



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Etienne Fivat  
Martial Pasquier

**L'AUTONOMIE FAIT-ELLE L'AGENCE ?**

Working paper de l'IDHEAP 3/2014  
Unité Marketing et Management publics

# **L'AUTONOMIE FAIT-ELLE L'AGENCE ?**

Etienne Fivat  
Martial Pasquier

UER Marketing et management publics  
Institut de hautes études en administration publique IDHEAP  
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique  
Université de Lausanne  
Bâtiment IDHEAP  
1015 Lausanne

Working paper de l'IDHEAP 3/2014  
Février 2014

© 2014, UNIL / IDHEAP, Lausanne

# Table des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>4</b>
<b>1. DÉFINITION DES AGENCES DANS LE SECTEUR PUBLIC</b> .....	<b>6</b>
1.1 LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ET SON <i>IDÉAL-TYPE</i> DE L'AGENCE .....	6
1.2. LA RÉALITÉ EMPIRIQUE .....	10
1.2.1. Les agences en Suisse .....	11
1.2.1.1. <i>Le système administratif suisse</i> .....	12
1.2.1.2. <i>Une identification empirique</i> .....	14
<b>2. LES PROBLÈMES RENCONTRÉS</b> .....	<b>16</b>
2.1. L'EXERCICE DU CONTRÔLE.....	16
2.2. L'AUTONOMIE OBSERVÉE .....	17
2.3. LA SITUATION DE <i>MULTI-PRINCIPALS</i> .....	18
2.4. VERS UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ?.....	20
<b>3. LA COORDINATION DU SECTEUR PUBLIC</b> .....	<b>23</b>
3.1. DES RELATIONS PLUS COMPLEXES QUE LE MODÈLE NGP .....	25
<b>PERSPECTIVES</b> .....	<b>27</b>
<b>RÉFÉRENCES</b> .....	<b>30</b>

# L'autonomie fait-elle l'agence ?

Etienne Fivat, Martial Pasquier

## Introduction

Le modèle de l'*agence* et le phénomène d'*agentification* du service public correspondant au cours de ces deux dernières décennies s'inscrit à l'origine dans les réformes associées à la Nouvelle Gestion Publique, dans une visée d'amélioration de la performance du secteur public, par une plus grande efficacité managériale (eg Pollitt et al., 2001). Le modèle est basé sur une logique contractuelle: l'autorité politique attribue un mandat à l'agence, l'agence délivre les prestations attendues ; celle-ci est ensuite contrôlée sur ses résultats. Afin de délivrer les prestations de manière efficiente et efficace, l'agence doit bénéficier d'une latitude et flexibilité substantielle dans l'utilisation de ces ressources, c'est-à-dire d'un affranchissement (partiel) des règles et procédures bureaucratiques (eg Bouckaert, 2003).

Le modèle de l'agence est soutenu par le postulat d'une incongruence d'intérêts entre le mandant, *le principal*, et le mandataire, *l'agent*. Dans cette perspective, les mécanismes de gouvernance doivent permettre d'obtenir, et se concentrent, sur un système suffisamment incitatif pour l'agent, tout en permettant au principal de minimiser les risques de comportements opportunistes de ce dernier (eg Jensen and Meckling, 1976).

Dans le secteur public, le modèle s'inscrit en contraste du modèle bureaucratique, modèle garantissant l'unité de l'administration (eg Moor, 1992) : l'agence est partiellement soustraite au pouvoir hiérarchique des instances politiques, amenuisant la chaîne de l'imputation de la tâche publique, de la définition d'une politique à ses effets, en passant par sa mise en œuvre. Dans cette perspective, l'*agence* est une entité organisationnelle chargée d'une tâche d'intérêt public, à laquelle les instances politiques délèguent des compétences décisionnelles dans la réalisation de celle-ci. Autrement dit, il s'agit d'une organisation bénéficiant d'une *certaine autonomie*, par rapport au gouvernement, dans la réalisation des tâches qui lui sont assignées (eg Verhoest et al., 2012).

Concrètement, dans le secteur public et dans sa visée de plus grande efficacité managériale, l'*agence* est caractérisée et identifiée par une *autonomie managériale* plus importante qu'ont habituellement les services centraux de l'administration publique. Conformément aux théories économiques sous-jacentes, les conditions d'autonomie managériale, de contrôle orienté sur les résultats et de mécanismes incitatifs correspondants seraient nécessaires cumulativement pour que l'agence soit performante (eg Aucoin, 1990).

Par la variété de tâches concernées, d'insertions singulières dans des cadres juridiques, institutions et cultures politico-administratives propres à chaque pays, l'étude empirique des

agences montre une grande diversité dans la concrétisation du modèle, que ce soit en matière de structure formelle ou d'autonomie accordée (Pollitt et al., 2001, Bouckaert and Peters, 2004, Pollitt and Talbot, 2004, Verhoest et al., 2010, Verhoest et al., 2012). Les études révèlent également des difficultés dans l'application et l'usage des outils de pilotage, une application partielle de ceux-ci, ou encore des effets inattendus, voire indésirables, de ces formes d'organisations, allant à l'encontre des objectifs d'efficacité escomptés (Hood, 2002, Pollitt et al., 2004, Verhoest et al., 2012). En outre, la nature et les visées des tâches concernées, la pluralité des *principals*, la culture institutionnelle ou la multidimensionnalité des performances propres au secteur public rendent sa concrétisation plus complexe et, le cas échéant, limitent, voire contredisent, la pertinence des principes à l'origine du modèle.

Dans une première partie, nous présentons l'idéal-type de l'agence, puis les caractéristiques concrètes des agences au regard des observations empiriques internationales, ainsi que leur insertion dans le système administratif suisse. A la synthèse des études prolifiques menées sur le phénomène au cours de la dernière décennie, nous présentons dans une seconde partie les principaux constats et problèmes rencontrés dans leur mise en œuvre. Ensuite, nous inscrivons la thématique dans le champ de la coordination institutionnelle du secteur public, ainsi qu'à un niveau *micro* de la coordination, dans les relations concrètes entre une agence et l'autorité politico-administrative. En conclusion, nous proposons quelques perspectives dans l'analyse du phénomène. Les débats théoriques présentés, ainsi que nos propositions, sont extraits et adaptés de l'étude empirique et comparative de la coordination entre respectivement, différentes organisations autonomes de service public suisses et leur autorité politico-administrative (Fivat, 2013)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Les effets de la confiance sur les organisations autonomes de service public. Une étude comparative.* Thèse de doctorat en administration publique de l'Université de Lausanne, Faculté des Hautes études commerciales et Institut de Hautes Etudes en Administration Publique, Etienne Fivat (date de dépôt : 11 octobre 2013). [http://my.unil.ch/serval/document/BIB\\_10B797BD1D9C.pdf](http://my.unil.ch/serval/document/BIB_10B797BD1D9C.pdf)

# 1. Définition des agences dans le secteur public

Dans le service public, la notion d'*agence* renvoie essentiellement à une délégation de compétences décisionnelles par les autorités politiques à des entités administratives ou à des organisations distinctes dans l'exécution de tâches publiques.

Depuis les années 80, leur nombre a augmenté de manière substantielle dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2002) ; Pollitt et al. (2001) parlent même d'une « fièvre des agences ». Consécutivement à une forte tendance à l'externalisation de l'exécution de tâches publiques (eg Pollitt et al., 1998, OCDE, 2002, Pollitt and Bouckaert, 2004, Pollitt et al., 2007), ce processus « *d'agentification* » a été engendré par les diverses réformes du secteur public associées aux principes de la Nouvelle Gestion Publique (ci-après NGP) (eg Pollitt et al., 2004, Christensen and Laegreid, 2006).

## 1.1 La Nouvelle Gestion Publique et son *idéal-type* de l'agence

Les principes de la NGP, en voulant insuffler « l'esprit d'entreprise à l'Etat » (Osborne and Gaebler, 1993), ont orienté la réflexion sur l'Etat vers ses bénéficiaires. Ce faisant, la prestation devient le cœur de la réflexion. Elle implique de déterminer d'une part si l'Etat en est le pourvoyeur ou si son rôle est subsidiaire. D'autre part, elle nécessite de se concentrer sur la « boîte noire » du modèle classique de l'administration publique dans la mise en œuvre des politiques (eg Schofield, 2001) en distinguant les processus politiques de leurs *outputs*, et les sous-processus du management, des prestations publiques elles-mêmes (Osborne, 2006).

Dans le modèle classique (eg Chevallier, 1994), la définition des politiques et leur mise en œuvre sont verticalement intégrées dans une administration monolithique. La hiérarchie et le cadre légal sont les mécanismes clés de la conduite de l'administration (Grey and Garsten, 2001). La Nouvelle Gestion Publique, en revanche, s'inscrit dans la filiation de l'économie néo-classique, les théories des choix publics et des choix rationnels en particulier. Elle se concentre sur l'efficacité et l'efficience des processus managériaux des unités de services et de production, et s'inscrit dans le paradigme que la production des services publics trouve sa place dans le marché et son fonctionnement (Osborne and Gaebler, 1993). Cela postule, au sein de tout domaine public, des relations compétitives entre des entités autonomes, prenant place dans un marché organisé horizontalement, dans lequel le mécanisme clé de gouvernance est une combinaison de compétition et de relations contractuelles (*ibidem*)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Dans sa forme la plus extrême, la NPM a même questionné la légitimité des politiques publiques comme contexte du management public, arguant que cela imposait des contraintes démocratiques peu raisonnables sur le management et la délivrance des services publics (Meier, 1997).

Ces réformes ont proposé des modes organisationnels et managériaux inspirés du secteur privé, dans une visée d'amélioration de la performance du secteur public par une plus grande efficacité managériale. Un modèle d'organisations publiques basé sur une spécialisation de la tâche, une plus grande latitude et flexibilité dans l'utilisation de leurs ressources, c'est-à-dire un affranchissement (partiel) des règles et procédures bureaucratiques, ainsi qu'un contrôle concentré sur les résultats, s'est alors largement répandu (Pollitt et al., 2001, OCDE, 2002). L'idée principale est d'accorder une autonomie managériale substantielle à des organisations du secteur public dans la réalisation d'une tâche donnée, les instances politiques conservant un pilotage à distance (Hood, 2002, Pollitt et al., 2004). Elle associe, en mettant en exergue la séparation entre la définition des politiques et leur réalisation, d'une part, une volonté de restaurer la primauté du gouvernement sur l'administration, à, d'autre part, des principes managériaux, en promouvant la primauté des pratiques managériales sur la bureaucratie (Verhoest et al., 2010).

Les principes de gouvernance du modèle de l'agence dans le secteur public, ainsi que les postulats comportementaux sous-jacents, s'inscrivent dans les théories économiques néo-institutionnelles, *théorie de l'agence* en particulier (Pollitt et al., 1998, Johnston and Romzek, 2004, Verhoest, 2005). La conception bureaucratique de l'administration publique a pour objet d'accorder l'action de ses entités et collaborateurs vers un but commun ; la loi, les règles et la hiérarchie permettent de se prémunir de toute action orientée vers un but divergeant (eg Chevallier, 1994). Le modèle de l'agence désagrège ce modèle monolithique : son paradigme économique postule des entités aux intérêts divergents qu'il s'agit alors d'accorder au moyen d'incitatifs ou de sanctions (eg Bouckaert, 2012). Par la « mise à distance » de l'agence de la définition des politiques, l'autorité politico-administrative et celle-ci deviennent alors deux acteurs distincts qu'il s'agit de coordonner. Plus précisément, il s'agit d'aligner les objectifs des agences en conformité aux objectifs du gouvernement afin que la mise en œuvre des politiques par l'agence atteigne les effets escomptés par l'autorité politique.

La théorie postule en effet que les parties engagées dans une telle relation vont essayer de maximiser rationnellement leurs propres intérêts. Le modèle est basé sur une approche individualiste et présuppose des intérêts divergents entre le principal et l'agent, chacun agissant de manière calculatoire dans une logique de coûts et bénéfices (Jensen and Meckling, 1976, Donaldson and Davis, 1991) : « If both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal » (Jensen and Meckling, 1976: 5).

Sous l'angle normatif de la relation principal-agent, le problème est de définir un mécanisme « qui incite l'agent à choisir l'action optimale du point de vue du principal, c'est-à-dire qui maximise l'utilité de ce dernier après prise en compte de la rémunération de l'agent » (Charreaux, 1998: 12). L'enjeu est alors d'obtenir un système suffisamment incitatif pour l'agent, tout en permettant au principal de minimiser les risques de comportements opportunistes de l'agent. Le principal peut utiliser trois mécanismes afin d'inciter l'agent à

fournir une bonne performance, en réduisant les problèmes d'asymétrie d'information et d'incongruence des intérêts entre lui-même et l'agent (Jensen and Meckling, 1976): 1) des systèmes de contrôle et de pilotage afin de mesurer et d'évaluer la performance de l'agent, 2) un contrat apportant des garanties afin que l'agent agisse dans l'intérêt du principal et limitant le pouvoir de décision de l'agent, 3) un système de gratifications et de sanctions financières en lien avec la performance de l'agent, impliquant un transfert du risque vers l'agent (Charreaux, 2000).

Dans son application au sein du secteur public, la délivrance compétitive de biens et services publics est basée sur un contrat entre l'autorité politico-administrative et l'entité désignée. Répondant à la devise « let public managers manage », l'autonomie octroyée à l'entité en l'affranchissant des règles et procédures du modèle bureaucratique dans la gestion de ses ressources, de manière consécutive à une spécialisation dans sa tâche, permettra une performance supérieure, performance définie en termes d'économicité, d'efficacité et d'efficacé (eg Bouckaert, 2003). Il est alors entendu qu'une réduction du contrôle sur les *inputs* nécessite en contrepartie des contrôles sur les résultats (ainsi qu'une mise en concurrence) afin d'être applicable et efficace ; contrôle qui ne peut fonctionner que s'il existe un certain degré d'autonomie managériale (Common et al., 1992, in Verhoest et al., 2004b).

Verhoest et al. (2010: 6-9) décrivent l'*idéal-type* de l'agence (*quasi-autonomous executives agencies*), se fondant sur la doctrine économique de la NGP (Hood, 2002, Pollitt et al., 2004) :

1. La première caractéristique est la *désagrégation structurelle*. L'objectif est de décomposer le monolithique bureaucratique, en créant des unités spécialisées se concentrant sur la délivrance d'un service. Les bénéfices attendus sont une proximité plus grande avec le citoyen et ainsi, une plus forte « orientation-client ». Subsidiatement, le principe d'un contrat de prestations et le contrôle correspondant sur les résultats devraient augmenter la transparence (Pollitt et al., 2001).
2. La seconde est une *autonomie managériale* plus importante, de manière à agir de manière moins contrainte et plus flexible que l'administration centrale. L'objectif est de permettre l'utilisation d'outils de management modernes utilisés par les firmes du secteur privé, qui permettraient d'améliorer l'efficacité et de diminuer les « déchets » (Hood, 1991, in Verhoest et al., 2010).
3. La troisième est une nécessité de passer d'un contrôle *ex ante* à un contrôle basé sur les résultats s'appuyant sur des instruments contractuels. L'objectif est de diminuer les contrôles sur les *inputs* et les procédures « encombrantes », afin de permettre un usage efficace des ressources, ainsi que des processus organisationnels efficaces. En contrepartie, les agences répondent à des objectifs organisationnels clairs ; objectifs associés à des indicateurs du succès organisationnel, qui sont pilotés, évalués et sanctionnés ou récompensés par l'autorité de tutelle politico-administrative.

4. Le quatrième principe est la *division des tâches* du secteur public en respectivement, définition et mise en œuvre des politiques (*policy preparation* et *policy operation*). La première étant du ressort des élus et de leurs ministères, la seconde pouvant être réalisée par l'agence qui est plus ou moins soumise aux interférences du ministre apparenté. Afin que l'agence ne définisse elle-même les dispositions du contrat, la définition et les décisions concernant les politiques restent de la responsabilité du ministre et de ses entités ministérielles.

Pour ses promoteurs, le modèle de l'agence serait la meilleure voie afin de délivrer des services de manière efficiente, efficace, transparente et « orienté-client » (Verhoest et al., 2010). Hood (1991) ou Aucoin (1990) par exemple, soutiennent, qu'à condition, d'une part, que les contrôles soient basés sur un processus approprié (objectifs clairs, supervision des résultats, puis évaluation des résultats obtenus) et, d'autre part, que des incitations, gratifications ou sanctions soient attribuées en fonction des résultats de l'organisation, plus l'autonomie managériale de l'agence est élevée, respectivement moins le contrôle sera mis sur les *inputs* et les procédures, plus les performances seront élevées (Bouckaert and Verhoest, 1999, in Verhoest et al., 2004b, Verhoest, 2005).

## 1.2. La réalité empirique

Sujet d'importance prépondérante dans la recherche en management public de cette dernière décennie (eg Pollitt et al., 2004, Pollitt and Talbot, 2004, Laegreid and Verhoest, 2010, Verhoest et al., 2010, Verhoest et al., 2012), l'étude des agences dans les systèmes politico-administratifs de nombreux pays a révélé la diversité de ses formes entre et au sein des systèmes politico-administratifs des différents pays considérés.

L'*idéal-type* de l'agence ancré dans les principes de la NGP, dans ses visées d'efficacité managériale, a été largement propagé depuis les années 80 jusqu'au début des années 2000 par de nombreuses institutions internationales telles que l'OCDE, le Fond Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale et l'Union européenne dans une moindre mesure (Verhoest et al., 2010). Cependant, les données empiriques récoltées montrent que cet idéal-type n'est que rarement observé dans la pratique (Pollitt et al., 2004, Verhoest et al., 2010, Verhoest et al., 2012). Les réformes divergent selon les pays et les secteurs ; les choix de formes organisationnelles sont effectués de manière idoine (Pollitt et al., 2001) et, par conséquent, les caractéristiques fondamentales des agences mises en place se distinguent substantiellement au sein et entre les États (Verhoest et al., 2010). Les modèles d'organisation apparaissent alors de plus en plus complexes et hybrides, combinant des principes parfois peu compatibles des différents modèles, bureaucratique, NGP et post-NGP, reflétant la culture politico-administrative et l'interprétation des réformes associées à la NGP propre à chaque pays (Pollitt et al., 2001, Bouckaert and Peters, 2004, Smullen, 2010).

Face à cette variété observée et sur la base de l'étude du paysage des agences dans 30 pays Verhoest, Van Thiel, Bouckaert et Laegreid (2012) en proposent une définition empirique, définition tolérant dans leur identification une grande variété, tant de structures, de degrés d'autonomies que de tâches concernées.

- Les agences sont des « organisations qui opèrent à portée du gouvernement, en charge de tâches publiques, de la mise en œuvre de politiques, de tâches de régulation, ou de la délivrance de services publics. Elles sont structurellement désagrégées de leur ministère apparenté, sont supposées soumises à moins d'influences hiérarchiques et politiques sur leurs activités quotidiennes et bénéficier d'une plus grande liberté managériale en matière de gestion financière et de ressources humaines qu'ont habituellement les départements ou services centraux des ministères. Les agences ne sont en principe pas totalement indépendantes, la responsabilité politique ultime de leurs activités incombant, souvent, aux instances politiques exécutives » (traduit librement de Verhoest et al., 2012: 3)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> *Agencies are organizations that operate at arm's length of the government to carry out public tasks, implement policies, regulate markets and policy sectors, or deliver public services. They are structurally*

Au regard de cette définition, la notion d'*agence* renvoie essentiellement à des organisations bénéficiant d'une *certaine autonomie* dans l'exécution de tâches publiques, et, tant au niveau international (eg Verhoest et al., 2012) qu'en Suisse (eg Steiner and Huber, 2012, Pasquier and Fivat, 2013), les formes organisationnelles pouvant être apparentées à des agences ne sont pas (si) récentes au sein des différents systèmes administratifs.

### 1.2.1. Les agences en Suisse

Le système administratif suisse compose avec de nombreuses entités publiques bénéficiant d'une certaine autonomie et, au niveau des cantons tout particulièrement, les collaborations avec des tiers privés pour l'exécution de certaines tâches d'intérêt public sont fréquentes et ce, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>4</sup> (Moor, 1992, Meister and Rühli, 2009). De manière analogue aux observations internationales, à partir des années 1990, au niveau fédéral du moins (Steiner and Huber, 2012, Huber, 2012), la création d'entités « plus autonomes » s'est répandue, notamment, dans les domaines d'activités dont le marché a été libéralisé (services postaux, télécommunication), suite à l'identification de nouveaux marchés (services météorologiques par exemple), ou encore dans le cadre des réorganisations de l'administration fédérale (les offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, par exemple) (eg Conseil Fédéral, 2006).

Si le paysage des *agences* au niveau fédéral est clarifié, tant au niveau académique (eg Huber, 2012), qu'au niveau de leur gouvernance et leur gestion, les niveaux cantonaux et régionaux, quant à eux, ne présentent que rarement des structurations claires et complètes des différentes organisations et entités relevant du périmètre des agences, ni de manière plus large des différentes formes de délégation dans la réalisation de tâches publiques. Au niveau cantonal, bien souvent, le rapport légal avec ces organisations, publiques ou privées, se limite à la participation financière du Canton (eg Meister and Rühli, 2009, Pasquier and Fivat, 2013).

---

*disaggregated from their parent ministries, are said to face less hierarchical and political influence on their daily operations and have more managerial freedom in terms of finances and personnel, compared to ordinary ministries or departments. Agencies usually are not totally independent, because in many cases political executives have ultimate political responsibility for their activities.*

4 Au niveau fédéral, l'exemple le plus représentatif était le système des *régies*<sup>4</sup> (les chemins de fer fédéraux, les postes, téléphones et télégraphes, la régie des alcools, les fabriques d'armes et les ateliers militaires). Les régies se justifiaient par la nature commerciale de leurs activités « dans les domaines soumis à un monopole excluant le recours à l'économie privée et où, par conséquent, la Confédération n'était pas un concurrent » (Rapport de gestion du Conseil Fédéral Suisse de 1887, in) Gisela Hürlimann, « Régies fédérales », in Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), version du 25.08.2010 (traduit de l'allemand), url: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10353.php>, consulté le 19.07.2011).

### 1.2.1.1. Le système administratif suisse

Dans le système administratif suisse, au sein de l'administration centrale, le pouvoir de décision, ainsi que le contrôle exercé sur l'exécution des tâches confiées aux offices ou services sont assurés par une relation de subordination hiérarchique. Seul l'Etat est doté de la personnalité juridique et l'administration est habilitée à rendre des décisions selon les compétences propres qui lui sont attribuées (et non en tant que sujet de droit). Conformément au principe de la légalité, l'unité de l'administration est « le corollaire de la responsabilité gouvernementale devant le parlement » (Moor, 1992: 10). Par conséquent, c'est au gouvernement qu'incombe la responsabilité de s'assurer que toute activité administrative soit conforme aux décisions du pouvoir législatif (Moor, 1992).

L'unité de l'administration se fonde dans les contraintes exercées par le droit administratif (règles et procédures, principes du droit administratif et ordre juridique)<sup>5</sup>. La relation de subordination confère à l'autorité hiérarchique les pouvoirs de direction et d'instruction, de contrôle (l'autorité supérieure s'informe librement de toute activité administrative), d'évocation (l'autorité supérieure peut, par substitution, exercer elle-même les attributions de l'autorité inférieure) et de révocation (l'autorité supérieure peut priver d'effets l'acte de l'autorité inférieure, voire le remplacer par un acte d'un autre contenu) sur les décisions et activités des entités administratives subordonnées (Moor, 1992). L'imputation de tout acte de puissance publique à l'Etat est la mise en forme de cette chaîne qui va de l'agent public, par l'intermédiaire du gouvernement et de la loi, jusqu'au peuple; et dans ce sens, l'unité administrative est un des éléments constitutifs de la construction politique et idéologique de l'Etat de droit (Moor, 1992). C'est pourquoi l'attribution d'une certaine autonomie à des entités dans la réalisation de tâches publiques déléguées, qui modifie cette chaîne et affaiblit, dans certains cas fait disparaître, cette relation hiérarchique, ne peut être décidée que par le législateur (ibidem). Un acte légal doit alors être constitutif et garant de la délégation d'une tâche publique à un organisme autonome *sous plusieurs aspects* par rapport à l'administration centralisée<sup>6</sup> (Moor, 1992).

Afin de qualifier cette *désagrégation fonctionnelle* (eg Pasquier and Fivat, 2013) nécessaire à l'attribution d'autonomie, le droit administratif suisse distingue l'administration *concentrée*, *déconcentrée*, la *décentralisation* et la *collaboration* avec des tiers privés ; cette dernière s'inscrit en large partie dans une participation financière de l'Etat à des entités privées.

---

5 Formellement, les règles de procédure définissent les compétences de l'autorité d'une part et les droits des administrés d'autre part, dans tout processus de décision. Matériellement, les principes généraux (légalité, intérêt public, proportionnalité) dirigent l'ensemble des activités administratives ; lesquelles s'inscrivent dans le régime des divers actes juridiques offerts par le droit administratif (ordonnance, décision, plan, contrat, etc.). Puis organiquement, l'ordre juridique institue des contrôles, centralisés dans le gouvernement d'un côté et le tribunal administratif de l'autre (Moor, 1992).

6 Ceci ne concerne pas les tâches de soutien aux activités de l'Etat (informatique, nettoyage, logistique, etc.).

L'administration est dite *concentrée* lorsque les pouvoirs de décision se concentrent en haut de l'échelle. Inversement, elle est organisée de manière dite *déconcentrée* lorsque l'exercice de ce pouvoir est délégué à des niveaux inférieurs. Tout en restant attachées à l'administration centrale, certaines unités peuvent être soustraites partiellement au pouvoir hiérarchique et, par conséquent, jouir d'une certaine autonomie<sup>7</sup> par rapport aux entités de l'administration concentrée. Indépendamment des formes juridiques retenues, la décentralisation correspond à la création par l'Etat d'organisations autonomes de droit public et la collaboration avec le secteur privé fait référence à l'exécution de certaines tâches publiques par des tiers privés ou à l'intégration de leurs activités dans le cadre d'une politique publique (Moor, 1992).

Toutefois, les frontières entre ces différentes catégories ne sont pas inflexibles (Moor, 1992). Non seulement certaines formes de déconcentration peuvent être considérées comme des « amorces à la décentralisation » (Moor, 1992), par la nature de l'autonomie déléguée dans la réalisation de la tâche publique, mais, en raison de la diversité des formes organisationnelles et des modes de coordination retenus, la différenciation entre la décentralisation et la collaboration n'est pas univoque, voire « mouvante » (ibidem: 77). En effet, à l'inverse du droit privé suisse dans lequel les catégories de personnes morales ont été instituées exhaustivement, le droit public suisse confère à chaque tâche décentralisée sa propre structure (ibidem). Autrement dit, c'est le niveau de délégation souhaité dans la réalisation de la tâche publique qui est le fondement de la forme, du fonctionnement organisationnel (par le truchement d'une loi ou d'un règlement d'organisation *ad hoc*) et des normes auxquelles l'entité sera soumise. Et à l'inverse, la forme juridique choisie ne suffit pas à elle seule, à déterminer les différences en matière d'autonomie des entités administratives (ibidem).

La surveillance par l'Etat prend alors la forme d'une *tutelle*, impliquant la possibilité de sanctions, mais également la nécessité de coordination et d'information. En choisissant une forme juridique de droit public, l'Etat peut définir le droit organisationnel de l'entité devenue autonome et, par conséquent, ses propres droits d'interventions et d'information en tant que propriétaire ou membre de droit disposant d'une participation majoritaire ou minoritaire ; alors que dans les formes juridiques de droit privé, ceux-ci sont largement prédéfinis (Moor, 1992).

En outre, si le droit préconise que la forme organisationnelle et le mode de gouvernance doivent être fonction de l'autonomie profitable et de l'impératif de surveillance de la tâche spécifique concernée (Moor, 1992), l'on observe dans la réalité une forte diversité. La même tâche peut être réalisée par l'administration centralisée, une organisation publique autonome ou un opérateur privé. Constatant les limites de l'ancrage dans la nature intrinsèque de la prestation, Manfrini (2012) propose comme critère pertinent d'identification des activités

---

<sup>7</sup> Le droit administratif considère plusieurs natures à l'autonomie et la décentralisation n'est pas forcément consubstantielle à une personnalité morale propre de l'organisation considérée.

relevant soit du service public, soit des activités industrielles ou commerciales, le mode de financement de ces prestations.

#### 1.2.1.2. Une identification empirique

Conformément à l'approche académique dominante, les agences dans le service public ne peuvent être identifiées qu'empiriquement. Tant en Suisse qu'à l'étranger (eg Van Thiel, 2012: 20), le statut juridique des entités concernées ne suffit ni à déterminer leur autonomie, ni leur rapport à l'autorité étatique.

En Suisse, dans une optique juridique, considérant qu'il y a passage et non limite entre les différentes catégories (Moor, 1992) nous pouvons identifier une *agence* lorsqu'une entité est autonome sous *plusieurs aspects* (compétences de décision plus étendues, structure organisationnelle et de direction, etc.) et non en fonction du statut juridique ou de l'existence d'une personnalité morale propre de l'entité considérée. Concrètement, une entité administrative pourrait être considérée comme une *agence* alors qu'elle fait encore formellement partie de l'organigramme de l'Etat.

Dans la perspective inverse, le modèle de l'agence maintient une relation d'autorité de l'Etat vis-à-vis de l'organisation concernée. Dans la mesure où celui-ci définit la mission de l'agence, cette mission s'inscrivant dans les tâches de l'Etat, ce dernier allouant à l'agence, de manière prépondérante, les fonds nécessaires à la réalisation de sa tâche, il dispose de droits de contrôle sur (certaines actions de) l'agence. Dès lors, considérant sa mission, ses ressources et le cadre de sa relation avec l'Etat, une organisation de statut privé pourrait également être soumise à cette autorité et être considérée comme une agence ; tout particulièrement lorsque ces organisations, de statut juridique privé, sont dévouées exclusivement à la tâche publique déléguée, que l'Etat est impliqué dans la définition de leurs objectifs et dispose de droits de contrôle ou d'intervention substantiels sur celles-ci.

Les établissements de l'enseignement supérieur, par exemple, dont les prestations ont des visées sociales assignées à la collectivité, ont un financement dominant de ressources publiques, que ces prestations soient fournies par des entités intégrées à l'administration centrale ou des entités publiques ou privées subventionnées. Dans leur étude empirique, nous avons observé, par exemple, que bien que leurs niveaux d'autonomies respectifs puissent être différents, le pilotage de l'Etat, ainsi que les modes de contrôles exercés sont tout à fait comparables, qu'il s'agisse d'établissements publics, avec ou sans personnalité juridique propre, ou alors d'établissements privés (eg Fivat, 2013).

L'exemple des établissements privés de l'enseignement supérieur relève que dans ce cas, le processus d'*agentification* ne se traduit pas d'un octroi de compétences décisionnelles plus étendu à des entités administratives. Au contraire, l'historique de ces établissements montre que la délégation d'une tâche publique s'accompagne de nouvelles contraintes imposées sur

leurs activités, ainsi que d'une réduction de leurs capacités décisionnelles. Dans cette perspective, la coordination de ces organisations par l'autorité a dû être renforcée. En inversant l'optique, il s'agit en quelque sorte pour ces établissements privés d'accepter l'implication de l'Etat dans leurs propres compétences de décision, ainsi que les contrôles exercés par celui-ci, en échange de la délégation de la tâche et du financement correspondant (eg Fivat, 2013).

## 2. Les problèmes rencontrés

Au niveau international, les études de cette dernière décennie sur la mise en place d'agences montrent des effets inattendus, voire indésirables, de ces formes d'organisations, allant à l'encontre de leurs visées d'efficience et d'efficacité (Hood, 2002, Pollitt et al., 2004, Verhoest et al., 2010, Verhoest et al., 2012). Les problèmes recensés concernent tant les structures et outils de gouvernance retenus, que la multitude des acteurs concernés et leurs comportements. L'amalgame de principes, d'outils, de pratiques, de normes et de valeurs associées aux différents modèles administratifs concourt également aux difficultés observées. Dans ce cadre, l'application souvent partielle du modèle peut apparaître tronquée.

### 2.1. L'exercice du contrôle

Le modèle de l'agence préconise un relâchement substantiel des modes de contrôles *ex ante* (la nécessité de respecter des règles ou des procédures de validation *a priori*) et un passage à des mécanismes de contrôles *ex post* (un contrôle concentré sur les résultats), afin que l'agence puisse bénéficier de la latitude managériale nécessaire à l'amélioration de ses performances. L'autorité n'intervient plus dans les activités quotidiennes et opérationnelles de l'agence, mais conserve un pilotage «à distance» de l'agence. Ce changement de paradigme est souligné par l'importance d'un cycle de pilotage complet et approprié, défini et réalisé par l'autorité : objectifs stratégiques clairs, monitoring des résultats, mesure et évaluation des résultats obtenus sur la base d'indicateurs, incitations sous forme de gratifications ou de sanctions attribuées en fonction de l'atteinte des objectifs (Aucoin, 1990, Hood, 1991).

Les observations empiriques démontrent en revanche la persistance, voire la prévalence, des normes et standards de fonctionnement hiérarchiques précédant l'agence (Talbot, 2004). Dès lors, les mécanismes de contrôle restent encore largement concentrés sur les *inputs* (Verhoest, 2005, Verhoest et al., 2007b) et paradoxe de l'autonomisation, l'augmentation des contrôles orientés sur les résultats devant contrebalancer la délégation de prise de décision peut mener *de facto* à une diminution de l'autonomie des agences (Kickert, 2001). De plus, les nouveaux modes de *monitoring* mis en place et les exigences d'*accountability* correspondantes ont engendré des coûts de régulation allant à l'encontre de l'objectif d'efficience recherché (Christensen and Yesilkagit, 2006, Binderkrantz and Christensen, 2007).

De plus, sur la base de l'étude des agences dans plus de 30 pays, Verhoest et al. (2012) constatent que peu d'agences sont soumises à un cycle de pilotage complet et approprié : la détermination des objectifs et l'évaluation des résultats sont souvent réalisées par l'agence elle-même, les indicateurs de performance sont absents ou de mauvaise qualité, de même que les incitatifs ou sanctions correspondantes sont souvent inexistantes. Pourtant, dans l'ancrage économique de l'idéal-type de l'agence, l'importance des mécanismes d'alignement

des intérêts des protagonistes est essentielle, le risque devant être supporté également par l'agence, en la responsabilisant pour les pertes financières par exemple (eg Dunsire et al., 1991, in Verhoest et al., 2004a). Comme nous l'avons présenté: en échange d'une performance supérieure, l'agence doit obtenir des gratifications, ou à l'inverse être sanctionnée en cas de mauvaise performance.

## 2.2. L'autonomie observée

L'autonomie d'une organisation peut se définir comme le niveau de compétence décisionnelle de sa direction (Spence, 1997, Torenvlied, 2000, Gilardi, 2006, Christensen and Laegreid, 2007b, Verhoest et al., 2007a, Roness et al., 2008). L'*idéal-type de l'agence* préconise une stricte séparation des activités respectivement, de définition et de réalisation des politiques, ainsi qu'une forte latitude managériale dans la réalisation des activités correspondantes. Autrement dit, la mise en place d'agences a pour objectif d'augmenter l'*autonomie managériale*, c'est-à-dire la latitude de l'organisation en ce qui concerne la gestion de ses ressources propres, tout en conservant les compétences décisionnelles en matière de choix de politiques aux instances élues (visées et objectifs d'une politique, groupes cibles, instruments, quantité et qualité des prestations, etc.).

Un constat essentiel des études menées sur ce phénomène d'*agentification* est la nature multidimensionnelle de l'autonomie, en matière de compétences décisionnelles octroyées à une agence. La nature multidimensionnelle de l'autonomie remet alors en question l'assomption selon laquelle il y a un lien direct et positif entre un statut légal distant de l'administration centrale et des niveaux élevés d'autonomie (Verhoest et al., 2004a, Christensen and Laegreid, 2007a, Maggetti, 2007, Laegreid and Verhoest, 2010, Verhoest et al., 2010). En termes juridiques, l'on dirait que la forme légale de l'organisation ne suffit pas à déterminer son autonomie matérielle (Moor, 1992). Les études empiriques montrent qu'il existe *de facto* des divergences considérables dans les niveaux d'autonomie d'agences de types formels ou légaux similaires (eg Laegreid and Verhoest, 2010, Van Thiel et al., 2012). La délégation accordée par l'autorité politique dans la compétence de prise de décision d'une organisation peut porter sur des dimensions tout à fait distinctes de son fonctionnement. Bénéficier d'autonomie sur une dimension n'implique pas automatiquement d'avoir de l'autonomie sur les autres dimensions. Les combinaisons de patterns sont complexes (Verhoest et al., 2004a, Verschuere, 2006, Verhoest et al., 2010, Van Thiel et al., 2012)

De plus, si l'on souhaite déterminer le niveau d'autonomie d'une agence, Verhoest et al. (2010) démontrent qu'il est nécessaire de prendre en considération non seulement le niveau de compétence décisionnel qui lui est octroyé dans les différents champs de son activité organisationnelle, mais également l'absence de contraintes exercées par l'autorité, de manière directe ou indirecte, sur l'exercice de ces compétences (Verhoest et al., 2004a). Ceci implique que des agences bénéficiant formellement des mêmes compétences décisionnelles peuvent avoir des liens financiers ou structureaux avec le gouvernement totalement différents,

affectant la mesure dans laquelle elles peuvent exercer librement leurs capacités décisionnelles dans le cadre de ces compétences déléguées. En outre, dans les faits, les acteurs concernés, tant les représentants de l'autorité que de l'agence apparentée, peuvent agir sur cette autonomie accordée ou obtenue (eg Verschuere, 2009), la dimension relationnelle de la coordination, entre une agence et l'autorité, prenant alors une importance singulière dans l'autonomie dont bénéficie en réalité une agence. Dès lors, l'*autonomie formelle* d'une agence, les *compétence* décisionnelle déterminées *a priori*, peut différer de son *autonomie effective*, des *capacités* décisionnelles dont elle bénéficie dans la pratique (Verhoest et al., 2004a, Verhoest et al., 2010).

Les observations empiriques de Verhoest et al. (2012), basées sur l'étude des agences dans 30 pays, montrent des résultats variés. L'autonomie octroyée aux agences s'accorde avant tout aux nécessités de la tâche publique à accomplir. En ce qui concerne le niveau d'autonomie managériale, les résultats sont mitigés entre les agences et pays étudiés. Notamment, les autorités politiques apparaissent réticentes, ou du moins, plus restrictives à octroyer de l'autonomie aux agences, lorsque celle-ci engendre des impacts et risques financiers à long terme : échelles salariales propres et négociations correspondantes avec les syndicats et associations du personnel, capacité à contracter des emprunts, ainsi que, dans une moindre mesure, souplesse budgétaire entre les coûts de fonctionnement et d'investissement (Van Thiel et al., 2012). En revanche, à l'encontre des recommandations du modèle NGP, dans la plupart des pays étudiés, les agences conservent, au sein de leur environnement réglementaire respectif, une certaine latitude dans la définition détaillée de leurs objectifs organisationnels, des groupes cibles, des choix des instruments et de la priorisation des tâches à accomplir, ce avec ou sans avoir besoin de consulter le ministère apparenté (ibidem).

### 2.3. La situation de *multi-principals*

La réalité empirique montre ainsi une application partielle de l'idéal-type de la NGP. Les gouvernements retiennent certains principes du modèle, une plus grande latitude dans la gestion des ressources associée à une logique contractuelle au moyen d'un mandat de prestations par exemple, mais son application peut en apparaître tronquée parce que l'agence reste fortement impliquée dans la définition de la politique correspondante ou de son mandat, ou encore, parce que le contrat n'est pas assorti d'objectifs de performances mesurables et évaluables, ainsi que d'incitatifs tangibles correspondants.

Cependant, une des difficultés de l'application du modèle de l'agence dans le service public peut également être expliquée par la pluralité des relations d'agent-principal dans ce contexte (eg Waterman and Meier, 1998, Verhoest, 2005) et, de manière correspondante, par sa concrétisation en matière d'outils de pilotage des agences, la définition de la performance et les incitatifs associés tout particulièrement (eg Dixit, 2002). Une situation de *principals multiples* et la problématique correspondante décrivent une situation dans laquelle différents

*principals* contrôlent de manière non coopérante le même agent, situation pouvant impliquer différents mécanismes incitatifs en compétition les uns avec les autres (Martimort, 1996).

Dans son application, la gouvernance d'entreprise basée sur les principes de la théorie de l'agence se concentre en premier lieu sur l'opposition entre les propriétaires d'une entreprise, ses bailleurs de fonds (le principal ou mandant), d'une part, et ses dirigeants, sa direction (l'agent ou mandataire), d'autre part. Les mécanismes de gouvernance doivent alors tendre à aligner les intérêts des dirigeants sur ceux des propriétaires, impliquant des incitatifs sous forme de gratifications ou de sanctions pour les dirigeants. En pratique, ces mécanismes peuvent prendre la forme de systèmes de rémunération indexés sur la performance actionnariale, d'exigence d'indépendance des administrateurs, ou de réglementations et d'audit. La discipline du marché est supposée renforcer l'effet de ces mécanismes (Bessire et al., 2007).

Dans le secteur public, de manière schématique, la chaîne première des relations *principal-agent* peut être décrite se déclinant du citoyen à l'administration. En tant que premier mandant de biens et de services publics, le citoyen mandate, en l'élisant, le parlement qui, lui-même, mandate le gouvernement. Ce dernier en fait de même avec son administration, celle-ci étant en charge de délivrer les prestations publiques. En outre, au sein de l'Etat fédéral suisse, ces relations peuvent également se décliner entre les différents niveaux concernés : fédéraux, cantonaux et communaux. Dans le fédéralisme d'exécution suisse, pour un certain nombre de tâches, la Confédération légifère et délègue l'application de lois-cadres aux cantons. Autrement dit, la Confédération mandate les cantons pour réaliser ses programmes. Les intérêts de la Confédération et des différents cantons n'étant pas forcément en conformité, les résultats de l'application de celles-ci diffèrent d'un canton à l'autre (Ladner, 2009).

Dans le secteur public, une agence se caractérise alors habituellement par de multiples *principals*, leurs intérêts étant souvent non accordés (eg Wood and Waterman, 1994, Waterman and Meier, 1998, Dixit, 2002). Les divergences d'intérêts entre l'agence et les différents *principals* peuvent alors être partielles et différenciées avec chacun de ceux-ci (Waterman and Meier, 1998, Verhoest, 2005). De plus, la diversité de leurs attentes ne concerne pas seulement les résultats de l'agence, mais, conformément à la nature publique de sa tâche, également les moyens qui lui sont attribués, ses méthodes ou ses finalités (eg Dixit, 2002). Les prestations d'un établissement médical public, par exemple, ne sont pas entièrement facturées aux bénéficiaires de ses prestations, mais sont également financées solidairement par les impôts et cotisations aux assurances obligatoires de l'ensemble de la population. Dès lors, le citoyen, en tant que principal, n'est pas concerné ou ne souhaite pas forcément des soins de qualité uniquement parce qu'il est malade ou peut y avoir potentiellement recours un jour, mais ses motifs peuvent être également civiques, éthiques ou politiques. Autrement dit, si les incitatifs de la théorie de l'agence se concentrent sur les

résultats de celle-ci, l'intérêt du citoyen se concentre également sur les ressources, les méthodes et les finalités de celle-ci (Dixit, 2002).

Une pluralité d'attentes, ainsi qu'une discordance d'objectifs correspondante peuvent également apparaître au sein même des différents groupes de *principals*. Par exemple, le cumul de rôles du gouvernement vis-à-vis d'une agence délivrant des prestations commerciales peut, par exemple, créer des objectifs contradictoires entre sa position de propriétaire et les objectifs de rentabilité correspondants d'une part, et son mandat de délivrance de services publics, c'est-à-dire délivrant des prestations accessibles à l'ensemble de la population, d'autre part.

Les acteurs exerçant un contrôle sur l'agence sont alors multiples. L'usage d'un système d'incitatifs financiers lié à la performance<sup>8</sup> peut, par conséquent, avoir des effets bénéfiques en ce qui concerne certaines dimensions de la tâche à réaliser et vis-à-vis de certains *principals*, mais peut générer des réactions dysfonctionnelles pour d'autres dimensions ou d'autres *principals*. Pour Dixit (2002), un tel système ne peut s'appliquer qu'à des agences dont les performances peuvent être définies, quantifiées et évaluées avec clarté, ainsi que pour lesquelles les conflits politiques en ce qui concerne la définition de la performance sont relativement mineurs.

## 2.4. Vers une amélioration de la performance ?

Les résultats des études empiriques portant sur les liens entre l'autonomisation des organisations publiques et leurs performances sont mitigés (eg Laegreid and Verhoest, 2010). Souvent, si les résultats ne peuvent démontrer une causalité positive entre une autonomie élevée et une augmentation de la performance, le questionnement est (re-)concentré sur la définition de la « bonne performance » dans le secteur public.

D'une part, la conceptualisation et l'opérationnalisation de la performance en tant que variable dépendante varient de manière substantielle (eg Verhoest et al., 2004a). D'autre part, en raison de leur inscription dans les théories économiques, un grand nombre d'études ont appréhendé la performance par la mesure de ratios financiers, d'efficience ou de productivité. La question des objectifs et des indicateurs renvoie quant à elle à la problématique plus large de la définition et de la mesure de la performance dans le secteur public. Si les agences sont autorisées à fonctionner de manière plus souple que l'administration concentrée (Moor, 1992), elles ne sont pas pour autant des entreprises privées : « It is important to realize that agency performance is not only about efficiency (...). Most agencies have public tasks, deliver

---

8 Si pour une entreprise commerciale, le modèle de gouvernance basé sur le modèle de l'agence se concentre classiquement sur un modèle de rémunération lié à la performance de l'entreprise, les incitatifs financiers peuvent ici être entendu dans l'attribution de ressources aux agences en fonction de leurs performances.

public goods, implement public policies or serve public interests, like the regulation of markets (...). Many of these tasks, goods and services are not easy to measure or cannot be expressed in terms like cost-prices (e.g. what is the cost of one's health or life?). Therefore, governments should be careful when formulating performance criteria or when having expectations about agency performance in measurable quantities, in order to avoid side effects and goal displacement » (Van Thiel et al., 2012: 430). Un nombre plus restreint d'études a pris en considération des aspects de la performance tels que l'efficacité, la qualité ou la cohérence du système (Verhoest and Laegreid, 2010). A cela s'ajoutent les difficultés de mesure inhérentes à l'absence de données ou aux difficultés d'attribution de la performance (eg Callahan, 2007). En l'état actuel, les recherches considérant une approche holistique de la performance sont rares et les résultats obtenus sont toujours peu concluants (eg Verhoest and Laegreid, 2010).

Selon Van Thiel et al. (2012), la *bonne performance* des agences devrait inclure non seulement l'économicité et l'efficacité, mais également l'efficacité, la réactivité, l'accessibilité, sans oublier les valeurs associées à l'Etat de droit et au système démocratique : impartialité, légalité, conformité politique et participation, par exemple.

Si les recherches empiriques ne démontrent alors pas de causalité positive, directe et univoque entre l'autonomie et « une bonne performance » (eg Laegreid and Verhoest, 2010), en revanche, les auteurs dégagent différents facteurs pouvant y contribuer : une augmentation de l'autonomie associée aux outils de contrôles sur les résultats appropriés permettent des comportements plus innovants, ainsi qu'un usage plus efficace d'outils orientés résultats au sein de l'agence (Verhoest and Laegreid, 2010). Les études sur la performance dans le secteur public mettent en effet en exergue des facteurs additionnels, tels que la clarté des objectifs, le soutien politique ou le degré d'autofinancement des organisations (Verhoest and Laegreid, 2010, Van Thiel et al., 2012). Considérant l'aspect multidimensionnel des organisations de service public d'une part et l'inapplicabilité d'une influence du marché pour un grand nombre de tâches d'autre part, soutenir une amélioration des performances et de l'innovation inclut d'autres mécanismes. En créer les conditions favorables incombe également au gouvernement par le renforcement de la culture de l'orientation-client et de la qualité du management, ou alors par les possibilités de coopération dans la réalisation des activités et la délivrance des prestations, y compris avec l'autorité politico-administrative elle-même (eg Van Thiel et al., 2012).

Dès lors, cette concrétisation *ad hoc* du modèle, ou plutôt d'emprunts à certains principes du modèle, ne veut pas dire *a priori* que celui-ci n'a pas de sens dans le service public. Mais la nature et les visées des tâches concernées, la pluralité des *principals*, la culture institutionnelle ou la multidimensionnalité des performances rendent son application concrète plus complexe et, le cas échéant, limitent, voire contredisent son application.

Dans ce cadre, la problématique de l'agence dans le secteur public s'insère dans la problématique plus large de la coordination, l'idée d'harmoniser des activités diverses dans un souci d'efficacité (Pesqueux, 2009) : la coordination institutionnelle du secteur public, des intérêts et actions de ses différents acteurs et parties prenantes, mais également, dans cette constellation, de la coordination concrète d'un ministère et ses entités ou organisations subordonnées.

### 3. La coordination du secteur public

A un niveau institutionnel, Bouckaert et al. (2010) définissent la coordination comme un *processus* incluant les stratégies et instruments dont use le gouvernement afin de coordonner les organisations ou programmes au sein du secteur public : « the instruments and mechanisms that aims to enhance the voluntary or forced alignment of tasks and efforts of organizations within the public sector. These mechanisms are used in order to create a greater coherence, and to reduce redundancy, lacunae and contradictions within and between policies, implementation or management » (Thompson, 1967, Metcalfe, 1976, Alexander, 1995, Peters, 1998, in Bouckaert et al., 2010: 16). A un niveau *micro*, entre deux entités, la coordination fait également référence aux ajustements concrets et effectifs entre les activités de celles-ci, y compris les échanges et interactions entre leurs membres.

Le gouvernement peut coordonner verticalement les activités des entités subordonnées. Les interactions s'inscrivent alors dans une relation d'autorité, manifestée et affirmée par la hiérarchie, les ordres, règles et procédures d'une part, le contrôle dans son sens étroit, les vérifications, d'autre part. Dans un environnement institutionnel plus large, des formes de coordination horizontales peuvent les compléter. L'ancrage NGP de l'idéal-type de l'agence considère le marché comme un mode institutionnel de coordination horizontal, la coordination étant soutenue par la mise en compétition et par des incitatifs tangibles. Le réseau peut également être retenu comme un mode institutionnel de coordination horizontal, dans lequel la coordination est soutenue par des mécanismes coopératifs. Les relations *inter-organisationnelles* s'inscrivent alors dans une reconnaissance des interdépendances mutuelles, les interactions réglées par des normes communes, par la réciprocité et par la confiance (Bouckaert et al., 2010). Si l'autorité politique peut soutenir et mettre en place les conditions propices aux modes de coordination horizontaux, par principe, la coordination entre les entités concernées se fait ensuite « spontanément », sans l'intervention directe du gouvernement (*ibidem*).

Basés sur ces trois modes fondamentaux de coordination, hiérarchique, marché et réseau, Bouckaert et al. (2010) proposent une typologie des mécanismes de coordination dont le gouvernement peut faire usage dans la coordination des entités publiques : *Hierarchy-type mechanisms*, *Market-type mechanisms*, en créant une compétition entre les entités publiques par exemple, ou alors *Network-type mechanisms*, en soutenant des structures en réseau entre les entités par exemple. Chacun de ces mécanismes renvoie à des instruments de contrôle et d'influence au sens large, c'est-à-dire à l'usage de « contraintes que l'autorité politico-administrative peut développer afin d'influencer l'usage effectif de la compétence de prise de décision des agences, dans le but d'influencer, de manière subséquente, la décision

effective » (traduit librement de Verhoest et al., 2010: 25)<sup>9</sup>. Conceptuellement, si les mécanismes de coordination impliquent diverses entités, le contrôle (*lato sensu*) reste un concept réservé à la manière dont le gouvernement influence les décisions d'une seule organisation identifiée. A un niveau *micro*, les résultats empiriques de Bouckaert et al. (2010) montrent que le gouvernement combine souvent des instruments empruntés aux différents modes de coordination, sans qu'il n'apparaisse de véritable cohérence ou systématique entre le mode de coordination général et les instruments effectivement utilisés.

Outre les mécanismes compétitifs, non seulement l'ancrage NGP se concentre toujours en grande partie sur une relation verticale (comment le ministre peut-il contrôler les agences apparentées à son ministère?), mais de plus, la fragmentation de l'administration publique consécutive à l'impératif de spécialisation des agences issues des réformes associées à ses principes a mené à un déficit de coordination, tant entre les agences elles-mêmes, qu'entre les agences et autres entités administratives (Bouckaert et al., 2010). Afin de répondre au problème des tâches transcendant les frontières d'un seul ministère, un certain nombre de contre-mesures ont été observées, comme la réduction du nombre ou du type d'agences, la définition de règles statutaires plus strictes ou de nouveaux mécanismes de coordination. Certains auteurs se réfèrent à ces contre-mesures comme une deuxième vague de réforme, le « whole-of-government », dans le sens d'une recherche d'équilibre entre l'autonomie des agences et le contrôle politique (Christensen and Laegreid, 2007b, Roness et al., 2008). Mais ces réformes complètent plutôt que ne suppléent la NGP : l'accent reste sur le contrôle central de l'autorité politico-administrative des agences, exposant le secteur public à un « excès de coordination » couteux en ressources (Van Thiel et al., 2012).

Les observations empiriques de Verhoest et al. (2012) étendues aux agences nationales dans 30 pays démontrent les possibilités d'amélioration de la coordination entre les agences, ou entre les agences et autres entités, en usant de stratégies complémentaires se concentrant également sur les processus de celles-ci. Il est alors nécessaire pour les gouvernements de développer une vision claire des liens et activités connexes entre les agences, ainsi qu'entre les agences et autres entités, y compris le ministère apparenté, les objectifs et reporting correspondants devant être établis et réalisés en cohérence. De manière conséquente, le gouvernement devrait encourager, soutenir et renforcer la coopération, l'échange d'information, la consultation dans la planification stratégique entre les agences. Toutefois, les éventuels mécanismes compétitifs mis en place ne servent pas le même type de comportements (Van Thiel et al., 2012).

---

<sup>9</sup> *The constraints which the ministers/department and other superior bodies can develop to influence the actual use of the decision-making competencies of agencies to in order to influence how those decisions are subsequently made.*

### 3.1. Des relations plus complexes que le modèle NGP

La problématique de la pluralité des *principals* propre à l'environnement institutionnel des agences dans le service public (eg Dixit, 2002) et, de manière plus large, des différents moyens de coordination institutionnelle pouvant être mis en œuvre dans ce contexte et exerçant un contrôle sur une agence donnée (eg Bouckaert et al., 2010) peuvent créer une certaine ambivalence dans les relations entre une agence et son ministère apparenté (eg Fivat, 2013).

Considérant l'ensemble du contexte institutionnel, les différentes relations entre une agence et l'autorité politico-administrative dans son ensemble, avec les différentes entités et instances décisionnelles représentant l'autorité étatique ou agissant en son nom, sont plus complexes qu'une relation unique et verticale entre une agence et son principal (eg Verhoest, 2005). Tant l'exercice du contrôle d'une agence donnée que les compétences décisionnelles vis-à-vis de celle-ci, ou encore l'octroi de compétences décisionnelles à celle-ci sont partagés entre les différents acteurs composant l'autorité politico-administrative. Dès lors, celui-ci étant identifié dans la plupart des pays comme l'acteur prépondérant dans les différentes étapes du cycle de pilotage des agences (Verhoest et al., 2012), la coordination du ministère apparenté devient véritablement cruciale dans l'établissement des objectifs et leur conformité avec les moyens, lorsque plusieurs acteurs sont impliqués dans le contrôle ou dans l'attribution des ressources d'une agence donnée (eg Van Thiel et al., 2012).

Dans un contexte cantonal suisse, nous avons également observé le rôle central du ministère apparenté, de ce *principal identifié*, non seulement dans la coordination effective d'une agence donnée, mais également à l'égard des différentes instances décisionnelles et acteurs du contrôle concernés, la relation avec une agence donnée apparaissant plus complexe qu'une stricte relation agent-principal, soit une relation de délégation et de contrôle de l'agence par cette entité ministérielle. Non seulement, dans les faits les attentes du ministère en matière de conformité de gestion, de coopération avec des instances tierces ou d'accountability à l'égard des agences considérées vont au-delà des strictes dispositions contractuelles ou réglementaires, mais, à l'inverse les attentes des agences à l'égard du ministère ne se limitent pas à un apport en ressources. Au regard de la nature des enjeux, des acteurs institutionnels concernés, la nature perçue de la relation par les acteurs concernés est mouvante. Le ministère apparenté peut revêtir plusieurs rôles : un rôle d'autorité dans sa mission de surveillance, un rôle de « représentant » lorsque les services ministériels doivent représenter les intérêts d'une agence auprès d'autres instances décisionnelles ou alors, de partenaire, lorsque des enjeux sont communs à l'agence et au ministère. Dans ces différents contextes, la communauté, ou divergence, perçue des intérêts apparaît également mouvante (Fivat, 2013). Ceci implique également, conformément à Rommel et Christiaens (2009), que la relation concrète, la coordination effective et les échanges entre une agence et son ministère apparenté, au-delà de la relation de

subordination, respectivement de surveillance, doit également pouvoir s'appuyer sur des mécanismes coopératifs.

Comme présenté *supra*, les théories économiques dont sont issus le modèle de l'agence et les principes de gouvernance correspondants postulent, au niveau comportemental, des individus poursuivant des intérêts égocentriques (Jensen and Meckling, 1976, Donaldson and Davis, 1991). Les mécanismes de gouvernance se concentrent alors sur l'alignement des intérêts de l'agence aux intérêts du gouvernement et doivent permettre de minimiser les risques de comportements opportunistes de l'agence. Ils se traduisent essentiellement par des outils de contrôle au sens large, des *contraintes* que le gouvernement peut imposer, par sa position d'autorité, sur les actions et décisions de l'agence. La coopération, quant à elle, contient l'idée d'une œuvre ou d'un but commun (eg Pesqueux, 2009). De manière sous-jacente, les fondements de la coopération renvoient également à la question des intérêts des parties en présence : il est présumé qu'un mode de relation coopératif est associé à la perception d'intérêts correspondants communs. En ce sens, la coopération se définit alors comme un mécanisme de coordination effective, entre l'autorité et l'agence, coexistant avec les mécanismes de contrôle, mais du point de vue relationnel, basé sur la participation conjointe à une tâche commune, plutôt qu'un mode relationnel hiérarchique et autoritaire d'un ministère vis-à-vis d'une agence apparentée.

Relevons que dans nos observations empiriques, d'une part, la perception d'un mode de coordination coopératif est renforcée par une forte proximité, des contacts ouverts et nombreux entre l'agence et le ministère apparenté. D'autre part, nos observations empiriques montrent que l'implication de l'agence concernée dans la détermination et la priorisation de ses objectifs détaillés et l'attribution de moyens correspondants adéquats par le ministère impactent positivement la dynamique relationnelle, la dimension coopérative de la coordination et la convergence perçue des intérêts (Fivat, 2013) ; proximité et implication de l'agence dans les dispositions du contrat allant à l'encontre des postulats du modèle NGP.

## Perspectives

Les observations empiriques des *agences*, telles que définies *supra*, au niveau international, ne montrent souvent qu'une application partielle de son modèle prototypique à visée d'amélioration de l'efficacité managériale de l'action publique, ainsi qu'une certaine distanciation des principes de gouvernance et outils correspondants issus de l'ancrage du modèle dans la *théorie de l'agence*. La nature et les visées des tâches concernées, la pluralité des *principals*, la culture institutionnelle ou la multidimensionnalité des performances rend son application concrète plus complexe et, le cas échéant, limitent, voire en contredisent l'application. Dès lors, cette application *ad hoc* limite également son analyse au regard des principes de gouvernance issus de la théorie de l'agence.

L'interdépendance entre une agence et son ministère apparenté apparaît plus complexe que le modèle préconisé par l'idéal-type issu de la NGP. La coordination présente diverses facettes, en particulier dans un contexte impliquant des *principals* et acteurs multiples affectant ou contrôlant les décisions et activités d'une agence donnée, la relation avec le ministère ou l'entité ministérielle en charge de la surveillance et du pilotage de l'agence, ce principal *identifié*, apparaît primordiale (eg Van Thiel et al., 2012) ; la proximité résultante s'inscrivant en porte à faux avec la mise à distance préconisée par le modèle (eg Fivat, 2013).

Néanmoins, malgré les limites constatées, l'emprunt d'outils associés au modèle NGP conserve des avantages et un potentiel d'amélioration de la performance dans le secteur public (eg Verhoest and Laegreid, 2010), mais dans une application *ad hoc*. Le contrat de prestations notamment reste un outil permettant d'établir, d'ordonner une relation de pilotage entre l'agence et le ministère apparenté d'une manière transparente et plus « horizontale », ainsi que d'orienter l'agence dans l'atteinte de ses résultats, dans la cadre de limites financières claires (Jann et al., 2008). Mais Van Thiel et al. (2012) ajoutent que ces contrats devraient être entendus comme un moyen d'améliorer les échanges et les négociations entre le ministère et l'agence. De même, il devrait permettre de renforcer la communication et l'apprentissage commun, plutôt que dans son strict usage formel et légal. S'appuyant sur l'expérience suédoise par exemple (Niklasson, 2012) et son « dialogue de performance », le contrat prend une dimension relationnelle, au moyen duquel les parties font part de leurs attentes respectives et de l'évolution de celles-ci. Les ajustements correspondants sont effectués en cas de modifications du contexte ou des politiques concernées. La nature et la temporalité des objets politiques impliquent que, souvent, les politiciens doivent agir dans des situations instables, peu claires et avec des objectifs en partie contradictoires, impactant la clarté des objectifs correspondants fixés aux agences. Dans ce contexte les contrats devraient permettre les ajustements nécessaires, afin de soutenir, plutôt que d'entraver, le contrôle politique (Van Thiel et al., 2012). De manière réciproque, les auteurs ajoutent qu'un régime contractuel intransigeant, composé d'indicateurs pointilleux et fonctionnant avec des sanctions financières quasi automatiques

tendrait à miner la confiance, à péjorer la relation, entre l'agence et le ministère (eg van Thiel and Yesilkagit, 2011).

Pour autant, considérer des dynamiques coopératives dans la relation entre une agence et son ministère apparenté n'est pas incompatible avec, ni d'ailleurs ne supprime, la nécessité de l'exercice d'un contrôle par l'autorité, en ce qui concerne la conformité notamment. Dans le cadre de notre étude d'agences dans un canton suisse, nous avons observé que des contrôles de conformité et des exigences de reporting financier robustes offrent des assurances à l'autorité, assurances profitables à la construction d'une relation de confiance entre un ministère et une agence ; lorsque ces mécanismes de contrôle apparaissent justifiés, légitimes et adéquats pour les agences concernées, ils n'affectent pas négativement la qualité relationnelle (Fivat, 2013).

Dans le cadre de la même étude, il apparaît que les intérêts des deux parties sont perçus concourants, tout particulièrement lorsque la coordination est perçue dans une complémentarité de compétences au sens de l'expertise et en conformité au sens décisionnel ; autrement dit, au regard d'un but général commun, lorsque les rôles du ministère et de l'agence sont clairement distingués et que leurs compétences respectives ne se chevauchent pas. Ceci rejoint les propositions de Van Thiel et al. (2012) dans la considération de la performance de la coordination dans son ensemble, ou de la performance conjointe, en tenant compte des relations entre les différentes entités, y compris le ministère apparenté, l'autonomie octroyée et les mécanismes de pilotage devant être établis en cohérence avec les besoins et contraintes du système et de la tâche déléguée. Au-delà de l'autonomie proprement dite, du moins dans sa dimension perçue, il ressort en effet de notre étude, la prépondérance de la flexibilité estimée nécessaire aux activités de l'agence, dont celle-ci bénéficie que la décision puisse être prise par l'organisation elle-même ou par le *principal*, si la décision de ce dernier répond à cette attente (Fivat, 2013).

Dès lors, la notion de *complémentarité* (Zaheer et al., 2013), c'est-à-dire la manière dont les composantes de l'agence « complètent »<sup>10</sup> celles des autres acteurs institutionnels, le ministère apparenté tout particulièrement, nous apparaît être une perspective intéressante, l'idée étant que la *complémentarité* augmente la valeur par des éléments différents, mais présentant un potentiel d'améliorations mutuelles (Zaheer et al., 2013: 606)<sup>11</sup>. Avec l'assurance offerte par un niveau de contrôle adéquat, les bénéfices de la détermination conjointe d'objectifs dans un cadre financier clair, la latitude octroyée offrant la flexibilité nécessaire à la tâche, cette complémentarité permettrait de se concentrer sur le concours que

---

10 *Round-out*

11 Dans le cadre d'acquisitions d'entreprises, Zaheer, Castaner et Souder (2013) s'intéressent à l'autonomie déléguée aux managers de la firme ciblée, considérant respectivement, la similarité et complémentarité des firmes impliquées.

chaque partie apporte à l'œuvre commune, plutôt que sur la question de l'alignement des intérêts des différentes parties prenantes.

## Références

- ALEXANDER, E. R. (1995) *How organizations act together: Interorganizational coordination in theory and practice*, Routledge.
- AUCOIN, P. (1990) Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3, 115-137.
- BESSIRE, D., CHATELIN, C. & ONNÉE, S. (2007) Qu'est-ce qu'une bonne gouvernance? *28EME CONGRES DE L'AFC*.
- BINDERKRANTZ, A. & CHRISTENSEN, J. G. (2007) Delegation without agency loss? The introduction of performance contracts in Danish central government. *ECPR 4th General Conference*. Pisa
- BOUCKAERT, G. (2003) La Réforme de la Gestion Publique Change-t-Elle les Systèmes Administratifs? (Does the Reform of Public Management Change the Administrative Systems?). *Revue Française d'Administration Publique (French Public Administration Review)* 105-106, 39-54.
- BOUCKAERT, G. (2012) Trust and public administration. *Administration*, 60, 91-115.
- BOUCKAERT, G. & PETERS, B. G. (2004) What is available and what is missing in the study of quangos? IN POLLITT, C. & TALBOT, C. (Eds.) *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London, Routledge.
- BOUCKAERT, G., PETERS, B. G. & VERHOEST, K. (2010) *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*, Palgrave Macmillan.
- BOUCKAERT, G. & VERHOEST, K. (1999) A comparative perspective on decentralisation as a context for contracting in the public sector: practice and theory. *status: published*.
- CALLAHAN, K. (2007) *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation* Boca Raton: Taylor and Francis.
- CHARREAUX, G. (1998) La théorie positive de l'agence: lecture et relectures.. *Working Papers FARGO* 0980901.
- CHARREAUX, G. (2000) La théorie positive de l'agence : positionnement et apports. *Revue d'économie industrielle*, 92, 193-214.
- CHEVALLIER, J. (1994) *Le service public*, Paris, Presses Universitaires de France.
- CHRISTENSEN, J. G. & YESILKAGIT, K. (2006) Delegation and specialization in regulatory administration: a comparative analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands. IN CHRISTENSEN, J. G. & LAEGREID, P. (Eds.) *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state*. Basingstoke, Edward Elgar.
- CHRISTENSEN, T. & LAEGREID, P. (2006) *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*, Cheltenham, Edward Elgar.
- CHRISTENSEN, T. & LAEGREID, P. (2007a) Regulatory Agencies—The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance*, 20, 499-520.
- CHRISTENSEN, T. & LAEGREID, P. (2007b) *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*, Hampshire, Ashgate.
- COMMON, R., FLYNN, N. & MELLON, E. (1992) *Managing public services: Competition and decentralization*, Butterworth-Heinemann New York.
- CONSEIL FÉDÉRAL (2006) Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise), 06.072. Berne, Conseil fédéral suisse.
- DIXIT, A. (2002) Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of human resources*, 696-727.
- DONALDSON, L. & DAVIS, J. H. (1991) Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns. *Australian Journal of Management*, 16, 49-64.
- DUNSIRE, A., HARTLEY, K. & PARKER, D. (1991) ORGANIZATIONAL STATUS A PERFORMANCE: SUMMARY OF THE FINDINGS. *Public Administration*, 69, 21-40.

- FIVAT, E. (2013) Les effets de la confiance sur les organisations autonomes de service public. Une étude comparative. *Faculté des Hautes Etudes Commerciales & Institut de Hautes Etudes en Administration Publique*. Lausanne, Université de Lausanne.
- GILARDI, F. (2006) *The Same, but Different. Central banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities*, London, Comparative European Politics.
- GREY, C. & GARSTEN, C. (2001) Trust, Control and Post-bureaucracy. *Organization Studies*, 22, 229–250.
- HOOD, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- HOOD, C. (2002) Control, bargains, and cheating: the politics of public sector reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, 309-332.
- HUBER, E. (2012) *Autonomie von Agencies auf Bundesebene in der Schweiz*, Bern, Haupt.
- JANN, W., BACH, T., FLEISCHER, J. & HUSTEDT, T. (2008) Best practice in governance of agencies: A comparative study in view of identifying best practice for governing agencies carrying out activities on behalf of the European Union. See <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200802/20080205ATT20556/20080205ATT20556EN.pdf> (accessed 24/02/08).
- JENSEN, M. & MECKLING, W. (1976) Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 4, 305-360.
- JOHNSTON, J. M. & ROMZEK, B. S. (2004) Contracting and accountability. A model of effective contracting drawn from the U.S. experience. IN POLLIT, C. & TALBOT, C. (Eds.) *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London and New-York, Routledge.
- KICKERT, W. J. M. (2001) Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies. *International Public Management Journal*, 4, 135-150.
- LADNER, A. (2009) Fédéralisme et gouvernance multi-niveaux. *Cours du Mastère en Administration Publique (MPA) Chavannes-près-Renens, IDHEAP*.
- LAEGREID, P. & VERHOEST, K. (Eds.) (2010) *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*, Palgrave Macmillan.
- MAGGETTI, M. (2007) De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1, 271-294.
- MANFRINI, P.-L. (2012) Modèles d'organisation des entreprises publiques et gestion des participation. *Journée de la gouvernance des entreprises publiques*. Lausanne, Idheap.
- MARTIMORT, D. (1996) The multiprincipal nature of government. *European Economic Review*, 40, 673-685.
- MEIER, K. J. (1997) Bureaucracy and democracy: The case for more bureaucracy and less democracy. *Public Administration Review*, 193-199.
- MEISTER, U. & RÜHLI, L. (2009) *Kantone als Konzerne: Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung*, Zürich, Avenir Suisse.
- METCALFE, J. L. (1976) Organizational strategies and interorganizational networks. *Human relations*, 29, 327-343.
- MOOR, P. (1992) *Droit administratif. Volume III : L'organisation des activités administratives, Les biens de l'État*, Berne, Éditions Staempfli & Cie.
- NIKLISSON, B. (2012) Sweden. IN VERHOEST, K., VAN THIEL, S., BOUCKAERT, G. & LAEGREID, P. (Eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- OCDE (2002) Les autres visages de la gouvernance publique: Agences, autorités administratives et établissements publics. *Source OCDE Gouvernance*. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1993) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Penguin Group.
- OSBORNE, S. P. (2006) The New Public Governance? 1. *Public Management Review*, 8, 377-387.
- PASQUIER, M. & FIVAT, E. (2013) Les organisations publiques autonomes ou agences. IN LADNER, A., CHAPPELET, J.-L., EMERY, Y., KNOEPFEL, P., MADER, L., SOGUEL, N. & VARONE, F.

- (Eds.) *Manuel Suisse d'administration publique*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- PESQUEUX, Y. (2009) Un modèle organisationnel en «confiance-coopération». *Management & Avenir*, 261-272.
- PETERS, B. G. (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*, 76, 295-311.
- POLLITT, C., BATHGATE, K., CAULFIELD, J., SMULLEN, A. & TALBOT, C. (2001) Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 271-290.
- POLLITT, C., BIRCHALL, J. & PUTNAM, K. (1998) *Decentralising Public Service Management*, Hampshire, Macmillan.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- POLLITT, C. & TALBOT, C. (Eds.) (2004) *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.
- POLLITT, C., TALBOT, C., CAULFIELD, J. & SMULLEN, A. (2004) *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-autonomous Organizations*, London, Palgrave Macmillan.
- POLLITT, C., VAN THIEL, S. & HOMBURG, V. (Eds.) (2007) *New Public Management in Europe: adaptations and alternatives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- ROMMEL, J. & CHRISTIAENS, J. (2009) Steering From Ministers and Departments. *Public Management Review*, 11, 79 - 100.
- RONESS, P. G., VERHOEST, K., RUBECKSEN, K. & MACCARTHAIGH, M. (2008) Autonomy and Regulation of State Agencies : Reinforcement, Indifference or Compensation. *Public Organization Review*, 8, 155-174.
- SCHOFIELD, J. (2001) Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews*, 3, 245-263.
- SMULLEN, A. (2010) *Translating agency reform. Rhetoric and culture in comparative perspective*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- SPENCE, D. B. (1997) Agency Policy Making and Political Control: Modeling Away the Delegation Problem. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7, 199-219.
- STEINER, R. & HUBER, E. (2012) Switzerland. IN VERHOEST, K., VAN THIEL, S., BOUCKAERT, G. & LAEGREID, P. (Eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- TALBOT, C. (2004) Executive Agencies: Have They Improved Management in Government? *Public Money and Management*, 24, 104-112.
- THOMPSON, J. D. (1967) *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*, Transaction Pub.
- TORENVLIED, R. (2000) *Political decisions and agency performances*, Dordrecht/Boston/ London, Kluwer Academic Publishers.
- VAN THIEL, S. (2012) Comparing agencies across countries. IN VERHOEST, K., VAN THIEL, S., BOUCKAERT, G. & LAEGREID, P. (Eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- VAN THIEL, S., VERHOEST, K., BOUCKAERT, G. & LAEGREID, P. (2012) Lessons and recommendations for the practice of agentification. IN VERHOEST, K., VAN THIEL, S., BOUCKAERT, G. & LAEGREID, P. (Eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- VAN THIEL, S. & YESILKAGIT, K. (2011) Good Neighbours or Distant Friends? *Public Management Review*, 13, 783-802.
- VERHOEST, K. (2005) Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *The Policy Studies Journal*, 33, 235-258.
- VERHOEST, K. & LAEGREID, P. (2010) Organizing public sector agencies: challenges and reflections. IN LAEGREID, P. & VERHOEST, K. (Eds.) *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*. Palgrave Macmillan.

- VERHOEST, K., MCGAURAN, A. & HUMPHREYS, P. (2007a) To agency or not to agency? A more systematic approach to the creation of Irish agencies. *Administration*, 55, 149-180.
- VERHOEST, K., PETERS, B., BOUCKAERT, G. & VERSCHUERE, B. (2004a) The study of organisational autonomy : a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24, 101-118.
- VERHOEST, K., RONESS, P., VERSCHUERE, B., RUBECKSEN, K. & MACCARTHAIGH, M. (2010) *Autonomy and control of State agencies: comparing states and agencies*, Hampshire, Palgrave Macmillan Ltd.
- VERHOEST, K., VAN THIEL, S., BOUCKAERT, G. & LAEGREID, P. (Eds.) (2012) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- VERHOEST, K., VERSCHUERE, B. & BOUCKAERT, G. (2007b) Pressure, legitimacy and innovative behaviour by public organisations. *Governance: an international journal of policy and administration*, 20, 469-498.
- VERHOEST, K., VERSCHUERE, B., PETERS, B. & BOUCKAERT, G. (2004b) Controlling autonomous public agencies as an indicator of New Public Management. *International Management*, 9, 25-35.
- VERSCHUERE, B. (2006) Autonomy & Control in Arm's Length Public Agencies: Exploring the Determinants of Policy Autonomy. *Instituut voor de Overheid*. Leuven, Katholieke Universiteit Leuven.
- VERSCHUERE, B. (2009) The Role of Public Agencies in the Policy Making Process: Rhetoric versus Reality. *Public Policy and Administration*, 24, 23-46
- WATERMAN, R. W. & MEIER, K. J. (1998) Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8, 173-202.
- WOOD, B. D. & WATERMAN, R. W. (1994) *Bureaucratic dynamics: The role of bureaucracy in a democracy*, Westview Press Boulder, CO.
- ZAHEER, A., CASTANER, X. & SOUDER, D. (2013) Synergy sources, target autonomy, and integration in acquisitions. *Journal of Management*, 39, 604-632.

