaux ont-ils eu tendance à proposer une lecture peut-être intellectuellement un peu paresseuse des restructurations administratives effectivement intervenues durant les deux dernières décennies comme la « variable dépendante », la conséquence de la diffusion conquérante d'une doctrine néo-managériale qui, pour sa part, concentrait l'intérêt des recherches.

Or l'observation comparative de ces restructurations organisationnelles, dans un même Etat comme de pays à pays, amène à constater qu'elles renvoient à des réalités fort différentes qui sont loin d'être le produit standardisé d'une seule et unique doctrine cohérente. Il suffit pour s'en convaincre d'observer les deux cas de figure les plus récurrents. D'un côté, le mouvement dit

d'« agencification » (particulièrement fort au Royaume-Uni, avec les « agences exécutives » du programme *Next Steps* et autres « *quangos* » - *quasi non-governmental organisations* - ainsi qu'aux Pays-Bas et dans les pays nordiques ; plus limité et sectorisé en France, avec les agences de sécurité sanitaire et alimentaire en particulier) s'analyse comme une dynamique d'hyperspécialisation conduisant, sous couvert d'accroître l'imputabilité (*accountability*) des dirigeants pour leur gestion, à un phénomène de parcellisation bureaucratique par la voie d'une déconcentration, voire d'une décentralisation fonctionnelle à des entités dont le degré d'indépendance peut au demeurant varier beaucoup d'un cas à l'autre. Mais, d'un autre côté, une des formes classiques de réorganisation administrative, dont l'actualité française fournit maints exemples importants, consiste en un mouvement inverse, de nature centripète, conduisant à la mise en place de vastes « superstructures » omniscientes et soi-disant surpuissantes, fruits de la fusion de différents services, missions, corps administratifs, directions, voire de ministères.

Il est intéressant de relever que ces deux logiques opposées de réorganisation administrative se succèdent parfois dans le temps au sein d'un même pays. C'est topique dans le cas du Royaume-Uni, par exemple, qui a connu durant les années soixante et soixante-dix un consensus en faveur de vastes ministères centraux pléthoriques, avant que la « révolution » thatchérienne n'inverse la tendance en faveur de « *core ministries* » réduits en effectifs et concentrés sur les fonctions stratégiques, tandis que les fonctions de gestion et de mise en œuvre étaient dévolues à la multitude de nouvelles agences exécutives. Puis, un retour de balancier s'est opéré sous Tony Blair, avec les initiatives de '*joined-up government*', visant à corriger les effets pervers de l'agencification intensive. L'on observe aussi, comme c'est le cas en France, des périodes qui voient coexister la création d'agences spécialisées et autonomisées dans certains secteurs tandis que, dans d'autres, sont créés par fusion-absorption des « super-ministères » tel celui de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEDAD) ou engagées les fusions d'énormes entités administratives telles que la Direction générale des impôts (DGI) et la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), ou l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et le réseau des Assedic (en charge du paiement des indemnités de chômage), et ce tandis que dans le même temps « Bercy » est officiellement subdivisé en deux entités.

Or il va sans dire que ces réorganisations administratives de sens opposé sont justifiées par des « récits de politique publique » (*policy narratives*) semblables, se réclamant de la même rhétorique d'une rationalité néo-managériale toujours prompte à asséner l'évidente valeur du « *one best way* » qu'elle propose. C'est ainsi toujours au nom de « trois E » (économies, efficacité, efficience) et en vue de délivrer un meilleur service public à moindre coût (*best value for money*), en particulier de réduire les coûts salariaux, que les gouvernements européens procèdent tantôt à des fusions et à des regroupements de services et de personnels, tantôt à la déconcentration/décentralisation de leurs activités, qu'elle soit fonctionnelle sous la forme de la création d'agences et autres établissements publics, ou territoriale sous la forme de dévolutions de compétences accrues aux services déconcentrés de l'Etat sur le territoire et aux collectivités régionales et locales.

Aussi une approche de ces phénomènes à partir de la « doctrine » du *New Public Management* générique constitue-t-elle en l'espèce un écran analytique qui rend difficile de comprendre et d'expliquer ces mouvements concrets aux logiques en apparence contradictoires. Nous nous proposons plutôt ici d'observer de façon comparative un certain nombre de cas européens afin de mieux cerner ce qui se joue, au concret, dans ces réorganisations administratives qui sont autant de créations, suppressions, démembrements, et fusions de ministères, de directions ou de corps administratifs. C'est donc à la réflexion continue de notre

discipline sur les recompositions contemporaines de l'Etat en Europe que l'on entend ainsi apporter une très modeste contribution.

Fidèles à notre souci commun de réinvestir en politistes le champ des institutions administratives, c'est moins la formalisation juridique et la dimension légale de ces opérations (arrêtés de réorganisation, délimitations du périmètre de compétences, jeux des décrets d'attribution et nominations aux nouveaux emplois de direction) qui retiendront notre attention, que ce qui s'y joue en termes de configurations de pouvoir, de luttes entre entités rivales, et de conséquences sur les agents concernés et sur leurs façons de penser et de faire leur travail. Car les agents publics, parties prenantes de ces recompositions dont ils sont les acteurs (tantôt initiateurs, tantôt résistants), cherchant à modeler leur contenu, à l'ajuster à leurs stratégies collectives et à l'adosser à leurs intérêts, sont dans le même temps les principales cibles, voire les principales victimes de ces recompositions organisationnelles.

C'est à cette ambition que le groupe SPCA de l'AFSP propose de consacrer sa journée d'étude de septembre, en explorant notamment les questions suivantes, sous l'angle comparatif :

- A quel(s) type(s) de logiques concrètes répondent les réorganisations administratives observées dans les pays européens considérés ?
- Selon quelles rhétoriques sont-elles justifiées et légitimées ? Q'y a-t-il de proprement « néo-managérialiste » dans ces projets ?
- Sous quelles « conditions de félicité » ces réorganisations ont-elles des effets de recomposition durable de l'appareil d'Etat ?
- En quoi les jeux d'échelle et la dimension multi-niveaux (en particulier dans les Etats fédéraux ou autonomiques comme l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne) influent-elles sur les modalités et la portée de ces réformes ?
- Quel(s) impact(s) les réorganisations administratives ont-elles sur les perspectives de carrières des agents, leurs identités collectives et leurs cultures au travail ?
- Etc.

Programme de la journée d'étude

La journée se déroulera *en langues anglaise et française*, selon le schéma suivant :

Première séance : Trois nouvelles études de cas

- Président : Alistair Cole, Université de Cardiff, invité à l'IEP de Toulouse ;
- Discutant : Jon Pierre, Université de Göteborg.
- 9 h - 9 h 30 : Rappel introductif sur la logique du projet (Julie Gervais, LSE-Triangle & J.-M. Eymeri-Douzans, LaSSP-IEP).
- 9 h 30- 10 h 15 : « Spanish Ministerial Reorganisations: From Bureaucratic Functional Divisions to Republican Views of Society? » (Salvador Parrado-Diez, Université à distance de Madrid).
- 10 h 15-10 h 30 : Coffee break.
- 10 h 30 -11 h 15 : « Fusions de corps au MEDAD : les recompositions néo-managérialistes de 'l'Etat ingénieur' français » (Julie Gervais, LSE-Triangle).
- 11 h 15- 12 h 15: Discussion (Jon Pierre).
- 12 h 15-12 h 45 : Questions-réponses entre la salle et les intervenants.

Seconde séance : Réflexions et perspectives comparées transversales

- 14 h 30-17 h : table-ronde informelle entre tous les participants au projet, présidée par Jon Pierre :
 - Tobias Bach (& Werner Jann), Université de Potsdam ;
 - Alistair Cole, Université de Cardiff ;
 - J.-M. Eymeri-Douzans, LaSSP-IEP de Toulouse ;
 - Julie Gervais, LSE-Triangle-associée au LaSSP ;
 - Julien Meimon, CERAPS-associé au LaSSP ;
 - Edward Page, London School of Economics (sous réserve) ;
 - Salvador Parrado-Diez, Université à distance de Madrid ;
 - Christian de Visscher, AURAP- Université catholique de Louvain.

*
* *