

Prof. Dr. Michael W. Bauer
Jean Monnet Professor
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis
michael.bauer@uni-speyer.de

April 2016

MICHAEL W. BAUER

**LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE DE
LA COMMISSION EUROPÉENNE : RÉSULTATS D'UNE
ENQUÊTE AUPRÈS DE CHEFS D'UNITÉ DE DIRECTIONS
RESPONSABLES DE LA FORMULATION DES POLITIQUES**

Publication Details:

Michael W. Bauer, 2009: Les conséquences de la réforme administrative de la commission européenne : résultats d'une enquête auprès de chefs d'unité de directions responsables de la formulation des politiques, in: Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol. 75, No. 3, 505-520.

Résumé

La réforme Kinnock a modifié le visage de la Commission européenne. Dans cet article, nous examinons le lien entre les conséquences de la réforme et les résultats stratégiques. Nous prenons pour fondement empirique une enquête menée auprès de plus de 100 chefs d'unité (CU) de directions générales responsables de la formulation des politiques. Nous verrons que la récente réforme de la Commission redéfinit effectivement le rôle des CU de façon exhaustive. Les ressources mises à leur disposition dans le cadre de la préparation des politiques ont été considérablement réduites. Cela aura donc très probablement des conséquences négatives pour la capacité de l'organisation à produire des projets stratégiques de qualité.

Remarques à l'intention des praticiens

Nous examinons ici

- Les cadres intermédiaires en tant que piliers organisationnels
- Les risques liés à la décentralisation des fonctions de gestion
- Les conséquences de la réforme administrative sur les résultats stratégiques

Mots clés : Commission européenne, réforme administrative, esprit d'initiative stratégique

1. Introduction

Même si elle existe déjà depuis plus d'un demi siècle, la Commission européenne était jusque très récemment considérée comme une organisation « jeune », voire « adolescente » – structurellement précaire et en évolution constante en ce qui concerne ses responsabilités stratégiques, son personnel multinational et sa structure organisationnelle. Cette interprétation de la culture organisationnelle prédominante

Michael W. Bauer est Professeur adjoint de politique publique et d'administration publique comparatives à l'Université de Konstanz, Allemagne.

Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : «Impact of administrative reform of the European Commission: results from a survey of heads of unit in policy-making directorates»

a pris fin – au plus tard – lorsque les inconvénients liés à 40 années d’expansion organisationnelle non systématique se sont fait sentir au milieu des années 1990. Il s’est avéré que le principal problème organisationnel de la Commission concernait l’insuffisance de plus en plus marquée de ses capacités administratives par rapport au développement de ses responsabilités stratégiques (Metcalfe 1992). La décennie suivante, de 1995 (le 23 janvier, Jacques Santer prend le relais de la présidence de la Commission européenne) à 2004 (le 17 novembre, Neil Kinnock quitte son poste de vice-président de la Commission en charge de la réforme administrative) sera marquée par une vaste réforme organisationnelle, qui dépassera par son intensité toute réforme administrative comparable dans les administrations publiques nationales européennes depuis la création de l’Union européenne (Balint, Bauer et Knill 2008).

Les changements administratifs opérés au sein de la Commission européenne et leurs conséquences sur le rôle de l’organisation dans le processus communautaire de formulation des politiques sont au centre du présent article. Ce récent changement organisationnel est généralement appelé « réforme Kinnock ». Il faut néanmoins songer que ce qu’on appelle « réforme Kinnock » est en réalité un ensemble de mesures de réorganisation quelquefois décousues – certains diront « incohérentes » - qui ont été mises en œuvre à différents degrés et dont beaucoup ont fait l’objet de multiples nouvelles réformes depuis que la « réforme Kinnock » a été considérée comme « bien réalisée » en 2004 (Kassim 2004a, 2004b; Cini 2004; Levy 2004, 2006; Stevens et Stevens 2006; Spence et Stevens 2006; Balint, Bauer et Knill 2008; Bauer et al. 2008).

Jusqu’à présent, les scientifiques se sont essentiellement attachés à décrire le processus et le contenu de la modernisation, ainsi qu’à évaluer la (in)cohérence interne des différents chapitres de la réforme. En d’autres termes, ils s’intéressaient surtout aux questions de calendrier, de mise en œuvre, de contenu et d’objectifs de la modernisation de la Commission. Aujourd’hui, cependant, maintenant que la réforme est entrée en vigueur il y a quelques années, il est temps de déterminer ce qu’elle a effectivement changé, le cas échéant. Cette question est aussi habituelle dans le cadre des grandes réformes administratives qu’elle est notoirement difficile à résoudre.

Conscient des limites de toute stratégie de recherche empirique et des limites de la stratégie que j’ai choisie dans le présent article, notamment, je vais néanmoins tenter de donner certaines réponses, ou du moins des réponses partielles, à cette question. Le dispositif stratégique employé pour aborder la question des conséquences de la réforme est une enquête menée auprès de chefs d’unité (CU) travaillant dans des directions générales de la Commission européenne responsables de la formulation des politiques.

Sur la base des perceptions de ces individus (qui représentent incontestablement un niveau de gestion interne déterminant) au sujet de la réorganisation, je soutiendrai que la réforme, même si elle est sans doute en soi réellement une « réalisation historique » et une « tâche héroïque » (Kassim 2004a, 2004b),

¹ La Commission peut avoir d’autres tâches à effectuer que la simple formulation de politiques (par ex., adjudication ou supervision de la mise en œuvre, pour n’en citer que deux). Tandis que je suppose que mes arguments abordent aussi, dans une certaine mesure, ces domaines, je considère que le rôle principal de la Commission consiste à assurer la formulation des politiques à l’échelle européenne et ne me base dès lors que sur cette fonction pour « présenter » mes conceptualisations et mon analyse empirique ultérieure.

va sérieusement influencer et au final, limiter, la capacité de la Commission à formuler des politiques et à veiller à la réalisation de ses projets de lois dans le cadre des phases formelles et informelles du processus stratégique communautaire (Nugent 2001: 242) – du moins au niveau de qualité que nous connaissons.¹

Notre analyse est structurée comme suit. Au point 2, je rappelle brièvement le contenu de la réforme Kinnock et au point 3, je justifie l'intérêt théorique de ma stratégie de recherche. Au point 4, le chapitre principal, je relate les résultats d'une enquête faisant apparaître les immenses doutes et angoisses des cadres intermédiaires en ce qui concerne l'idée maîtresse de la réforme, mais aussi l'acceptation de certains éléments du changement dans la gestion. Au point 5, j'analyse les principales implications et limites de mes résultats dans le cadre de l'évaluation du rôle futur de la Commission dans la formulation des politiques communautaires. Nous terminerons par une brève conclusion.

En un mot comme en cent, je conclurai que la récente réforme de la Commission redéfinit en effet le rôle des CU de façon exhaustive. Les ressources mises à la disposition (et la position) des CU pour s'occuper de la préparation des politiques ont été considérablement réduites. Cela aura très probablement des conséquences négatives pour la capacité de l'organisation à produire des projets stratégiques de qualité.

2. La réforme Kinnock et les cadres intermédiaires

Comme indiqué plus haut, d'autres auteurs se sont déjà largement intéressés au contenu, aux objectifs et au calendrier des récentes réformes administratives de la Commission européenne (Kassim 2008, 2004a,b; Metcalfe 2000; Bearfield 2004; Levy 2006). Inutile dès lors d'en présenter tous les détails dans cette partie. Je me concentrerai en revanche sur deux aspects essentiels : les chapitres du paquet de réforme consacrés à la « planification stratégique et programmation » et à la « politique du personnel ». Ces deux volets sont non seulement considérés comme les plus importants, mais ils ont aussi des conséquences sérieuses pour les CU.

Le chapitre de réforme intitulé « Planification stratégique et programmation » (PSP) est un élément essentiel du projet de modernisation administrative. L'intention était de remplacer le mode d'administration traditionnel (wébérien) par une fixation des priorités stratégiques (sur la base d'informations à jour sur ce qui se fait exactement au sein de la Commission et par qui), une répartition des ressources en conséquence, un contrôle et une évaluation du processus et – un aspect fondamentalement lié à ces éléments – une redistribution des ressources financières et humaines sur la base de ce cycle de programmation.

Il convient de noter que la gestion des coûts basée sur les activités (Cokins 1996) est encore axée sur les produits plutôt que sur les résultats. Mais on est loin du manque de transparence de la direction basée sur les ressources que la Commission appliquait par le passé. Le cycle de PSP est en cours depuis 2003 et il

« a placé les priorités politiques au centre du processus décisionnel. [...] Les gestionnaires sont invités à se concentrer sur la nécessité d'atteindre les objectifs prioritaires et à rendre compte des réalisations et des performances » (Commission 2004: 6).

Le cycle de PSP est effectivement un défi. Les moyens et les besoins doivent être justifiés compte tenu des objectifs visés. Une stratégie politique annuelle (SPA)

détaillée est préparée, examinée et adoptée dans le cadre d'un processus faisant intervenir tous les échelons ou presque de l'administration interne dans un vaste exercice de communication et de coordination. La SPA est traduite en énoncés de mission et en programmes de travail pour chaque service de la Commission, qui définissent les objectifs spécifiques des directions et des unités. En réponse à cela, chaque DG ou service exige des rapports d'activité annuels qui comprennent des évaluations stratégiques des activités, des dépenses, etc., à tous les niveaux de la hiérarchie (Kassim 2004a: 48). La rédaction de propositions d'objectifs politiques, la conception d'indicateurs (mesurables) de progression et de qualité, la réalisation d'évaluations de l'impact, la proposition de priorités, la rédaction de notes de compte rendu, l'évaluation et la communication des décisions à la base font désormais partie de la vie quotidienne des CU.

Le chapitre consacré au personnel était le second élément central du projet de modernisation étant donné que les aspects liés au budget, à la programmation et à la coordination ont des implications pour le personnel et inversement. La linéarisation des carrières et le nouveau régime de pension faisaient partie des questions les plus contestées parmi les syndicats du personnel, les réformateurs entourant Kinnock et les représentants des États membres (Kassim 2004a,b; Bauer 2007b).

Les objectifs étaient de préserver la motivation du personnel jusqu'à un stade très avancé dans leur carrière (des promotions moins importantes mais plus nombreuses) et de contenir les coûts des salaires et des pensions. Les questions d'argent et de motivation ont suscité de vifs débats, si bien qu'elles ont peut-être fait oublier le fait que le fondement de l'aspect managérial de la nouvelle stratégie en matière de personnel était une sorte de fonction dirigeante étendue, décentralisée pour les CU.

Selon le nouveau concept en matière de personnel, c'est le CU qui doit diriger, superviser et orienter le personnel de son unité de sorte à adapter la variable « ressources humaines » à l'équation de la nouvelle approche basée sur la fixation des priorités, la programmation et la coordination. Le but était d'obliger davantage l'administration de la Commission à s'expliquer devant le collège politique des commissaires. À cet égard, la responsabilité du CU en ce qui concerne la motivation, la gestion et l'orientation du personnel est déterminante.

La distribution des « points » d'évaluations est avérée une entreprise particulièrement difficile. Lorsqu'un individu accumule un certain nombre de points, la promotion suit automatiquement (en théorie). La distribution de points est une démarche annuelle soumise à une grande concurrence, le nombre total de points étant limité. Certains de ces points sont attribués par le directeur général compétent, mais la majorité sont distribués par le CU. Les aspects « obscurs » ou pathologies du système de point ne sont pas intéressants dans cette étude.²

² Ce nouveau système visait à améliorer la transparence des évaluations du rendement individuel et à assurer une transmission objective de ces résultats aux supérieurs responsables des décisions en matière de promotion. Le système d'évaluation est très mal vu au sein de la Commission. Son principal défaut serait que les CU évitent de donner des notations très élevées ou très faibles (si bien que la démarche devient dans son ensemble inefficace). La DG Administration s'efforce actuellement d'améliorer ce système. Le but est de réduire le nombre de points que peuvent recevoir les individus et de créer un type « normal » de nombre de points pour les personnes qui travaillent bien, mais sans rien d'exceptionnel, ce qui permettra de suivre des schémas de carrière normaux sans connaître les actuels problèmes de démotivation comparative. Consulter les travaux intéressants de Carolyn Ban sur cette question.

De toute façon, c'est le CU qui « met en œuvre » la stratégie globale en matière de personnel. Il est chargé de définir les objectifs professionnels annuels par rapport auxquels le rendement individuel est mesuré, d'évaluer les prestations et de justifier de même que de relater son avis, de négocier les points, de défendre ses décisions, de faire face à du personnel plus ou moins satisfait, etc. La bonne nouvelle, c'est que les CU ont gagné en autorité directe sur leur personnel, mais l'un dans l'autre, la pression exercée sur les CU pour qu'ils développent et utilisent le potentiel de leur personnel de façon optimale – tel que défini dans le cycle de SPA – a considérablement augmenté.

3. Le fondement individuel de l'esprit d'initiative stratégique au sein de la commission

Cependant, même si la réforme Kinnock a totalement modifié le rôle du CU (comme indiqué au point précédent), pourquoi s'inquiéter ? La seule réponse possible se situe dans notre conceptualisation théorique de la Commission européenne et de son rôle dans le processus de formulation des politiques communautaires.

Les descriptions théoriques de la Commission en tant qu'acteur dans le nouveau système politique de l'Union européenne ne manquent pas de toute évidence (pour un aperçu, voir Cini 1996; Nugent 1997, 2001; Edward/Spence 1997; Spence 2006; Bauer 2005). Lorsque l'on examine de plus près la façon dont les étudiants en politique publique et en administration publique conçoivent la Commission, je pense que l'on peut dire que le rôle de la Commission en tant qu'initiateur stratégique est essentiel. En tant qu'initiateur stratégique, la Commission est considérée comme un acteur politique résolu, capable de poursuivre des objectifs sur de longues périodes et en faisant des détours ahurissants (Cram 1993; Peters 1994; Héritier 1997; Wendon 1998; Sabatier 1993). Les analystes traitent généralement la Commission (ou les DG ou services en son sein) comme un acteur en soi, mais ils précisent rarement les conditions dans lesquelles l'esprit d'initiative fonctionne effectivement au sein de l'administration de la Commission.

Aujourd'hui, la théorie de l'organisation nous rappelle que dans toute organisation, les différents résultats organisationnels sont le résultat des relations entre l'agence et la structure institutionnelle qui agit dans un environnement organisationnel plus large (et souvent en évolution). Pour produire un résultat donné, les trois facteurs (les individus, la structure organisationnelle et l'environnement organisationnel qui, dans notre cas, est le contexte politique) sont d'une importance cruciale. On ne peut certes pas résoudre le casse-tête lié au rôle de la Commission dans la formulation des politiques publiques communautaires en s'intéressant exclusivement au rôle des CU. Cependant, en analysant de plus près, comme cela s'est déjà fait, le fondement de la fonction d'initiative de la Commission, on dispose d'un poste d'observation théorique essentiel ; et à partir de ce poste d'observation, des réponses modestes, mais solides, au sujet des conséquences de la réforme Kinnock semblent possibles.

En conséquence, si l'on veut relier le rôle du CU et la fonction d'initiative, la considération suivante est essentielle : la Commission est une administration fragmentée et hétérogène (Christiansen 2006). En ce qui concerne le contenu stratégique, le CU est l'expert reconnu. Parallèlement à cela, c'est un initié expérimenté qui connaît les rouages de la Commission, le côté informel de la hiérarchie organisationnelle et les experts

stratégiques déterminants dans les autres institutions européennes, les administrations nationales ou les lobbies pertinents. La fragmentation même de la Commission et les mécanismes de coordination horizontale et verticale insuffisants renforcent encore le rôle et l'importance du CU – ou, du moins, rendent les cadres intermédiaires de la Commission plus importants que dans d'autres organisations comparables (Bauer 2008b). En conséquence, il ne faut pas sous-estimer l'importance du CU dans l'identification des possibilités de consensus (technique) et dans la mission longue et difficile qui consiste à orienter la proposition à travers les aspects formels et informels du processus décisionnel interne de la Commission (Nugent 2001).

En somme, l'esprit d'initiative stratégique de la Commission a un fondement individuel sous la forme du CU. Lorsque l'on analyse les conséquences de la récente réforme de la Commission sur les résultats stratégiques, sur le plan théorique également, la question cruciale est dès lors de savoir si et comment la réforme Kinnock modifie la position du CU, affectant ainsi la capacité d'initiative de la Commission. Une stratégie de recherche empirique évidente consiste par conséquent à demander aux CU eux-mêmes comment ils voient la réforme Kinnock eu égard à leur vie professionnelle quotidienne.

4. Une enquête auprès des cadres intermédiaires de la commission

En avril 2007, la Commission employait 23 043 fonctionnaires. Selon des sources internes, elle compte environ 1 200 CU, mais 800 d'entre eux seulement assument des fonctions exclusivement stratégiques. Je me suis basé sur les informations contenues dans les organigrammes des 13 DG considérées par la Commission elle-même comme des DG stratégiques (par ex., celles responsables de l'agriculture, de la cohésion, de l'environnement, etc.) pour dresser une liste des CU qui participent clairement à la formulation des politiques. Il est essentiel de se concentrer sur les CU responsables de la formulation des politiques car je souhaite développer une thèse au sujet des résultats stratégiques de la Commission. À partir de cette population générale, j'ai sélectionné 200 personnes de façon aléatoire pour constituer ma population d'enquête. J'ai aussi inclus dans mon échantillon quelques directeurs et directeurs généraux en guise de groupe de contrôle. Au total, 116 entretiens téléphoniques ont été réalisés avec des CU stratégiques, ce qui donne un taux de réponse de 58 %.

Presque 60 % des répondants déclarent que la fonction du CU a subi les changements les plus profonds à la suite de la réforme Kinnock. Les directeurs généraux arrivent en deuxième position, à 20 %. Dans la même veine, et de façon quelque peu étonnante (compte tenu de la nouveauté de la réforme), lorsqu'on les interroge sur les conséquences de la réforme Kinnock sur leur carrière, un sixième des CU ont déjà ressenti des conséquences – positives et négatives, à parts égales.

L'un des objectifs des réformateurs était de permettre à la Commission de redistribuer les ressources rapidement et conformément à l'évolution des priorités. Il est évident que si cette redistribution n'est que marginale, on peut se demander si cela vaut la peine d'instaurer des procédures nouvelles, minutieuses, longues et compliquées : cela ne va pas changer les fins politiques ni la répartition des moyens. Les données placent un grand point d'interrogation à côté de cet aspect essentiel. Lorsqu'on leur demande si la réforme Kinnock a débouché sur un redéploiement

des ressources humaines ou financières en raison de l'évolution des priorités politiques, un tiers seulement des CU répondent qu'une redistribution de ce type a eu lieu, tandis que deux tiers n'ont remarqué aucun changement à cet égard.

S'agissant de leur profil professionnel, les CU considèrent que la « promotion des politiques » représente leur fonction prioritaire, à 30 % environ, suivie de la direction de la gestion interne (25 %), de la supervision de la mise en œuvre (16 %) et de la production d'idées (10 %). On observe deux « camps » enracinés à parts égales : le leadership et la mise en œuvre, d'une part, et la promotion des politiques et des idées, de l'autre. Cependant, mentionner « l'aspect le plus important de [son] travail », comme dans la question précédente, est une chose, mais mentionner ce que le CU apprécie le plus en est une autre. Lorsqu'on leur demande si ceux qui font le plus preuve d'innovation dans les politiques, quel que soit leur niveau d'ancienneté, doivent bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre (et de meilleures possibilités de carrière) ou s'il faut éviter les promotions rapides et spéciales pour un nombre limité de personnes, deux tiers des CU répondent qu'ils voudraient que ceux qui font preuve d'innovation dans les politiques bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre, tandis qu'un sixième seulement s'y oppose. Ce résultat est remarquable car la réforme Kinnock oblige les CU à se concentrer sur la « gestion des politiques » plutôt que sur la « politique d'innovation ». Malgré les mesures d'incitation, cependant, la plupart ne dévient pas de l'image traditionnelle de leur fonction.

Les CU étaient également invités à évaluer « les conséquences de la récente modernisation interne [c.-à-d. les réformes dites « Kinnock »] compte tenu de leur propre expérience » en indiquant leur niveau d'accord avec sept affirmations (« d'accord », « pas d'accord » ou « je ne sais pas »). Toutes les affirmations étaient extraites des documents de la Commission elle-même (livre blanc et rapports d'étape) sur la réforme. L'évaluation globale des conséquences de la réforme est très mauvaise. Face à l'affirmation « mon unité/service a gagné en efficacité et en efficacité », 59 % n'étaient clairement pas d'accord et 15 % déclaraient ne pas savoir (ce qui est tout aussi mauvais du point de vue des partisans de la réforme). L'affirmation « La gestion du personnel a été simplifiée et est plus ciblée. Je peux me concentrer davantage sur les questions vraiment importantes » était contestée par 86 % des CU ; « Les ordres/instructions de mes supérieurs sont plus clairs, plus transparents et plus cohérents » était désapprouvée par 63 % des répondants et 12 % indiquaient ne pas savoir.

Dans le même ordre d'idées, peu de répondants étaient d'accord avec l'affirmation suivante : « Je peux travailler de façon plus autonome car je peux décider moi-même des questions importantes concernant la répartition des ressources internes » : 71 % n'étaient pas d'accord et 12 % ne savaient pas. Cependant, 72 % étaient clairement d'accord avec l'affirmation « Les nouveaux outils et les nouvelles règles sont appliqués de façon formelle et superficielle. La majorité des collègues ne sont pas encore convaincus de leurs avantages ». L'excuse donnée par la question suivante, selon laquelle il est encore trop tôt pour se prononcer, était rejetée par une majorité écrasante. La question était formulée comme suit : « Les nouveaux outils et les nouvelles règles ne sont pas encore appliqués de façon cohérente. Je n'ai donc pas suffisamment d'informations pour tirer des conclusions » ; 55 % n'étaient pas d'accord, 29 % étaient d'accord et 13 % ne savaient pas.

Enfin, l'affirmation « les nouveaux outils et les nouvelles règles débouchent bel et bien sur davantage de formalités administratives » a suscité des réactions très claires, puisque 88 % des CU étaient d'accord. En d'autres termes, les CU pensent que leurs unités n'ont pas gagné en efficacité, la gestion du personnel est devenue selon eux minutieuse et les instructions des supérieurs leur paraissent peu transparentes. En somme, le discours relatif au renforcement de l'autonomie des échelons inférieurs semble peu fondé, tandis que tous s'accordent pour dire que les lourdeurs administratives se sont multipliées à la suite de la réforme Kinnock.

Les idées sont plus positives lorsque l'on interroge les CU sur les différents éléments managériaux introduits par la réforme dans les domaines de la planification stratégique et de la programmation et sur la nouvelle politique du personnel. Ici encore, une partie des CU voient la réforme de façon négative mais – tout à l'opposé des questions précédentes – une majorité relative et parfois même absolue considère souvent les changements d'un œil favorable dans ce domaine. En ce qui concerne la programmation stratégique, notamment, les systèmes d'établissement de rapports et la gestion prévisionnelle rencontrent même l'approbation d'une majorité absolue de CU. Ils sont tout particulièrement d'accord avec les nouvelles règles leur permettant de définir la responsabilité du personnel individuellement et préalablement. La fixation de priorités négatives est néanmoins manifestement considérée comme très problématique.

Tableau 1: La planification stratégique et la programmation : Parmi les éléments suivants, lesquels ont amélioré votre capacité personnelle à exécuter votre fonction ?³

	Négatif %	Positif %	Hors de propos %	Ne sait pas %
Rédaction du rapport d'activité annuel	34	40	24	2
Préparation de la décision de stratégie annuelle	32	46	20	2
Rédaction du plan de gestion annuel de la DG	29	55	14	2
Évaluation intermédiaire et suivi des réalisations	24	50	23	3
Définition des responsabilités des individus	11	63	20	6
Fixation des priorités négatives	37	27	32	4
Nouvelles fonctions de communication	26	46	22	5

Les CU ont une vision encore plus positive de la nouvelle politique de gestion du personnel que de la programmation stratégique. Ils déclarent approuver la nécessité de formuler des descriptions de fonction détaillées ; en d'autres termes, la fixation d'objectifs professionnels. Ils sont favorables aux processus d'évaluation annuelle et apprécient leur aptitude à décider des besoins en personnel et de l'attribution connexe des responsabilités. Ils rechignent cependant à assumer des fonctions de

³ Les CU pouvaient choisir parmi les réponses suivantes : « positif », « négatif », « hors de propos » et « je ne sais pas/pas de réponse ».

direction concernant les décisions (quelquefois pénibles) au sujet des salaires et des promotions de leurs subalternes directs.

Tableau 2 : La gestion du personnel : Parmi les éléments suivants de la modernisation du personnel, lesquels ont amélioré votre capacité à exécuter votre fonction ?

	Négatif %	Positif %	Hors de propos %	Ne sait pas %
Descriptions de fonction détaillées	13	73	13	1
Processus d'évaluation annuelle	36	50	11	3
Fixation d'objectifs professionnels et personnels	13	68	17	2
Décisions concernant les besoins en personnel et l'attribution des responsabilités	21	45	30	2
Procédures de promotion	67	12	20	2
Fixation d'objectifs dans votre unité	11	74	12	2
Supervision et évaluation des réalisations	20	52	27	2
Réduction des groupes fonctionnels et instauration d'une échelle des salaires unique à 16 grades	36	20	40	5

Enfin, l'enquête comprenait une question ouverte. Sur 116 CU, 50 ont profité de cette dernière question pour formuler des commentaires (parfois longs) sur la réforme Kinnock en général. J'ai codé ces commentaires selon qu'ils dénotaient d'une attitude positive, négative ou neutre à l'égard des conséquences de la réforme. Six étaient franchement positifs (plus ou moins conformes à l'idée que « la gestion doit être une activité de longue haleine » ou « il était temps de lancer une réforme »), et six autres étaient neutres (dans le sens de « l'esprit est bon, la mise en œuvre moins car elle crée un surplus de la bureaucratie [...] parfois amène à la diminution de l'effectivité »).

Une majorité écrasante des CU reconnaissait qu'une réforme de la gestion de l'administration de la Commission était nécessaire. Mais 38 répondants ont profité de l'occasion pour faire passer un message clair : « on peut résumer la réforme Kinnock en un mot : bureaucratie ». L'un des commentaires plus positifs dans cette catégorie était que « beaucoup de chefs d'unité ont le sentiment de devoir supporter le lourd fardeau des procédures bureaucratiques et inefficaces qui ont été introduites ». D'autres étaient plus cinglants : « la réforme Kinnock est un désastre et entraîne une augmentation de 300 % de la bureaucratie, dans laquelle les formulaires représentent 80 % et la substance, 20 % à peine », ce sont « des documents que personne ne lit » ou tout simplement « des paperasseries improductives ». D'autres parlent d'une « manie du contrôle » au sein de la Commission, ce qui « crée une culture de la peur » ; « le contrôle doit être raisonnable : c'est devenu de la folie maintenant ». Bon nombre de déclarations témoignent d'une peur que la Commission perde ses « attributions politiques », ses « priorités politiques » et sa « fonction politique », et que sa « mission initiale passe à la trappe ». Le « véritable problème est que

le processus est devenu un objectif en soi » ; il y a « beaucoup de paroles, de déclarations, d'annonces qui ne mènent nulle part, la productivité n'a pas augmenté ». Dans la même veine, « la productivité est en baisse, les procédures internes sont la principale contrainte ». « Cette réforme, c'est une castration ! La bureaucratie et les mesures de sécurité étouffent la productivité potentielle ». Ou, en ce qui concerne l'évolution de la fonction de CU, une question qui intéresse tout particulièrement mon argumentation : « avant, les chefs d'unité étaient les experts du domaine, maintenant ils ne sont que des 'managers' ».

L'idée est que les membres du personnel qui étaient satisfaits de la réforme s'exprimeraient sans doute différemment. Étant donné que la question d'enquête n'appelait pas directement les commentaires sur les lacunes de la réforme Kinnoek, la situation est encore plus inquiétante.⁴ La question était extrêmement neutre : « Souhaitez-vous formuler une remarque générale ou particulière sur les questions abordées dans l'enquête ? ». En conséquence, les politiciens et les gestionnaires qui dirigent la Commission auraient tout intérêt à prendre au sérieux ces vives réactions émises par les cadres intermédiaires.

5. Analyse

Les résultats de l'enquête soulignent le fait que le rôle des CU au sein de l'organisation a été redéfini par la récente réforme administrative. Au minimum, les résultats font apparaître de puissants sentiments d'angoisse et parfois même d'aliénation en ce qui concerne la façon dont les CU se voient sur le plan professionnel eu égard à la réforme Kinnoek. Selon les CU, les objectifs généraux de la réforme n'ont pas été atteints. La situation actuelle est caractérisée par une répartition inappropriée des ressources, ainsi que par des formalités administratives extrêmement pesantes et de lourdes responsabilités sur le plan de la planification, mais sans renforcement de l'autonomie dans les unités stratégiques décentralisées.

Cependant et plus précisément, les différents instruments introduits par la réforme Kinnoek (descriptions de fonction, définition des responsabilités individuelles, fixation d'objectifs individuels, processus d'évaluation annuelle, évaluation systématique des réalisations, fonctions de suivi et de communication) sont évalués de façon plus positive et parfois même de façon très positive. Globalement, cependant, les réponses font apparaître un niveau inquiétant d'aliénation. La majorité des CU ont des doutes au sujet de la réforme et, surtout, ils n'apprécient pas les nouvelles fonctions que la réforme leur attribue. Deux tiers des CU préfèrent encore se présenter comme des innovateurs stratégiques que comme des gestionnaires publics. Cependant, en tant que bons fonctionnaires (c'est là mon interprétation), ils acceptent leur sort et acceptent notamment les éléments de réforme qui améliorent leur capacité à exécuter convenablement leur nouvelle fonction malvenue. En d'autres termes, ils font un effort pour se comporter en gestionnaires mais dans leur cœur, ils se sentent encore comme des entrepreneurs stratégiques.

Quelles conclusions plus larges peut-on tirer des résultats de l'enquête ? Il convient de rappeler que les réformes de la gestion dans le secteur public ont généralement

⁴ Même si la partie précédant directement la question ouverte portait sur des questions de réforme, deux tiers des questions posées dans l'enquête n'avaient en réalité rien à voir avec la réforme Kinnoek.

des conséquences variables (certaines sont voulues, d'autres non) (Pollitt/Bouckaert 2004). Dans le présent article, j'ai tenté d'évaluer les conséquences possibles de la récente réforme de la Commission pour la formulation des politiques communautaires. Je suis parti du principe que les CU, c.-à-d. les cadres intermédiaires au sein de la Commission, sont le lien essentiel entre l'expertise et la politique. J'ai par ailleurs supposé que l'importance de la Commission en tant qu'acteur dans la formulation des politiques publiques communautaires reposait dans une large mesure sur sa capacité à produire des projets stratégiques de qualité, concrets et sérieux (ce qui veut dire que je ne me suis pas intéressé à d'autres fonctions de la Commission, comme l'adjudication ou la supervision). Dans cette perspective délibérément choisie, j'ai tenté de comprendre ce que la récente réforme Kinnock représentait pour les CU, que j'ai considérés comme le pilier organisationnel de la fonction stratégique de la Commission.

Il est apparu que la réforme Kinnock transforme totalement le rôle du CU. Il n'est sans doute pas exagéré de considérer le nouveau rôle du CU comme l'élément central de la stratégie Kinnock. Ce nouveau rôle apparaît dans l'idée de rendre l'administration de la Commission plus responsable devant le collège, c.-à-d. de soumettre les résultats stratégiques à une fixation des priorités centrale et de renforcer les capacités de direction politique au sommet de l'organisation. Globalement, ces changements sont à l'image du programme habituel du nouveau management public dans le domaine de la réforme du secteur public (Bearfield 2004; Schön-Quinlivan 2008).

Notons que je ne parle à aucun moment du caractère approprié de la réforme Kinnock ou même de ses chances à long terme d'influencer la culture administrative de la Commission de ce point de vue (cf. Balint, Bauer et Knill 2008). En réalité, et paradoxalement, la réforme Kinnock pourrait bien fonctionner (dans le sens précisément du nouveau management public voulu par les fanatiques du changement et redouté par les « ingénieurs politiques » de la génération Delors, qui considèrent que la cohésion de l'ancienne Commission a été détruite). Les partisans de la réforme actuelle (de moins en moins nombreux) ont probablement raison d'indiquer que la modernisation est, tout compte fait, une démarche à long terme et qu'il est dès lors « trop tôt pour dire » si le changement administratif a abouti ou pas.

Cependant, du point de vue qui a été adopté en tant que priorité analytique dans le cadre du présent article, une amélioration de la gestion interne n'est pas synonyme d'amélioration de la capacité organisationnelle en matière d'initiative stratégique. Pour dire les choses très clairement, je n'ai pas étudié les résultats stratégiques et n'ai pas développé de théorie ou de cadre analytique, et j'ai encore moins soumis cela à une vérification empirique qui pourrait m'amener à conclure que les résultats de la politique publique communautaire ont effectivement diminué en quantité ou perdu en qualité depuis l'adoption de la réforme Kinnock. Ce sont là des questions auxquelles les chercheurs devraient s'intéresser.

Je ne prétends toutefois pas que le rôle de l'administration de la Commission dans l'équation compliquée de la formulation des politiques communautaires ait été affaibli par la réforme Kinnock. La Commission va davantage se replier sur elle-même et les individus occupant une position essentielle vont avoir moins de temps que par le passé à consacrer au contenu stratégique. Dans un article influent de 1997, Brigid Laffan voyait le défi auquel était confrontée la Commission comme le fait de passer d'un statut d'initiateur stratégique à un statut de gestionnaire de programmes (1997). Le nouveau défi après la réforme Kinnock pourrait bien concerner le maintien d'une

capacité d'initiative décentralisée au niveau des politiques dans une organisation soumise à des règles pesantes en matière de gestion et à une approche centripète en matière de programmation. Inutile de craindre l'apparition d'une Commission dotée d'un trop grand esprit d'initiatives dans les années à venir.

Pour terminer, j'aimerais ouvertement attirer l'attention sur certaines limites de mon approche empirique. Premièrement, les données sur lesquelles je me suis basé ont été recueillies en 2007 – suffisamment longtemps, se dira-t-on, après la mise en œuvre de la réforme Kinnock et, dès lors, pour que les acteurs concernés aient pu se faire une opinion. On peut cependant dire que la Commission est agitée, dans une certaine mesure, par des réformes depuis l'entrée en fonction de Jacques Delors dans les années 1990. La gestion du changement a trop souvent oublié à quel point il est important d'associer et de convaincre le personnel. En conséquence, après plus d'une décennie de tentatives de réforme mineures et majeures, les CU interrogés dans le cadre de mon enquête risquent d'avoir une vision trop héroïque de « l'efficacité administrative » d'autrefois, tandis que les « blessures » qui leur ont été infligées par le récent changement administratif sont encore fraîches et semblent donc plus douloureuses que les frustrations habituelles engendrées par l'inefficacité de la gestion interne au cours de la période précédant la réforme.

Deuxièmement, et dans ce cadre, comment doit-on évaluer objectivement la « part positive » des perceptions globales ? Souvenez-vous, entre un quart et parfois un tiers des CU ont une perception positive de la redistribution financière et des effectifs en fonction des priorités de gestion et affirment que leur unité a effectivement gagné en efficacité et en efficience (voir chapitre précédent). Je dirais que tout compte fait, face à l'agitation créée par la réforme et aux promesses relatives à une amélioration rapide qui ont été faites pour réaliser la réforme, cette part est trop limitée. Certains collègues diront cependant qu'étant donné précisément que l'importance du changement a été si extraordinairement élevée, le « taux d'approbation » de 25 % après trois ans de mise en œuvre est un résultat relativement bon.

Troisièmement, il est possible que ma chaîne causale entre le nouveau rôle des CU créé par la réforme interne et la détérioration de la capacité de la Commission en tant qu'organisation à produire des résultats stratégiques soit trop longue. C'est un problème régulièrement rencontré par la science de la réforme administrative (Bauer 2008a). Il existe deux facteurs susceptibles d'atténuer les conséquences négatives de la réforme que j'ai isolés sur le plan analytique. Premièrement, la fonction d'initiative politique peut se propager à d'autres niveaux de gestion ou à des postes extra-hiérarchiques (conseillers ?) au sein de la Commission, dépouillant ainsi le CU de cette responsabilité. Deuxièmement, le nouveau déficit entrepreneurial pourrait être un problème organisationnel objectif moins important pour la simple raison que les résultats réels (en raison de la baisse de la demande de réglementation communautaire de la part des États membres ou des restrictions imposées par la direction de la Commission elle-même) sont eux-mêmes en baisse et par conséquent que le conflit entre les besoins de gestion interne et le développement des politiques n'a tout simplement pas lieu.

Je ne pense pas que ces arguments prouvent ou puissent faire évoluer l'interprétation de la question des conséquences de la réforme dans une direction neutre ou même positive.⁵ Mais je ne pense pas qu'il faille les prendre en considération pour parvenir à une interprétation plus nuancée des facteurs importants qui jouent

un rôle. Et si le lecteur me le permet, j'aimerais préciser ce qui m'amène à penser que les mesures de la réforme Kinnock ont en réalité eu des conséquences bien pires dans l'ensemble que les éventuelles analyses des différents éléments de cette réforme ne pourraient le mettre en évidence.

Ce qui est préoccupant, ce sont les « structures d'incitation négative qui se renforcent mutuellement » (si je peux me permettre cette nouvelle expression) qui ont été créées par la réforme Kinnock. Ce que je veux dire, c'est que le nouveau contexte organisationnel créé par la réforme récompense trop souvent le repli sur soi plutôt que la coopération entre les services. Encore une fois, chacun sait à quel point il est difficile de donner des preuves empiriques des mauvais résultats dans le cadre du nouveau système (cependant, voir Bauer et al. 2008), surtout parce que la réforme et ses conséquences sont une question très politisée et faisant l'objet d'un débat animé entre les différents groupes d'acteurs et les responsables politiques de la Commission. Compte tenu de l'absence de preuves systématiques (seule la Commission elle-même pourrait les apporter, mais elle ne le fera probablement pas dans un avenir proche), nous devons recourir à une expérience difficile afin de démontrer l'ampleur des problèmes organisationnels suscités par la réforme Kinnock. Nous allons par conséquent combiner les trois éléments de réforme importants suivants afin de voir si la réforme Kinnock doit être considérée comme positive ou négative.

Le premier élément concerne la « responsabilisation » des directeurs généraux. On leur a donné plus de responsabilités et étant donné que ces nouvelles responsabilités leur incombent individuellement, ils ont toutes les raisons d'utiliser leurs compétences et leur autorité pour que ce qui se passe dans leur DG soit réellement conforme avec leurs ordres et leurs priorités.⁶ En d'autres termes, le problème des silos (les compartiments de la Commission caractérisés par une tendance à travailler de façon « magnifiquement isolée ») s'est pour ainsi dire détérioré.

Face aux exigences de la décentralisation fonctionnelle – ou, plus précisément, à la prestation décentralisée de services de gestion interne nécessaires au niveau horizontal (de l'informatique aux ressources humaines en passant par les communications) -, un deuxième élément structurel majeur de la réforme a été mis en œuvre sans solution satisfaisante à la nécessité évidente (selon les termes des célèbres sages) que « les tâches qui en font l'objet [de la décentralisation] [doivent être] bien définies et effectives. La décentralisation ne peut pas devenir synonyme de confusion. Il faut que le processus de décentralisation soit accompagné d'un renforcement de la programmation et de la coordination interne et qu'une véritable autorité de direction [soit] exercée ».⁷

⁵ Je serai en effet bientôt en mesure d'alimenter le débat au moyen de nouvelles preuves empiriques, qui mesureront la façon dont le personnel de la Commission perçoit la réforme au fil du temps. En collaboration avec un groupe restreint de collègues de premier ordre, nous avons réalisé une enquête exhaustive auprès des fonctionnaires de la Commission, qui comprend elle aussi des questions sur la façon dont le personnel perçoit la réforme administrative. Voir http://www.pol.ed.ac.uk/eu_consent/commission_survey. Nous rédigeons également un ouvrage en ce moment qui devrait être publié en 2010 ; voir Kassim et al. 2010 dans la liste des références.

⁶ J'irai jusqu'à laisser entendre que les directeurs généraux ont été promus du statut de suzerains (leur ancien rôle) à celui de « Moïse » de leurs services.

⁷ Comité d'experts indépendants (1999b), Recommandation 66. Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/experts/default_en.htm.

La troisième erreur structurelle concerne ce qu'on pourrait appeler « l'acharnement des audits », ou la bureaucratisation du processus décisionnel interne et du développement de programmes intégrée dans tous les chapitres de la réforme Kinnock. On a évidemment oublié (un choix délibéré ?) que les activités de l'administration de la Commission sont politiques au sens positif du terme (ou du moins pré-politiques) et ne peuvent pas être gérées à la façon du nouveau management public de la même manière que (par exemple) une agence publique nationale pour l'emploi (Bauer 2008a: 76).

Ce chapitre n'est pas l'endroit approprié pour justifier ces affirmations. Mais si, de façon purement hypothétique, on considère cela comme le contexte organisationnel du changement administratif, il va de soi que mon analyse empirique des CU n'est qu'une réponse modérée et modeste à l'énigme que l'on doit résoudre lorsque l'on souhaite répondre à la question de savoir quelles seront les conséquences de la réforme Kinnock. Pris isolément, le changement qui affecte les CU pourrait n'être qu'un champ de bataille négligeable et secondaire entre les forces conservatrices et progressistes au sein de la Commission. Lorsque l'on ajoute à cela la nouvelle logique d'incitation de la coordination infra-organisationnelle structurée par une responsabilisation descendante, une décentralisation de la gestion timide et une bureaucratisation des audits qui s'emballe, les choses commencent vraiment à s'assombrir.

6. Conclusion

Beaucoup considèrent la réforme Kinnock comme une sorte de révolution. La révolution proprement dite s'est peut-être terminée mais aujourd'hui, la Commission, en tant qu'administration, vit dans une situation de « re-réforme » ou de « nécessité de réforme permanente ». Il n'a sans doute jamais été aussi facile qu'aujourd'hui de modifier la Commission en tant qu'organisation de fonction publique ; parallèlement à cela, on n'a jamais eu autant de mal qu'aujourd'hui à comprendre ce qu'impliquent les différents éléments de réforme dans le contexte particulier de l'actuel changement organisationnel.⁸

J'aimerais formuler une recommandation de taille aux opposants au cynisme qui continuent à croire dans le défi qui consiste à améliorer le fonctionnement de la Commission européenne en tant qu'administration publique : il est impossible de revenir à la situation antérieure, donc, ce qu'on doit faire maintenant, c'est faire peu à peu concorder la nouvelle « théorie organisationnelle » (la façon dont les choses doivent fonctionner en théorie) en ce qui concerne la gestion de la Commission et la « réalité organisationnelle » (la façon dont les choses fonctionnent ou « ne fonctionnent pas » dans les faits).

Tout ce qui a été modifié n'est certes pas mauvais. Cependant, trop de personnes au sein de la Commission sont actuellement obligées d'agir de façon schizophrène ; elles gardent l'illusion d'agir de façon satisfaisante conformément aux nouvelles règles

⁸ Rétrospectivement, il apparaît que les réformateurs révolutionnaires auraient dû tenir compte de ce qu'on pouvait appeler le « principe du *stairway-to-heaven* » – du nom de la célèbre chanson de Led Zeppelin : il existe de nombreuses solutions qui débouchent sur la réforme d'une organisation publique, dont certaines sont plus rapides que d'autres. Le bon côté lorsque l'on choisit la solution plus longue, c'est qu'elle nous laisse toujours le temps de choisir une autre option (« there's still time to change the road you're on »).

mais, dans une large mesure, ce n'est rien d'autre qu'une façade derrière laquelle de vieilles habitudes l'emportent. C'est le pire résultat que puisse avoir une réforme. La stratégie pour demain doit par conséquent être une stratégie de gradualisme pragmatique : identifier ce qui fonctionne relativement bien et revoir les lacunes présentes (Bauer, Knill, Ziegler 2006). La révision de la réforme de la Commission n'est pas une mince affaire. Mais si cela ne se fait pas de façon appropriée, la Commission en tant qu'organisation aura peu de chances de jouer correctement son rôle de fondement administratif du processus d'intégration européenne, c.-à-d. de se montrer à la hauteur de ce que beaucoup considèrent comme étant sa mission première.

Références bibliographiques

- Balint, T.; Bauer, M.W. et Knill, C. (2008) 'Bureaucratic Change in the European Administrative Space. The Case of the European Commission', *West European Politics* 31(4): 677-700.
- Bauer, M.W. (2001) *A creeping transformation? The European Commission and the management of EU Structural Funds in Germany*, Dordrecht: Kluwer.
- Bauer, M.W. (2005) 'The European Commission', in: Peter M. van der Hoek (ed.), *Handbook of public administration and policy in the European Union*, Boca Rota, London, New York: Taylor & Francis, pp.149-76.
- Bauer, M.W. (2007) 'The politics of reforming the European Commission administration', in M.W. Bauer and C. Knill (eds.), *Management reforms in international organizations*, Baden-Baden: Nomos, pp. 54-69.
- Bauer, M.W. (2008a) 'Der Throughput-Output-Nexus in der empirischen Verwaltungswissenschaft', in: *Die Verwaltung*, 41. Jahrgang, Heft 1, 63-76.
- Bauer, M.W. (2008b) 'Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs. Commission Reform and Middle Management', in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 5, 691-707.
- Bauer, M.W., Knill, C., Balint, T. et Benzing, S. (2008) *Decentralisation following the Reform of the European Commission: Evaluation and Perception, Final Report*, European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union: Brussels.
- Bauer, M.W., Knill, C. et Ziegler, M. (2006) 'Koordinierter Inkrementalismus—Optionen für eine Reform institutioneller Arrangements zur politischen Planung und Koordination', in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 4. Jahrgang, Nr. 4, 549-575.
- Bearfield, N.D. (2004) 'Reforming the European Commission. Driving reform from the grassroots', *Public Policy and Administration* 19(5): 13-24.
- Christiansen, T. (2006) 'The European Commission. The European executive between continuity and change', in: J. Richardson (ed.), *European Union. Power and policy-making*, New York: Routledge, pp. 99-117.
- Cini, M. (1996) *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration*. Manchester: Manchester University Press.
- Cini, M. (2004) 'The reform of the European Commission; an ethical perspective', *Public Policy and Administration*, 19(3): 42-54.
- Cokins, G. (1996) *Activity-based cost management. Making it work*, Boston: McGraw Hill.
- Cram, L. (1993) 'Calling the tune without paying the piper? The role of the Commission in European Community social policy', *Policy and Politics* 21: 135-46.
- European Commission (2000) "Reforming the Commission", A white paper, part 1, COM (2000) 200/final 2
- Héritier, A. (1997) 'Policy-making by subterfuge: Interest accommodation, innovation and substitute democratic legitimation in Europe—Perspectives from distinct policy areas', *Journal of European Public Policy* 4(2): 171-89.

- Kassim, H. (2004a) 'A historic accomplishment. The Prodi Commission and administrative reform', in: D.G. Dimitrakopoulos (ed.), *The changing European Commission*. Manchester: MUP, pp. 33–63.
- Kassim, H. (2004b) 'The Kinnock Reforms in perspective: Why reforming the Commission is an heroic, but thankless task', *Public Policy and Administration* 19(3): 25–41.
- Kassim, H. (2008) 'Mission impossible, but mission accomplished: The Kinnock Reforms and the European Commission', *Journal of European Public Policy* 15(5): xx-yy.
- Kassim, Hussein, Peterson, John, Hooghe, Liesbet, Bauer, Michael W., Dehousse, Renaud et Thompson, Andrew, 2010: *The European Commission in the 21st Century*, Cambridge: CUP (in Vorbereitung).
- Laffan, B. (1997) 'From policy entrepreneur to policy manager: The challenge facing the European Commission', *Journal of European Public Policy* 4(3): 422–38.
- Levy, R. (2004) 'Between rhetoric and reality. Implementing management reform in the European Commission', *The International Journal of Public Sector Management* 17: 166-77.
- Levy, R. (2006) 'European Commission overload and the pathology of management reform: Garbage can, rationality and risk aversion', *Public Administration* 84(2): 423–39.
- Metcalfe, L. (1992) 'After 1992: Can the Commission Manage Europe?', *Australian Journal of Public Administration* 51(1): 117–130.
- Metcalfe, L. (2000) 'Reforming the Commission: Will organisational efficiency produce effective governance?', *Journal of Common Market Studies* 38(5): 817–41.
- Nugent, N. (ed.) (1997) *At the heart of the Union. Studies of the European Commission*, London: Macmillan.
- Nugent, N. (2001) *The European Commission*, New York: Palgrave.
- Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2004) *Public management reform - A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, P.A. (1993) 'Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik', in A. Héritier (ed.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 116–48.
- Schön-Quinlivan, E. (2008) 'Implementing organisational change – the case of the Kinnock reforms', *Journal of European Public Policy* 15(5): xx-yy.
- Spence, D.B. (2006) 'The directorates general and the services. Structures, functions and procedures', in D.B. Spence and G. Edwards (eds.), *The European Commission*, London: John Harper Publishing, pp. 128–55.
- Stevens, H. et Stevens, A. (2006) 'The internal reform of the Commission', in D.B. Spence and G. Edwards (eds.), *The European Commission*, London: John Harper, pp. 454–80.