



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Entre la vie et la mort: le changement organisationnel dans les bureaucraties de l'État central dans une perspective comparative transnationale

Carroll, B.J.; Bertels, J.; Froio, C.; Kuipers, S.L.; Schulze-Gabrechten, L.; Viallet-Thevenin, S.

Citation

Carroll, B. J., Bertels, J., Froio, C., Kuipers, S. L., Schulze-Gabrechten, L., & Viallet-Thevenin, S. (2022). Entre la vie et la mort: le changement organisationnel dans les bureaucraties de l'État central dans une perspective comparative transnationale. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, 88(4), 717-734. doi:10.3917/risa.884.0717

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3620485>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Wolff, A., Barker, M. et Petre, M. (2017) Creating a datascape: A game to support communities in using open data. In: *Proceedings of the 8th International Conference on Communities and Technologies*, ACM, New York, NY, pp. 135--138.

Zuiderwijk, A. et Cligge, M. (2016) *The acceptance and use of open data infrastructures – Drawing upon UTAUT and ECT*. Paper presented at the Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research, PhD Papers, Posters and Workshops of IFIP EGOV and EPart.

Zuiderwijk, A., Janssen, M. et Dwivedi, Y. K. (2015) Acceptance and use predictors of open data technologies: Drawing upon the unified theory of acceptance and use of technology. *Government Information Quarterly* 32(4): 429–440.

Zuiderwijk, A., Shinde, R. et Janssen, M. (2018) Investigating the attainment of open government data objectives: Is there a mismatch between objectives and results? *International Review of Administrative Sciences* 85(4): 645–672.

Fernando Kleiman est doctorant au département d'ingénierie des systèmes et des services de l'université de technologie de Delft (Pays-Bas). Il est titulaire d'une licence d'économie de l'université de Sao Paulo (Brésil), et d'un master de sociologie de l'université de Brasília (Brésil). Ses intérêts de recherche actuels portent sur l'administration numérique, les données ouvertes et les jeux sérieux.

Marijn Janssen est professeur titulaire en TIC et gouvernance à la faculté de technologie, politique et management de l'université de Delft (Pays-Bas). Il a été classé parmi les plus grands chercheurs en administration électronique et a publié plus de 500 articles référencés. Pour plus d'informations: www.tbm.tudelft.nl/marijn.

Sebastiaan Meijer est professeur titulaire en logistique des soins et directeur du département d'ingénierie biomédicale et des systèmes de santé au *KTH Royal Institute of Technology* (Suède). Ses travaux portent notamment sur les changements des systèmes à grande échelle au moyen de jeux et de méthodes de simulation, appliqués à la santé et aux transports. Pour plus d'informations: www.kth.se/mth.

Sylvia J. T. Jansen est professeure assistante au département de management de la faculté d'architecture et d'environnement bâti de l'université de technologie de Delft (Pays-Bas). Elle enseigne notamment dans le domaine des compétences et statistiques de recherche. Ses travaux portent sur les aspects cognitifs et le bien-être, tels que les préférences, la satisfaction, la qualité de vie, l'attitude et les valeurs.

Revue Internationale des Sciences Administratives



Entre la vie et la mort: le changement organisationnel dans les bureaucraties de l'État central dans une perspective comparative transnationale

*Brendan J. Carroll, Jana Bertels, Caterina Froio, Sanneke Kuipers, Lena Schulze-Gabrechten et Scott Viallet-Thévenin*¹

Résumé

Identifier et expliquer les changements dans la structure des bureaucraties de l'État central et les déterminants de la survie des organisations publiques individuelles sont deux domaines de recherche étroitement liés dans l'administration publique. Nous cherchons à combler le fossé entre ces deux principaux courants d'études du changement organisationnel en présentant une nouvelle approche de la collecte de données sur l'historique des événements pour les organisations publiques. Nous avons développé ce cadre dans le cadre du projet « Structure et organisation des gouvernements », qui vise à cartographier l'ensemble des bureaucraties de l'État central dans trois pays d'Europe occidentale. Notre approche est suffisamment flexible pour décrire les macro-tendances des populations d'organisations du secteur public et pour expliquer ces tendances en analysant l'histoire des événements des organisations qu'elles comprennent. En plus de présenter notre cadre et la manière dont nous l'avons appliqué pour créer cet ensemble de données, nous présentons également quelques premières comparaisons transnationales de la répartition des types d'événements enregistrés, et soulignons les premiers résultats et les pistes prometteuses pour des recherches ultérieures.

Remarques à l'intention des praticiens

Nous présentons ici une nouvelle approche pour représenter les changements structurels que connaissent les organisations et les sous-départements au fil du temps, qui peut s'appliquer à toute organisation hiérarchique (publique ou privée). L'application de cette approche permet d'éclairer le développement historique des organisations et de leurs composantes, et de comparer les événements et les tendances au niveau

¹ **Brendan J. Carroll**, Université de Leyde, Pays-Bas. Courriel: b.j.carroll@fgga.leidenuniv.nl. **Jana Bertels**, Université de Potsdam, Allemagne, **Caterina Froio**, Sciences Po, France, **Sanneke Kuipers**, Université de Leyde, Pays-Bas, **Lena Schulze-Gabrechten**, Université de Potsdam, Allemagne et **Scott Viallet-Thévenin**, Université polytechnique Mohammed VI, Maroc. Traduction de l'article paru en anglais sous le titre: "Between life and death: organizational change in central state bureaucracies in cross-national comparison".

international. Notre comparaison des organisations ministérielles en France, en Allemagne et aux Pays-Bas entre 1980 et 2013 montre que l'évolution de la taille des bureaucraties masque des changements structurels considérables en leur sein.

Mots-clés : administration en transition, organisation et structures administratives, administration centrale, fonction publique, administration publique.

Introduction

La structure du gouvernement témoigne des priorités gouvernementales et façonne le processus décisionnel de l'exécutif, de sorte qu'en comprenant l'évolution des structures gouvernementales, on comprend mieux les préoccupations fondamentales de l'administration publique (Hammond, 1986; Mortensen et Green-Pedersen, 2015; Tosun, 2018). Dans les pays développés et au-delà, les évolutions dans la gestion publique et dans les relations politico-administratives, la direction exécutive et les priorités politiques ont donné lieu à une adaptation des structures bureaucratiques. Les schémas globaux de changements structurels impliquent nécessairement la création, la modification et le démantèlement d'activités d'organisations publiques individuelles et de leurs sous-unités, avec de sérieuses implications pour les tâches effectuées par les entités administratives modifiées. Quelques d'universitaires incluent les niveaux macro et micro lorsqu'ils examinent le changement organisationnel du secteur public, une combinaison qui fait apparaître à la fois les processus de changement graduel et les réformes gouvernementales majeures (Adam et al., 2007). Ceux qui se lancent dans des comparaisons transnationales sur une période de temps relativement longue sont moins nombreux (Lim, 2021). Au lieu de cela, deux courants disparates dominent la littérature sur le changement structurel de l'État (Kuipers et al., 2018).

Certains chercheurs en administration publique examinent les modèles de changement organisationnel dans le secteur public en décrivant les changements au niveau macro dans le nombre et les types d'organisations publiques (Bertels et Schulze-Gabrechten, à paraître; Hajnal, 2012; MacCarthaigh, 2012; Nakrošis et Budraitis, 2012; Rolland et Roness, 2011; Sarapuu, 2012). Ils montrent comment la taille de la population évolue à mesure que des différentes organisations sont créées, éliminées, divisées ou fusionnées. Les chiffres longitudinaux de la population sont accompagnés de descriptions de la répartition des événements que connaissent les organisations publiques et qui conduisent aux changements de taille de la population. Les exercices d'analyse de ce type peuvent inclure les organisations ministérielles et leurs subdivisions, les agences et les organisations non ministérielles similaires, ou les combiner. Ils varient dans leur classification des organisations publiques ou dans leur typologie des types d'événements. Pourtant, ils fournissent une cartographie exhaustive du secteur public sur de longues périodes. Cette focalisation sur les macro-tendances laisse toutefois peu de place à la vérification théorique des explications des modèles observés.

D'autres études examinent le changement organisationnel au niveau micro en s'intéressant aux déterminants de la survie et du démantèlement des organisations (Askim et al., 2020; Bertelli et Sinclair, 2018; Boin et al., 2010, 2017; Carpenter et Lewis, 2004; Götz et al., 2018; Greasley et Hanretty, 2016; James

et al. 2016; Kuipers et al., 2021; Lewis, 2002, 2004; Lim, 2021; MacCarthaigh, 2014; O'Leary, 2015; Park, 2013; Sieberer et al. 2019; van Witteloostuijn et al., 2018). Elles s'intéressent à la survie des organisations pour mieux comprendre la politique de l'organisation bureaucratique ou pour comprendre la survie des organisations publiques comme un objet d'investigation à part entière. Pour tester leurs explications, les chercheurs utilisent des ensembles de données sur l'historique complet ou partiel des événements des organisations publiques individuelles. Généralement, ils se concentrent sur une partie du secteur public, souvent des agences, et ne visent pas à cartographier la population des organisations publiques et leurs tendances dans le temps. Ces études sont plus ambitieuses dans leur intention explicative que les études descriptives au niveau macro. Pourtant, la généralisation de leurs conclusions à d'autres parties du secteur public reste problématique.

Cet article vise à combler cette lacune en présentant une nouvelle approche de la collecte de données sur l'historique des événements pour les organisations publiques. Notre approche décrit les caractéristiques des entités organisationnelles et relie les entités à travers le temps tandis qu'elles subissent des transitions qui les créent, les éliminent ou les modifient. Nous présentons une typologie exhaustive et mutuellement exclusive de ces transitions. Nous avons développé ce cadre dans le cadre du projet Structure et organisation des gouvernements (SOG-PRO), qui vise à cartographier l'ensemble des bureaucraties de l'État central dans trois pays d'Europe occidentale. Notre cadre est flexible non seulement en ce qui concerne les types d'événements qu'il décrit, mais aussi en ce qui concerne les types d'organisations du secteur public auxquelles il peut être appliqué, allant des ministères et agences centrales nationales aux fondations publiques et aux entreprises publiques, ainsi qu'aux organisations supranationales et internationales. En permettant des relations hiérarchiques entre les entités organisationnelles et leurs sous-unités, il peut représenter les divisions verticales et horizontales des bureaucraties wébériennes classiques (Bertels et Schulze-Gabrechten, 2021).

L'article commence par situer SOG-PRO dans la littérature sur les transformations structurelles du secteur public. Nous présentons ensuite les principes utilisés pour comprendre et classer les historiques d'événements organisationnels, avant de décrire une application dans le temps en France, en Allemagne et aux Pays-Bas et ses premiers résultats comparatifs.

Transformations structurelles dans le secteur public

Depuis les travaux pionniers de Kaufman (1976), les chercheurs s'efforcent de décrire la transformation des bureaucraties de l'État central (Bertelli et Sinclair, 2018; Bevan, 2013; Boin et al., 2010, 2017; Corbett et Howard, 2017; Glor, 2011; Götz et al., 2018; Greasley et Hanretty, 2016; Hajnal, 2012; Ma et Christensen, 2020; MacCarthaigh, 2014; Moldogaziev et al., 2019; Mortensen et Green-Pedersen, 2015; Nakrošis et Budraitis, 2012; O'Leary, 2015; Park, 2013; Rolland et Roness, 2012; Sarapuu, 2012; Shockley, 2012; van Witteloostuijn et al., 2018). Ces premiers travaux ont inspiré des avancées conceptuelles et empiriques dans notre compréhension de l'évolution des systèmes administratifs.

En même temps, ils ont laissé un héritage conceptuel « minimaliste » durable, ancré dans une compréhension biologique du changement organisationnel en termes de naissance, de survie et de mort (voir Kuipers et al., 2018). Les premières classifications (voir Hannan et Freeman, 1989) reconnaissent que les unités organisationnelles peuvent connaître des événements tels que des absorptions, des fusions et des scissions. Néanmoins, Hannan et Freeman ont déterminé au cas par cas si les unités ont connu un démantèlement lors de ces événements plus complexes. Cela leur a permis d'intégrer ces événements tout en conservant la dichotomie de base de la naissance ou de la mort.

La dichotomie de la naissance ou de la mort a persisté jusqu'à ce que Peters et Hogwood (1988: 132) la complètent par les termes « succession » et « maintien ». La « succession » désigne le « remplacement d'une organisation par une « nouvelle » organisation orientée vers le même problème ou la même clientèle » et ils énumèrent six sous-types différents : succession linéaire, consolidation, scission, démantèlement partiel, succession non linéaire et succession complexe (Peters et Hogwood, 1988: 132). Depuis lors, les classifications admettent la possibilité d'événements post-crétion autres que le démantèlement. Cependant, les événements de succession servent surtout de repoussoir au démantèlement subi par d'autres unités. Peters et Hogwood (1988: 132) définissent le « maintien » comme « la continuation d'une organisation existante avec la même définition des tâches et la même structure », une définition qui indique également la continuation d'une entité organisationnelle mais ne suggère aucun (sous-)type spécifique d'événement de changement ; il est dès lors traité comme un non-événement.

Pour faciliter les comparaisons transnationales, Rolland et Roness (2011) ont conservé les trois principaux types d'événements que sont la naissance, la mort et la survie (maintien) et les ont complétés par cinq « processus de changement organisationnel » (fusions, absorptions, scissions, sécessions et réorganisations complexes). Les unités impliquées dans ces cinq processus de changement ont soit continué à exister, soit été supprimées à la suite de ces processus. Pour toutes les unités qui ont cessé d'exister, c'est-à-dire qui ne sont pas maintenues (dans leur langue), Rolland et Roness (2011: 405-406) soulignent que « les anciennes unités sont définitivement démantelées et ne sont plus visibles après le changement ». De plus, les unités qui en absorbent d'autres ne subissent pas d'événements dans ce schéma, ce qui laisse de côté des étapes importantes de leur histoire événementielle. Jusqu'à présent, il n'existait aucune classification des types d'événements de changement fondamental qui aille au-delà de la dichotomie de la naissance et de la mort, ou plutôt de l'inévitabilité présumée du démantèlement des organisations.

Pourtant, une classification des événements de changement organisationnel limitée à la naissance, à la survie et à la mort permet d'établir une cartographie globale de la transformation de l'État central (Hajnal, 2012 ; Hood et al., 1985 ; Ma et Christensen, 2020 ; MacCarthaigh, 2012 ; Nakrošis et Budraitis, 2012 ; Nethercote, 2000 ; Rolland et Roness, 2011, 2012 ; Sarapuu, 2012 ; Wettenhall, 1976). En s'appuyant sur les bases de données de diverses unités organisationnelles, des ministères aux agences, les chercheurs ont mis en évidence la prolifération des formes organisationnelles et leur croissance dans le temps par

rapport aux structures traditionnelles des départements ministériels. En Irlande, le nombre de départements ministériels est resté relativement constant de 1923 à 2010. Pour l'Estonie et la Lituanie, le nombre initialement élevé de départements ministériels a diminué peu après l'indépendance en raison de fusions et de réorganisations. En Norvège, Rolland et Roness (2011) notent l'existence d'unités ministérielles et de leurs sous-unités dans leur base de données, mais se concentrent sur les organisations indépendantes qui ne font pas partie des ministères. Ces projets de cartographie représentent des contributions importantes pour la compréhension des changements structurels dans les États européens : cependant, leur réticence à plonger dans les hiérarchies des départements ministériels et dans les événements de changement que connaissent les sous-unités peut donner une image de stabilité organisationnelle qui masque des changements structurels considérables.

De nombreuses études sur la survie organisationnelle, souvent fondées sur la théorie de la politique du choix structurel, fournissent des statistiques descriptives ou même des analyses de régression et d'histoire des événements (pour une vue d'ensemble détaillée des études existantes, voir Kuipers et al., 2018 ; Lim, 2021). Des facteurs explicatifs similaires de la survie des organisations (notamment l'âge de l'organisation, la base législative, la fonction et l'environnement politique et économique) ont été étudiés sur des populations d'organisations publiques aux États-Unis (Boin et al., 2010, 2017 ; Carpenter et Lewis, 2004 ; Lewis, 2002, 2004), au Royaume-Uni (Bertelli and Sinclair, 2018 ; Greasley et Hanretty, 2016 ; James et al, 2016 ; O'Leary, 2015), en Allemagne (Götz et al., 2018 ; Knill et al., 2008), l'Irlande (MacCarthaigh, 2014) et en Corée du Sud (Park, 2013). La plupart de ces études portent sur les agences plutôt que sur les ministères, à l'exception notable des études sur l'Irlande (MacCarthaigh, 2014), le Canada (Glor, 2011) et le Danemark (Mortensen et Green-Pedersen, 2015). Aucune d'entre elles n'étend l'analyse aux sous-unités des départements ministériels.

Des phases organisationnelles liées dans le temps

Cette lacune dans la littérature a nécessité la mise en place d'un cadre flexible pour la collecte de données sur les entités organisationnelles dans le temps, qui permette d'étudier à la fois les populations organisationnelles dans leur ensemble et l'histoire des événements de certaines organisations et de leurs composantes. Notre approche s'appuie sur le travail pionnier des projets de cartographie et des études de survie susmentionnés, et remédie à deux de leurs lacunes. Tout d'abord, jusqu'à présent, il manque des types d'événements qui discernent les événements de changement des entités organisationnelles qui n'entraînent pas leur démantèlement ou la création d'une autre entité, mais plutôt la continuation de cette même unité organisationnelle avec des caractéristiques modifiées. Deuxièmement, nous avons besoin d'un concept qui relie les entités organisationnelles précédentes, existantes et successives afin de suivre « l'historique des événements » des unités individuelles. Cela nous permet de cartographier leur interconnexion avec d'autres unités. Par conséquent, notre approche s'appuie sur la notion d'« identité organisationnelle », comprise comme la composition des res-

ponsabilités et des compétences exprimées dans la dénomination formelle de l'entité, et permet la continuité de ces identités lorsque les organisations connaissent des transitions (Adam et al., 2007: 227; Boin et al., 2010: 390; Lewis, 2002: 92). Les organisations ou unités organisationnelles existantes qui conservent la plupart de leurs tâches (et donc leur « identité ») ne sont pas « mortes », mais continuent d'exister et passent simplement d'un état à un autre à mesure que leurs caractéristiques pertinentes changent. Cette approche nous permet de suivre l'historique complet des changements de ces organisations, tout en permettant, si on le souhaite, une compréhension plus stricte du démantèlement.

Nous utilisons le terme « entité » parce que l'approche permet d'observer des organisations individuelles (par exemple, des agences) et des parties d'organisations, telles que les directions et autres unités au sein des ministères centraux. Ce faisant, notre approche permet l'imbrication hiérarchique d'entités de niveau inférieur dans des entités « mères ». Le cadre est flexible car il nous permet de suivre la population d'entités d'un moment à l'autre, avec des entités qui entrent dans la population, fusionnent avec d'autres entités, se divisent en plusieurs entités, quittent la population (par exemple par leur démantèlement) et subissent divers changements. Chaque événement de changement relie une entité à ses prédécesseurs ou successeurs (s'ils existent). De cette façon, une « généalogie » émerge d'un ensemble d'entités qui sont reliées par des événements de changement. Les populations globales changent lorsque les entités individuelles subissent l'un de ces événements. Un cadre flexible pour la collecte de données sur les entités organisationnelles dans le temps doit donc permettre tous ces événements. Le tableau 1 (disponible en ligne) résume notre approche et indique (en italique) les nouvelles caractéristiques de notre approche par rapport aux schémas existants (par ex. Götz et al., 2018; Hajnal, 2012; Hardiman et Scott, 2012; James et al. 2016; Lewis, 2002; MacCarthaigh, 2012; Nakrošis et Budraitis, 2012; Rolland et Roness, 2012; Sarapuu, 2012; van Witteloostuijn et al., 2018).

Population des unités organisationnelles au sein des bureaucraties publiques

Un cadre permettant de comprendre la stabilité et le changement dans les populations organisationnelles doit tenir compte de leur caractéristique la plus fondamentale: la taille. La taille d'une population masque toutefois des sources d'instabilité évidentes. Par conséquent, un cadre permettant de comprendre la stabilité et le changement dans les populations organisationnelles doit discerner les différents types d'événements qui indiquent des transitions en plus de ceux qui conduisent à un changement de taille de la population. Un tel cadre enregistrera également l'historique des événements de tous les membres de la population, permettant à la fois de cartographier la population et d'analyser l'historique des événements. Comme les projets de cartographie précédents, tels que la base de données de l'administration de l'État norvégien, notre approche couvre tous les événements observés. Cependant, elle ne se limite pas aux instantanés de population pris au début et à la fin de la période d'observation (cf. Kaufman, 1976; Shanks et al., 1996), ce qui crée un biais en faveur des agences et autres entités durables (Lewis, 2002).

Nous concevons les événements qui marquent les transitions d'un état à un autre comme des concepts relationnels qui relient zéro ou plusieurs entités organisationnelles qui existent avant la transition à zéro ou plusieurs entités organisationnelles qui existent après la transition. Nous appelons les états situés entre les événements de début et de fin les phases organisationnelles. Une telle conception permet de prendre en compte tous les événements qui peuvent affecter la taille d'une population. En outre, on peut identifier d'autres sources d'instabilité et de changement dans les populations organisationnelles qui vont au-delà des changements de taille.

Quelques types d'événements de transition illustreront leur nature relationnelle et, en même temps, fourniront une catégorisation de base qui est mutuellement exclusive et exhaustive en ce qui concerne les types de transitions relationnelles (bien que, comme nous le verrons, non exhaustive en ce qui concerne les événements possibles). Deux de ces types sont connus des études des populations organisationnelles qui utilisent une métaphore biologique. Depuis qu'ils s'intéressent à la survie des organisations publiques, les chercheurs cherchent à identifier les cas de « mort » ou de démantèlement des organisations, tout en sachant que les gouvernements créent continuellement de nouvelles organisations. Dans notre catégorisation (voir le tableau 2, disponible en ligne à l'adresse suivante <https://journals.sagepub.com/doi/suppl/10.1177/0020852320964558>), un événement de démantèlement « pur » met fin à une phase organisationnelle lorsque cet événement n'entraîne aucun successeur. Un événement de création « pure », en revanche, commence dans la phase d'organisation lorsque cet événement n'a aucun prédécesseur. Dans les deux cas, il n'y a pas de successeur (ou prédécesseur) possédant les tâches et les compétences de l'entité supprimée ou créée, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de continuité d'identité.

Les événements de création et de démantèlement purs se rapportent à une seule entité organisationnelle et correspondent à la « naissance » et à la « mort » des organisations qui entraînent des changements dans les populations vivantes. Les populations d'entités organisationnelles changent aussi d'une autre manière, car de nombreuses entités fusionnent en une seule (et la population diminue) ou une entité se divise en plusieurs (et la population augmente). Ces événements impliquent soit plusieurs prédécesseurs (une fusion ou une absorption), soit plusieurs successeurs (une scission ou une séparation). Une fusion ou une absorption est un événement de transition qui met fin à plusieurs phases organisationnelles (les prédécesseurs, ou les entités qui fusionnent) et qui entame une seule phase (l'entité qui succède, nouvellement fusionnée). Une scission ou une séparation est un événement qui met fin à une seule phase prédécesseur et fait commencer plusieurs phases successeurs.

Les termes « fusion » et « séparation » utilisés ici impliquent une sorte d'égalité entre les multiples phases qui entrent en jeu ou les multiples phases qui résultent de ces événements; cependant, la réalité de la réorganisation bureaucratique n'implique pas toujours un tel équilibre. De notre point de vue, l'absorption d'une entité organisationnelle par une autre entre dans la même catégorie de base qu'une fusion, car plusieurs phases organisationnelles se terminent et une seule commence. L'entité absorbée prend évidemment fin, mais un événement

important ou du moins potentiellement important s'est produit dans l'histoire événementielle de l'entité absorbante et celle-ci n'est donc plus la même entité. Une absorption peut être distinguée d'une fusion lorsque le successeur ressemble clairement à un (et un seul) prédécesseur plus qu'à l'autre ou aux autres entités impliquées dans la transition (nous opérationnalisons cette ressemblance dans la section suivante). Il y a donc continuité de l'identité organisationnelle de l'entité absorbante à la nouvelle entité créée, mais pas de continuité pour l'entité ou les entités absorbées. Les séparations et les scissions forment ensemble une autre catégorie. Une séparation peut être distinguée d'une scission lorsqu'un (et un seul) successeur ressemble clairement au prédécesseur, l'autre (ou les autres) s'étant séparée(s) de l'original dont l'identité organisationnelle se poursuit dans une nouvelle phase. Lorsqu'une entité se divise, son identité organisationnelle ne se perpétue dans aucune des entités qui lui succèdent. Ainsi, les absorptions et les séparations impliquent une continuité préservant l'identité de l'une des entités en transition, contrairement aux fusions et aux scissions; dans tous les cas, les nouvelles entités qui en résultent ne sont pas considérées comme identiques aux entités en transition initiales.²

À titre d'exemple, en 1998, au ministère fédéral allemand de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse, l'unité du Bureau du ministre directement subordonnée au ministre s'est scindée en deux entités nommées « Direction du Bureau du ministre » et « Discours ». Bien que les deux unités aient eu le même prédécesseur, aucune ne ressemblait davantage à l'unité précédente. Il n'y a donc pas eu de continuité de l'identité de l'unité d'origine vers l'un ou l'autre des successeurs. Un autre exemple allemand du ministère fédéral de la Défense illustre une « séparation ». Un groupe de travail s'est séparé de l'unité « Personnel organisationnel » en 2010. L'identité organisationnelle de l'unité d'origine s'est poursuivie dans la sous-direction des affaires centrales nouvellement créée, car cette dernière contenait plus de la moitié des sous-unités organisationnelles qui existaient dans la première, tandis qu'une petite partie seulement a été transférée à la nouvelle Task Force Réforme de la Bundeswehr.

Les événements de transition peuvent impliquer plusieurs phases organisationnelles de manière plus complexe que les simples fusions et scissions. Dans notre cadre, une réorganisation est un événement de transition dans lequel de multiples prédécesseurs prennent fin et de multiples successeurs commencent alors que des parties d'organisations sont échangées entre deux ou plusieurs entités. Le nombre de prédécesseurs peut être supérieur, inférieur ou égal au nombre de successeurs, car des parties d'entités sont redistribuées dans l'événement. Comme dans le cas des fusions/absorptions et des scissions/séparations, chaque prédécesseur peut avoir exactement un successeur qui lui ressemble le plus clairement, ce qui permet d'assurer la continuité entre prédécesseurs et successeurs à travers une réorganisation.

² La flexibilité de l'approche permet au chercheur de combiner les entités en transition avec la continuité pour une application particulière si la situation exige un seuil plus élevé pour considérer les entités comme « nouvelles ».

Par exemple, le ministère néerlandais des Affaires économiques a absorbé le ministère de l'Agriculture en 2010 lorsque ce dernier est devenu une direction générale (DG) au sein du premier. Au sein de ce ministère des Affaires économiques, de nombreuses réorganisations avec quelques éléments de continuité ont eu lieu depuis les années 1980. Par exemple, en 1993, la DG Services, PME et ordre économique s'est réorganisée avec la DG Industrie et politique régionale pour devenir la DG Structure économique et la DG Industrie et services. Au lieu de considérer ces deux DG comme des créations et donc des entités « nouvelles », nous les comprenons comme résultant d'une réorganisation d'entités déjà existantes. Cela nous permet de retracer leur provenance et leur histoire.

Enfin, les événements de transition peuvent impliquer une seule entité organisationnelle, celle-ci subissant des modifications mineures de ses tâches et compétences ou des modifications d'autres caractéristiques tout en conservant celles-ci intactes. Celles-ci n'entraînent pas de modification du nombre d'entités. Pour de telles transitions, une entité conserve toujours son identité alors que d'autres caractéristiques que le chercheur considère comme pertinentes changent. Il peut s'agir d'autres sources potentielles d'instabilité dans les populations organisationnelles qui présentent un intérêt substantiel ou dans les attributs importants des entités qui peuvent changer alors que les tâches et les compétences n'évoluent pas. Dans notre cadre, chaque observation est une phase organisationnelle délimitée dans le temps et toutes les caractéristiques que nous utilisons pour décrire une entité organisationnelle (son nom, son niveau hiérarchique, son type d'organisation, etc.) sont constantes au sein de cette phase. Les modifications apportées à ces caractéristiques au sein des organisations sont toujours enregistrées à l'aide de transitions de un à un. Notre approche permet de prendre en compte de tels événements (voir plus loin)³

Globalement, le nombre de prédécesseurs (phases qui se terminent à la suite d'un événement de transition) et le nombre de successeurs (phases qui commencent à la suite d'un événement de transition) définissent nos types d'événements. Le nombre de prédécesseurs peut être de zéro (pour la création pure), un (pour le démantèlement pur, les transitions de un à un et les scissions) ou deux ou plus (pour les fusions et les réorganisations complexes); le nombre de successeurs peut être de zéro (pour le démantèlement pur), un (pour la création pure, les transitions de un à un et les fusions) ou deux ou plus (pour les scissions et les réorganisations complexes). Pour chaque type idéal, il est possible de concevoir des types plus spécifiques qui détaillent la nature de la transition. Dans la section sur la collecte des données, nous décrivons les sous-types spécifiques de création, de démantèlement et de transition de un à un utilisés dans SOG-PRO.

³ Le chercheur peut combiner ultérieurement toutes les entités liées par des transitions de un à un s'il estime que les modifications apportées à certaines variables ne sont pas pertinentes pour une application donnée ou pour assurer la compatibilité avec d'autres applications du cadre qui utilisent des transitions de un à un différentes.

Liens hiérarchiques

Étant donné l'importance de l'ordre hiérarchique dans la bureaucratie wébérienne classique (Weber, 1946), un cadre flexible permettant de cartographier la population des organisations publiques à travers l'histoire de leurs événements collectifs doit permettre d'inclure les sous-unités organisationnelles et les relations hiérarchiques. Nous traitons les sous-unités organisationnelles comme toute autre entité, c'est-à-dire comme une phase limitée dans le temps entre des événements de transition. Pour assurer la comparabilité entre les pays, nous nous basons sur l'emplacement générique dans la hiérarchie (niveau) plutôt que sur les noms propres aux pays (direction, unité, etc.) pour distinguer les types d'entités par ordre hiérarchique. Les entités sans organisation supérieure (départements ministériels) se trouvent au niveau le plus élevé de la hiérarchie (niveau zéro). Les unités situées un niveau en dessous de ce niveau le plus élevé ont une seule organisation supérieure au niveau zéro ; ce sont les unités de « niveau moins un ». Ce principe peut être étendu indéfiniment jusqu'à ce que toutes les entités organisationnelles d'intérêt soient incluses (voir le tableau 2, disponible en ligne)

Collecte des données

Pour illustrer la flexibilité de notre approche pour les structures organisationnelles hiérarchiques complexes, nous appliquons ce cadre aux bureaucraties de l'État central en France, en Allemagne et aux Pays-Bas entre 1980 et 2013.⁴ Cette période nous permet d'observer les évolutions à long terme au sein du secteur public, y compris les diverses réformes administratives liées au nouveau management public (NMP) et à l'après-NMP.⁵ Nos sources sont les almanachs, les répertoires et les organigrammes des États, qui comprennent les noms des entités organisationnelles, leur position dans la hiérarchie et les dates approximatives (ou, si possible, exactes) auxquelles les transitions se produisent.⁶ Pour appliquer ce cadre, il suffit de disposer des noms des entités organisationnelles, des dates de transition et, pour les organisations à plusieurs niveaux, du niveau de l'entité dans la hiérarchie et du nom de son entité mère. La collecte des données se fait en attribuant des identifiants uniques à chaque entité, en identifiant les types de transition (y compris la continuité) et en reliant les entités à leurs prédécesseurs, successeurs et parents à l'aide de ces identifiants.

Pratiquement toute organisation hiérarchique, y compris les sous-unités organisationnelles, peut être cartographiée avec notre approche. En ce qui concerne les entités qui forment notre ensemble de données, nous incluons les départements ministériels et leurs sous-unités organisationnelles à un et deux niveaux inférieurs. Comme notre objectif est de cartographier les bureaucraties de l'État central, nous excluons également les (sous-)unités organisationnelles

⁴ Le livre de codes du projet fournit des détails supplémentaires et est disponible sur demande auprès des auteurs.

⁵ Nous avons choisi la fin de l'année 2013 pour des raisons de comparabilité ; les équipes nationales individuelles mettent continuellement à jour leurs ensembles de données.

⁶ Pour une liste détaillée des sources, voir : <http://www.sog-pro.eu/sog-pro.html>

qui s'occupent de questions opérationnelles et de mise en œuvre (suivant la distinction de Gulick (1937)), comme les musées et les universités. De même, si une entité organisationnelle possède des unités territoriales distinctes (par exemple, des conseils de police nationaux organisés au niveau régional), nous ne codons pas chacune d'elles séparément.

Nous identifions les changements entre les rapports annuels (ou plus fréquents) des structures organisationnelles sur la base des noms et des positions hiérarchiques des unités. Des différences dans la dénomination et/ou la position hiérarchique des unités indiquent une transition. En plus de toutes les transitions qui impliquent des changements dans le nombre d'unités, nous incluons comme transitions univoques les changements dans le nom de l'entité, le niveau hiérarchique et l'entité mère. Pour identifier la continuité de l'identité organisationnelle, nous analysons les noms des unités et, s'ils existent, ceux de leurs unités subordonnées. Nous considérons que l'identité d'une entité est maintenue si plus de 50 % de son nom et/ou de ses sous-unités sont similaires à son prédécesseur.

Pour garantir une application cohérente du système de codage comparatif conjoint entre les codeurs et les pays, toutes les équipes nationales ont participé à des activités visant à renforcer la fiabilité entre les codeurs, notamment des réunions en face à face et des sessions Skype entre les équipes nationales. Les cas typiques et inhabituels des trois pays ont été discutés afin d'améliorer la compréhension et l'application communes des règles de codage.

Les phases organisationnelles et leurs transitions dans trois pays, 1980-2013

La figure 1 (disponible en ligne) montre l'évolution globale de la population des unités ministérielles pour chaque pays.⁷ La ligne continue supérieure (avec l'échelle sur le côté gauche et la ligne de tendance en pointillé) montre la population de toutes les entités organisationnelles et la ligne inférieure (avec l'échelle sur le côté droit) montre le nombre de ministères. La position relative de la ligne supérieure pour chaque panneau permet une comparaison transnationale de la taille des bureaucraties de ces États en termes de nombre d'entités organisationnelles.

Dans les trois pays, le nombre de ministères diminue légèrement, tandis que l'évolution de la population globale des entités varie. Le nombre d'unités augmente en Allemagne mais diminue dans les bureaucraties centrales néerlandaise et française. Les structures intra-ministérielles allemandes se développent au fil du temps, donnant lieu à des ministères plus importants. La population des unités ministérielles internes atteint un pic dans les années 1990, résultant à la fois d'une augmentation du nombre de ministères dans les années 1990 et de la mise en place de structures qui ont soutenu le déménagement partiel des ministères fédéraux allemands de Bonn à Berlin, achevé en 1998. Le cas des Pays-Bas montre une légère augmentation de la population des unités internes au milieu des années 2000. Au cours de cette même période, la population des unités ministérielles françaises connaît sa plus forte baisse. Cette baisse plus prononcée de la population

⁷ Pour cet article, nous excluons les ministères de la Défense.

des unités françaises peut être liée aux réformes du NMP mises en œuvre à partir de 2007, comme la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP), inspirée des « revues de dépenses » menées au cours des décennies précédentes au Canada et au Royaume-Uni. Au départ, l'objectif était de réduire les dépenses publiques jugées excessives en passant en revue diverses politiques gouvernementales. Cependant, la portée de la RGPP s'est rapidement déplacée vers l'efficacité et la rapidité, la réduction du nombre de fonctionnaires et les changements dans la gestion des ressources humaines publiques (Bezes, 2010).

Si les chiffres de la population fournissent des indications importantes sur la taille globale des bureaucraties, ils ne donnent qu'une image incomplète de l'ampleur et de la fréquence des changements structurels. Comme nous l'avons dit précédemment, les populations peuvent rester stables alors que des changements considérables se produisent dans les unités organisationnelles. Le tableau 3 (disponible en ligne) présente la fréquence de chaque type de transition de changement structurel dans le temps pour chaque pays. La France est le pays qui compte le plus grand nombre de transitions de toutes sortes, et deux fois plus que les Pays-Bas. Bien que la France ait une bureaucratie plus importante que les Pays-Bas, la différence de fréquence des transitions entre les deux pays n'est pas proportionnelle à la différence de taille de la population. Le nombre de transitions en Allemagne se situe à mi-chemin entre les chiffres français et néerlandais.

Si l'on se penche sur les différents types de transition, le tableau 3 montre que les transitions de maintien ou de un à un constituent la catégorie modale pour chaque pays. Les événements dans lesquels des unités organisationnelles existantes subissent un ou plusieurs changements dans leurs variables constitutives tout en conservant leur identité organisationnelle sont les types de changement les plus fréquents. Dans d'autres systèmes de classification, ces événements auraient été soit négligés, soit non différenciés (mais affectés à la vaste catégorie des événements de maintenance), soit même perçus comme des cessations et des créations. Dans quatre des six catégories, la France et les Pays-Bas présentent une remarquable similitude des fréquences relatives – la fréquence plus élevée des fusions/absorptions aux Pays-Bas et la fréquence plus élevée des réorganisations en France étant les exceptions. Pour l'Allemagne, les transitions qui incluent des prédécesseurs et donc une certaine continuité (maintien, scission/séparation, fusion/absorption et réorganisation) constituent une majorité de toutes les transitions (56,7 %), tandis qu'en France et aux Pays-Bas, les créations et les démantèlements sont majoritaires, représentant respectivement 58,6 % et 57,9 % de toutes les transitions. La part relative des « scissions » (transitions de un à plusieurs) est plus de deux fois plus élevée dans le cas de l'Allemagne que dans ceux des Pays-Bas et de la France, ce qui suggère une différenciation croissante de la structure interne existante des ministères allemands au fil du temps.

La figure 2 (disponible en ligne) montre le nombre annuel de transitions pour chaque type pour les trois pays au fil du temps. Dans les trois cas, le nombre de transitions présente quelques pics ou points bas clairs. L'activité de changement en Allemagne augmente à partir des années 1990, notamment et probablement en raison de la croissance de la population des entités organisationnelles décrite précédemment. Pour la France, on observe une légère baisse générale

de l'ampleur des changements structurels entre 1980 et 2013, ainsi qu'entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000. Il est intéressant de noter que les Pays-Bas enregistrent une augmentation des changements structurels alors que leur population globale d'entités diminue, comme indiqué précédemment. Ensemble, ces observations confirment l'argument selon lequel les chiffres de la population masquent des changements structurels importants et substantiels dans les bureaucraties de l'État central.

Notre approche de la cartographie des bureaucraties de l'État central permet de comprendre à la fois les populations globales et les changements structurels, ainsi que d'analyser l'histoire des événements des entités organisationnelles individuelles. Ce dernier point sort du cadre de cet article, mais les tableaux 4 et 5 (disponibles en ligne à l'adresse <https://journals.sagepub.com/doi/suppl/10.1177/0020852320964558>) fournissent quelques caractéristiques de base de la durée de vie des entités organisationnelles. Le tableau 4 présente des résumés clés de la durée de vie des entités dans les trois pays, séparés par niveau dans la hiérarchie organisationnelle. Pour l'Allemagne et les Pays-Bas, la durée de vie moyenne des unités situées à un niveau inférieur au ministère est plus longue que celle des unités situées à deux niveaux inférieurs au ministère; cependant, pour la France, c'est le contraire. Les unités allemandes ont une durée de vie plus courte en moyenne que les unités néerlandaises. Au niveau moins un par rapport au ministère, les unités allemandes et françaises ont une durée de vie similaire; toutefois, au niveau moins deux, les unités françaises ont une durée de vie moyenne plus longue. Lorsque l'on compare les durées de vie minimales, il est important de garder à l'esprit que les sources de données allemandes fournissent des dates plus précises pour les transitions, et il n'est donc pas surprenant que les durées de vie les plus courtes y soient observées. Aucune durée de vie maximale n'est indiquée dans le tableau 4 car pour chaque niveau dans chaque pays, une ou plusieurs unités n'ont connu aucune transition d'aucune sorte pendant toute la durée de l'enquête et continuent d'exister. Le tableau 5 (disponible en ligne) contient des informations supplémentaires sur la censure: les entités censurées à gauche sont celles qui existent déjà au début de la période d'observation et les entités censurées à droite sont celles qui existent encore à la fin de la période.

Recherches complémentaires

Ce nouveau cadre pour la description des changements structurels dans les organisations hiérarchiques permet de combler le fossé entre les projets de cartographie complets et les analyses de l'histoire des événements. Le modèle permet des comparaisons transnationales des bureaucraties de l'État central en France, en Allemagne et aux Pays-Bas de 1980 à 2013. Pour conclure, nous discutons de quelques pistes prometteuses de recherches futures que le cadre pourrait faciliter. Premièrement, notre cadre peut être relié à d'autres projets de cartographie. Par exemple, les données de SOG-PRO peuvent être liées à des ensembles de données existants sur les changements structurels dans les bureaucraties, permettant ainsi des comparaisons transnationales plus larges. Notre approche peut également être appliquée pour cartographier d'autres organisations hiérarchiques dans

le temps, notamment les administrations infranationales, les bureaucraties supranationales comme la Commission européenne et les administrations des organisations internationales. En cartographiant une grande variété d'organisations de ce type de manière similaire, il sera possible de détecter des tendances communes dans des contextes très différents et d'expliquer les différences transnationales et transorganisationnelles en matière de changement structurel au-delà de ces trois cas nationaux.

Deuxièmement, cette cartographie du changement organisationnel peut être utilisée pour analyser comment des réformes comme le NMP ou le post-NMP, des facteurs politiques tels que l'idéologie partisane (Fleischer et al., 2018), ou les agendas politiques influencent la structure formelle des bureaucraties centrales. En reliant les données sur le changement organisationnel à des ensembles de données transnationales existantes collectées sur de longues périodes – telles que la base de données Parlements et Gouvernements (ParlGov) et le Projet d'agendas comparatifs (CAP) – le cadre peut fournir de nouvelles perspectives sur les déterminants du changement structurel à partir d'une variété de sources politiques, administratives et externes. Cette approche peut également éclairer la littérature sur la réforme et la réorganisation du gouvernement (par ex. Bach et Jann, 2010; Roness, 2001) afin d'explorer les effets des réformes à grande échelle sur les trajectoires des entités organisationnelles individuelles et les tendances du changement structurel.

Enfin, les données sur le changement structurel générées par le cadre SOG-PRO peuvent également servir de variable indépendante. Divers effets de (l'évolution de) la structure des bureaucraties centrales pourraient être étudiés, notamment l'influence des structures bureaucratiques sur les produits et les résultats des politiques, les performances organisationnelles, ainsi que les attitudes et les actions des fonctionnaires. Les acteurs politiques et administratifs initient des changements structurels pour diverses raisons. En reliant les informations sur les changements structurels aux données concernant leurs conséquences attendues, les décideurs politiques pourraient évaluer l'efficacité de ces changements. En outre, les décideurs politiques pourront plus facilement identifier les sources d'instabilité et les changements structurels qui ont été (ré)ajustés dans le passé afin d'éviter de répéter des expériences ratées.

Financement: Les auteurs ont déclaré avoir bénéficié du soutien financier suivant pour la recherche, la rédaction et/ou la publication du présent article: Les auteurs remercient la Fondation nationale néerlandaise pour la science (numéro de projet 464-13-113), l'Agence nationale française de la recherche (numéro de subvention ANR-13-ORAR-0004-01) et la Fondation allemande pour la recherche (numéros de subvention 387/6-1 et FL 690/3-1).

ORCID iD

Brendan J. Carroll <https://orcid.org/0000-0002-9466-315X>

Documents supplémentaires

Tous les tableaux et figures sont publiés en ligne à l'adresse suivante <https://journals.sagepub.com/doi/suppl/10.1177/0020852320964558>.

Références bibliographiques

- Adam, C, Bauer, MW, Knill, C, et al. (2007) The termination of public organizations: Theoretical perspectives to revitalize a promising research area. *Public Organization Review* 7(3): 221–236.
- Askim, J, Blom-Hansen, J, Houlberg, K, et al. (2020) How government agencies react to termination threats. *Journal of Public Administration Research and Theory* 30(2): 324–338.
- Bach, T et Jann, W (2010) Animals in the administrative zoo: Organizational change and agency autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences* 76(3): 443–468.
- Bertelli, AM et Sinclair, JA (2018) Democratic accountability and the politics of mass administrative reorganization. *British Journal of Political Science* 48(3): 691–711.
- Bertels, J et Schulze-Gabrechten, L (2021) Mapping the black box of intraministerial organization: An analytical approach to explore structural diversity below the portfolio level. *Governance*. 34 (1): 171–189.
- Bevan, S (2013) Continuing the collective action dilemma: The survival of voluntary associations in the United States. *Political Research Quarterly* 66(3): 545–558.
- Bezes, P (2010) Morphologie de la RGPP: Une mise en perspective historique et comparative. *Revue française d'administration publique* 136(4): 775–802.
- Boin, A, Kuipers, S, Steenbergen, M (2010) The life and death of public organizations: A question of institutional design? *Governance* 23(3): 385–410.
- Boin, A, Kofmen, C, Kuilman, J, et al (2017) Does organizational adaptation really matter? How mission change affects the survival of U.S. federal independent agencies, 1933–2011. *Governance* 30(4): 663–686.
- Carpenter, DP et Lewis, DE (2004) Political learning from rare events: Poisson inference, fiscal constraints, and the lifetime of bureaus. *Political Analysis* 12(3): 201–232.
- Corbett, J et Howard, C (2017) Why perceived size matters for agency termination. *Public Administration* 95(1): 196–213.
- Fleischer, J, Bertels, J et Schulze-Gabrechten, L (2018) *Stabilität Und Flexibilität: Wie Und Warum Ändern Sich Ministerien?* Baden-Baden: Nomos.
- Glor, ED (2011) Patterns of Canadian departmental survival. *Canadian Public Administration* 54(4): 551–556.
- Götz, A, Grotz, F et Weber, T (2018) Party government and administrative reform: Evidence from the German Länder. *Administration & Society* 50(6): 778–811.
- Greasley, S et Hanretty, C (2016) Credibility and agency termination under parliamentarism. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(1): 159–173.
- Gulick, L (1937) *Notes on the Theory of Organization*. New York, NY: Columbia University, Institute of Public Administration.
- Hajnal, G (2012) Studying dynamics of government agencies: Conceptual and methodological results of a Hungarian organizational mapping exercise. *International Journal of Public Administration* 35(12): 832–843.
- Hammond, TH (1986) Agenda control, organizational structure, and bureaucratic politics. *American Journal of Political Science* 30(2): 379–420.
- Hannan, MT et Freeman, J (1989) *Organizational Ecology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hardiman, N et Scott, C (2012) Ordering things: The Irish State Administration Database. *Irish Political Studies* 27(1): 1–22.
- Hood, C, Huby, M et Dunsire, A, (1985) Scale economies and iron laws: Mergers and demergers in Whitehall 1971–1984. *Public Administration* 63(1): 61–78.

- James, O, Petrovsky, N, Moseley, A, et al. (2016) The politics of agency death: Ministers and the survival of government agencies in a parliamentary system. *British Journal of Political Science* 46(4): 763–784.
- Kaufman, H (1976) *Are Government Organizations Immortal?* Washington, DC: Brookings Institution.
- Knill, C, Adam, C et Bauer, M (2008) Ausmaß und Ursachen von Organisationsabbau in der deutschen Verwaltung: Eine empirische Analyse der unmittelbaren Bundesverwaltung. *Verwaltungsarchiv* 99: 153–173.
- Kuipers, S, Yesilkagit, K et Carroll, B (2018) Coming to terms with termination of public organizations. *Public Organization Review* 18(2): 263–278.
- Kuipers, S, Yesilkagit, K et Carroll, B (2021) Ministerial influence on the machinery of government: Insights on the inside. *West European Politics* 44 (4): 897–920.
- Lewis, DE (2002) The politics of agency termination: Confronting the myth of agency immortality. *Journal of Politics* 64(1): 89–107.
- Lewis, DE (2004) The adverse consequences of the politics of agency design for presidential management in the United States: The relative durability of insulated agencies. *British Journal of Political Science* 34(3): 377–404.
- Lim, JY (2021) The evolution of research on organizational termination. *International Review of Administrative Sciences*. 87 (1): 191–207.
- Ma, L et Christensen, T (2020) Mapping the evolution of the central government apparatus in China. *International Review of Administrative Sciences* 86(1): 80–97.
- MacCarthaigh, M (2012) Mapping and understanding organizational change: Ireland 1922–2010. *International Journal of Public Administration* 35(12): 795–807.
- MacCarthaigh, M (2014) Agency termination in Ireland: Culls and bonfires, or life after death? *Public Administration* 92(4): 1017–1037.
- Moldogaziev, TT, Scott, TA et Greer, RA (2019) Organizational dissolutions in the public sector: An empirical analysis of municipal utility water districts. *Journal of Public Administration Research and Theory* 29(4): 535–555.
- Mortensen, PB et Green-Pedersen, C (2015) Institutional effects of changes in political attention: Explaining organizational changes in the top bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1): 165–189.
- Nakrošis, V et Budraitis, M (2012) Longitudinal change in Lithuanian agencies: 1990–2010. *International Journal of Public Administration* 35(12): 820–831.
- Nethercote, J (2000) Departmental machinery of government since 1987. *Australian Journal of Public Administration* 59(3): 94–110.
- O'Leary, C (2015) Agency termination in the UK: What explains the 'bonfire of the quangos'? *West European Politics* 38(6): 1327–1344.
- Park, S (2013) What causes the death of public sector organizations? Understanding structural changes and continuities in Korean quangos. *International Public Management Journal* 16(3): 413–437.
- Peters, BG et Hogwood, BW (1988) The death of immortality: Births, deaths and metamorphoses in the U.S. federal bureaucracy 1933–1982. *The American Review of Public Administration* 18(2): 119–133.
- Rolland, VW et Roness, PG (2011) Mapping organizational change in the state: Challenges and classifications. *International Journal of Public Administration* 34(6): 399–409.
- Rolland, VW et Roness, PG (2012) Foundings and terminations: Organizational change in the Norwegian state administration 1947–2011. *International Journal of Public Administration* 35(12): 783–794.
- Roness, PG (2001) Reforming central governments and parliaments: Structural recoupling and institutional characteristics. *International Review of Administrative Sciences* 67(4): 673–690.
- Sarapuu, K (2012) Administrative structure in times of changes: The development of Estonian ministries and government agencies 1990–2010. *International Journal of Public Administration* 35(12): 808–819.
- Shanks, C, Jacobson, HK et Kaplan, JH (1996) Inertia and change in the constellation of international governmental organizations, 1981–1992. *International Organization* 50(4): 593–627.

- Shockley, GE (2012) Policy networks and the U.S. congressional efforts to terminate four federal agencies. *International Journal of Public Administration* 35(2): 98–111.
- Sieberer, U, Meyer, TM, Bäck, H, et al. (2019) The political dynamics of portfolio design in European democracies. *British Journal of Political Science*. 51:772–787
- Tosun, J (2018) Investigating ministry names for comparative policy analysis: Lessons from energy governance. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20(3): 324–335.
- Van Witteloostuijn, A, Boin, A, Kofman, C., et al. (2018) Explaining the survival of public organizations: Applying density dependence theory to a population of US federal agencies. *Public Administration* 96(4): 633–650.
- Weber M (1946) *From Max Weber: Essays in Sociology* (eds HH Gerth and CW Mills). New York, NY: Oxford University Press.
- Wettenhall, RL (1976) Modes of ministerialization part 1: Towards a typology – The Australian experience. *Public Administration* 54(1): 1–20.

Brendan J. Carroll est professeur adjoint à l'Institut d'administration publique de l'Université de Leyde, aux Pays-Bas. Il enseigne et mène des recherches sur la politique publique comparée, les structures de la gouvernance européenne et nationale, la gouvernance de la durabilité et la défense des groupes d'intérêt.

Jana Bertels est doctorante à la faculté des sciences économiques et sociales de l'université de Potsdam, en Allemagne. Ses recherches portent sur les changements structurels au sein des organisations du gouvernement central et sur la politique bureaucratique.

Caterina Froio est professeure adjointe en sciences politiques à Sciences Po (CEE), France. Ses recherches portent sur la politique européenne au sens large, avec un accent particulier sur les partis politiques, la politique en ligne, l'extrémisme de droite, le radicalisme et le populisme.

Sanneke Kuipers est professeure associée de gouvernance de crise et directrice de l'éducation à l'Institut de la sécurité et des affaires mondiales de l'Université de Leyde, aux Pays-Bas. Ses recherches et son enseignement portent sur la gouvernance des crises, en particulier la survie des organisations, la responsabilité, le blâme et les crises transfrontalières.

Lena Schulze-Gabrechten est doctorante à l'université de Potsdam, en Allemagne. Ses recherches portent sur la politique des cadres, et plus particulièrement sur les organisations du gouvernement central, la théorie des organisations et la gouvernance post-crise.

Scott Viallet-Thévenin est professeur adjoint au Centre africain de sociologie comportementale, Université polytechnique Mohammed VI, Maroc. Ses recherches portent sur la gouvernance des grandes entreprises, l'administration publique et les élites coloniales.