



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Pasquier Martial
Fivat Etienne

Les agences ou organisations publiques autonomes. Essai de définition et situation en Suisse

Working paper de l'IDHEAP
UER Marketing et Management Publics - 2011

Les agences ou organisations publiques autonomes. Essai de définition et situation en Suisse

Pasquier Martial
Etienne Fivat

UER Marketing et management publics
Institut de hautes études en administration publique IDHEAP
Quartier Unil-Mouline
1015 Lausanne

Working Paper de l'IDHEAP
Septembre 2011

© 2011, IDHEAP, Lausanne

Table des matières

1. Introduction	1
2. Les raisons du développement des agences	2
3. Définition et délimitation du concept d'agences	5
4. Les agences en Suisse	10
4.1 Bref historique	10
4.2 Le modèle des quatre cercles de la Confédération	12
4.3 La situation dans les cantons	14
5. Les problèmes et enjeux liés aux agences	16
6. Conclusion	19

Les agences ou organisations publiques autonomes. Essai de définition et situation en Suisse

1. Introduction

D'une manière très synthétique, une agence est une entité publique qui bénéficie d'une certaine autonomie dans l'exécution de tâches qui lui sont assignées. La création d'agences ne constitue pas un phénomène nouveau au niveau de l'administration car de telles entités existent depuis très longtemps en Suisse comme dans d'autres pays¹. Par contre, leur nombre a augmenté très sensiblement² dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) depuis les années 80, consécutivement à une forte tendance à l'externalisation de l'exécution de tâches publiques (Pollitt et al., 2001, OCDE, 2002, Pollitt and Bouckaert, 2004, Pollitt et al., 2007).

On retrouve en fait sous un même vocable, l'*agence*, des degrés d'autonomie très variés, des formes juridiques différentes et des tâches de nature diverse, ce qui rend cette forme d'organisation de l'exécution de tâches publiques difficile à appréhender et à analyser (Pollitt and Talbot, 2004, Pollitt et al., 2004, Laegreid and Verhoest, 2010, Verhoest et al., 2010). L'objectif de cet article est de présenter le périmètre que recouvre les agences au niveau du secteur public, d'expliquer les raisons de « l'agentification » de ce secteur ainsi que les problèmes qui en découlent. La deuxième section sera donc consacrée à étudier les motifs qui permettent de comprendre ce phénomène. Dans la mesure où la délimitation de ce que recouvrent les agences est controversée, la troisième section essaiera de circonscrire ces formes organisationnelles pour, dans une quatrième section, présenter la situation en Suisse. La cinquième et dernière section discutera les problèmes liés au fort développement des agences dans la plupart des pays.

¹ Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident (CNA) en Suisse (1912), Central Intelligence Agency (CIA) aux Etats-Unis (1947), la France distingue les établissements publics administratifs (EPA) des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) depuis 1921, etc...

² Certains chercheurs parlent même d'une « fièvre des agences » (Pollitt et al, 2001).

2. Les raisons du développement des agences

La littérature identifie deux principaux types de motifs dans la création d'agences (Majone, 2001): l'indépendance dans l'exécution de la tâche et l'efficacité managériale. L'exécution de certaines tâches nécessitent pour les organisations qui en ont la charge une limitation stricte de l'influence politique, une crédibilité de l'action publique renforcée et une impartialité des responsables choisis dans la mise en œuvre des politiques (Gilardi, 2002, Gilardi, 2006, Maggetti, 2009). Ce contexte est particulièrement important dans le cadre d'organisations ou d'agences chargées de tâches de contrôle ou de régulation. En effet, ces institutions doivent bénéficier d'une certaine distance par rapport aux autorités politiques notamment pour remédier au problème de l'inconsistance des décisions politiques (Gilardi, 2002, Verhoest et al., 2004a). Cette thématique est traitée dans cet ouvrage dans l'article de Gilardi, Maggetti et Servalli sur les autorités de régulation en Suisse. L'autre groupe de motifs expliquant le développement important du nombre d'agences a trait à la recherche d'une meilleure efficacité managériale. En bénéficiant d'une plus grande autonomie permettant un mode de fonctionnement plus efficient que la bureaucratie traditionnelle (utilisation plus rationnelle des ressources), les organisations peuvent réduire les coûts dans l'exécution de tâches (Pollitt and Bouckaert, 2004, Van Thiel, 2004). En exigeant une prise en compte accrue des besoins des bénéficiaires de l'action publique, l'autorité politique vise à ce que les agences améliorent leur performance et gagnent ainsi en efficacité. Cet article se concentre sur les agences dont la création répond d'abord à un souci d'efficacité managériale.

Plusieurs justifications plus concrètes permettent de comprendre les raisons pour lesquelles les autorités politiques et principalement les parlements octroient une autonomie à des organisations dans l'exécution de tâche (Osborne and Gaebler, 1992, OCDE, 2002, Lane, 2000, Van Thiel, 2001, Pollitt et al., 2004):

- La diminution des interférences politiques dans les activités courantes : certaines tâches spécialisées nécessitent pour les responsables de disposer d'une certaine autonomie de gestion.
- Le renforcement de la surveillance politique : cette raison peut paraître quelque peu paradoxale mais certaines situations nécessitent la création d'entités distinctes auxquelles des objectifs précis seront assignés. Il sera ainsi plus facile de contrôler l'atteinte de ces objectifs et de mettre en relation les ressources mises à disposition et les résultats obtenus.

- Une meilleure prise en compte des besoins des bénéficiaires des services publics : l'autonomie des organisations peut avoir comme objectif de permettre de réduire la distance institutionnelle et géographique avec les bénéficiaires et par là de mieux considérer leurs besoins.
- L'accroissement de l'expertise : cette raison découle de l'idée qu'il convient de fragmenter le concept d'administration bureaucratique monolithique et généraliste. En disposant d'entités spécialisées plutôt que des services généralistes, l'expertise correspondante doit permettre d'accroître l'efficacité dans l'utilisation des ressources et l'efficacité au niveau des performances. A un stade plus avancé, cette expertise permet la création de pôles d'excellence.
- La recherche d'une plus grande flexibilité : en se libérant pour partie des contraintes imposées par les règles et procédures de l'administration centralisée (règles budgétaires, engagement du personnel, etc.), l'entité gagne en flexibilité et peut à la fois réduire ses coûts et améliorer les services aux besoins des usagers.
- Le développement de partenariats : finalement, l'exécution de certaines tâches nécessite de travailler avec des partenaires publics ou privés et la passation de contrats. Il importe donc que ces organisations bénéficient d'une certaine autonomie (personnalité juridique par exemple) pour pouvoir rapidement passer des contrats et organiser de manière efficace la collaboration avec des partenaires.

La réflexion de base qui prévaut en matière de création d'agences est donc qu'en s'affranchissant des règles et procédures du modèle bureaucratique, celles-ci se concentreront sur les tâches qui sont définies, disposeront d'une plus grande flexibilité dans l'utilisation des ressources (autonomie dans l'allocation temporelle et par nature des ressources, dans la définition des procédures, etc.) mais seront en même temps plus faciles à surveiller, à contrôler et à sanctionner par les institutions politiques (plus grande transparence au niveau des performances obtenues). Ainsi, l'autonomie est contrebalancée par un haut niveau de contrôle des résultats (Verhoest et al., 2004b, Verhoest, 2005, Verhoest et al., 2010).

Ces motifs très rationnels qui justifient la création d'agences ne doivent pas faire oublier des raisons moins « nobles » identifiées dans plusieurs recherches (Dunleavy, 1991, Pierre, 1995, OCDE, 2002, James, 2003, Vos, 2003, Yamamoto, 2004, Pollitt et al., 2004). En effet, la création

d'agence est aussi parfois le résultat de stratégies politiques partisanes, d'un éloignement par les responsables politiques de tâches peu populaires ou peu gratifiantes, d'une mesure détournée pour réduire le niveau de service public et pour faire des économies, ou encore par une simple imitation de pratiques associées à une modernisation du service public.

Si on se limite à l'histoire récente de l'administration, ce modèle d'agence appelé dans la littérature *quasi-autonomous executives agencies* (Flinders and Smith, 1999a, Greve et al., 1999, Van Thiel, 2001, Pollitt and Talbot, 2004, Pollitt et al., 2004), s'inscrit en droite ligne des principes de la Nouvelle gestion publique (NGP) (Aucoin, 1990, Hood, 1991, Pollitt, 2000). Il s'agit d'une désagrégation structurelle et procédurale de l'administration centrale en créant des agences qui se chargent de prestations définies et qui développent leur propre système de gouvernance (Pollitt et al., 2001, Christensen and Læg Reid, 2006, Bach and Jann, 2010, Verhoest et al., 2010). Ainsi, les autorités politiques élues définissent le contenu et les formes de mise en œuvre des politiques publiques en collaboration avec l'administration centrale et les agences deviennent responsables par délégation de l'exécution concrète de l'ensemble ou d'une partie des tâches correspondantes. En contrepartie de l'autonomie accordée, les agences sont contrôlées sur la base de leurs performances définies préalablement en fonction de tâches et d'objectifs précis et concrétisés par exemple dans des mandats ou contrats de prestations. Ainsi, si les agences sont soumises théoriquement à moins d'influences politiques et hiérarchiques que l'administration centralisée, la responsabilité de la tâche demeure étatique dans la mesure où seule son exécution est déléguée. Ces principes, dont les *Next step agencies* au Royaume Uni sont souvent considérées comme leur application modèle³, ont été largement propagés 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., 2011).

³ Le principe fondamental des *Next Steps* est résumé dans un rapport du gouvernement qui précisait que les agences devaient être « créées pour accomplir les fonctions exécutives dans les limites d'un cadre d'activités et de ressources défini par un ministère » (OCDE, 2002 : 45)

3. Définition et délimitation du concept d'agence

Il n'y a, au niveau international, ni de définition, ni de forme univoque des agences. En effet, en raison d'une part des ancrages dans des cadres légaux singuliers et d'autre part des influences des systèmes politiques et culturels, l'interprétation des principes de la NGP et l'établissement d'agences sont propres à chaque pays (Pollitt et al., 2001, Bouckaert and Peters, 2004, Smullen, 2004, Moynihan, 2006, Smullen, 2010). Toutefois, sur la base d'études récentes et de travaux comparatifs (Pollitt et al., 2004, Verhoest et al., 2010, Van Thiel, 2011), les principales caractéristiques d'une agence peuvent être identifiées. Il s'agit d'une organisation :

- dont le statut est défini principalement ou exclusivement dans une loi (bien que la nature de cette loi puisse fortement varier en fonction des systèmes nationaux),
- désagrégée fonctionnellement du ministère (elle n'apparaît souvent pas dans l'organigramme de base du ministère),
- bénéficiant d'une certaine autonomie managériale que les départements ou services du ministère ne disposent pas,
- qui reste cependant liée au ministère de sorte que le ministre puisse avoir une influence sur les budgets ainsi que sur les principaux objectifs opérationnels et
- qui n'exerce pas ou que très marginalement une activité commerciale.

Les agences sont donc autonomes par rapport aux ministères mais pas indépendantes de ceux-ci. C'est donc les degrés de désagrégation et d'autonomie qui permettent de caractériser les agences. Plusieurs études ont essayé d'identifier des critères et des catégories d'agence (Pollitt et al., 2001, OCDE, 2002, Pollitt and Talbot, 2004, Verhoest et al., 2010, Verhoest et al., 2011), mais leur application reste souvent difficile du fait des contextes nationaux spécifiques.

Sur la base des deux critères que sont la désagrégation et l'autonomie et en tenant compte du contexte helvétique, on peut essayer de délimiter les types d'agence (voir figure 1).

Figure 1 : les critères de désagrégation et d'autonomie de l'administration au sens managérial

Forme administrative	Administration centralisée		Administration décentralisée	
	Administration concentrée	Administration déconcentrée	Délégation	Participation
Autonomie juridique	Sans personnalité juridique		Avec personnalité juridique	
Autonomie procédurale	Sans autonomie procédurale	Avec autonomie procédurale		
Autonomie structurelle	Sans autonomie structurelle		Avec autonomie structurelle	

Le critère de désagrégation peut être opérationnalisé au travers des différentes formes administratives existantes. Au niveau de l'administration centralisée, le pouvoir de décision ainsi que le contrôle exercé sur l'exécution des tâches confiées aux entités organisationnelles sont assurés par une relation de subordination hiérarchique. Ainsi, seul l'Etat est doté de la personnalité juridique et l'administration est habilitée à rendre des décisions uniquement selon les compétences propres qui lui sont attribuées (et non en tant que sujet de droit) (Moor, 1992). Conformément au principe de la légalité, l'unité de l'administration est « le corollaire de la responsabilité gouvernementale devant le parlement » (Moor, 1992: 10). C'est donc au gouvernement qu'incombe la responsabilité de s'assurer que toute activité administrative soit conforme aux décisions du pouvoir législatif. Par conséquent, les différents modes d'externalisation qui modifient cette chaîne de responsabilité ne peuvent être décidés, en Suisse⁴, que par le législateur (Moor, 1992). Dans le cadre d'une administration centralisée, on parle d'administration concentrée lorsque les pouvoirs de décision se concentrent en haut de l'échelle. Inversement, l'administration est dite déconcentrée lorsque l'exercice de ces pouvoirs est délégué à des niveaux inférieurs. Ainsi, tout en restant rattachées à l'administration centrale, certaines unités peuvent être soustraites partiellement au pouvoir hiérarchique.

La décentralisation correspond à un transfert de pouvoirs de l'Etat vers des organisations disposant en principe de la personnalité juridique de droit public. Ainsi, une autonomie dans l'exécution des tâches est reconnue et l'entité correspondante est séparée de la structure

⁴ Suivant les pays, le gouvernement peut avoir la compétence de créer et de supprimer des agences. En France, la création d'une catégorie d'établissements publics est de la compétence du parlement alors que la création d'un établissement est de la compétence du gouvernement (OCDE, 2002).

hiérarchique centrale. En principe, trois conditions doivent être remplies pour parler de décentralisation (Moor, 1992):

- l'existence d'une base légale : Le fondement de la légalité s'inscrit dans la compétence de haute surveillance du parlement sur l'administration. Il incombe alors au parlement de définir les tâches étatiques et les autorités qui les gèrent en sont responsables devant lui. Le gouvernement ne peut alors conférer quelque autonomie de droit que ce soit, puisqu'il déterminerait lui-même la portée de sa responsabilité. En revanche, la décentralisation de l'acquisition de fournitures et de services ne requiert pas de base légale, l'enjeu financier étant limité au mode le plus efficient d'exploitation, le parlement pouvant exercer son contrôle dans le cadre de la procédure budgétaire;
- le principe de la spécialité: une autonomie est conférée à une entité décentralisée parce qu'on estime que la réalisation de certaines tâches serait mieux assurée si les relations avec l'autorité centrale étaient moins fortes. L'autonomie est déléguée pour ces tâches spécifiées et l'entité n'a pas la compétence de diminuer ou d'étendre ces tâches. L'objectif est ici d'éviter la création d'un centre de pouvoir autonome qui puisse se développer hors des contraintes qui pèsent habituellement sur l'autorité;
- l'exigence de la surveillance: la décentralisation nécessite l'aménagement de pouvoirs de surveillance adéquats. Les techniques de surveillance peuvent être préventives ou répressives, l'objectif étant d'assurer la conformité des actes des entités décentralisées aux règles de droit supérieures, ainsi qu'aux objectifs politiques dont la détermination appartient à l'Etat lui-même.

La forme la plus extrême de décentralisation est la participation. Lorsque les tâches publiques sont de nature essentiellement économique, que la gestion implique des risques et que des acteurs publics ou privés peuvent être associés à l'activité, cette forme particulière de décentralisation peut être choisie par le législateur. Elle va consister à utiliser les possibilités qu'offre le droit privé (en Suisse principalement la société anonyme ou la coopérative). Si l'intérêt public exige des prérogatives particulières qui ne sont pas prévues par le droit privé (droits de contrôle ou de nomination particuliers, droit de veto, etc.), cette création de société peut être faite par un acte de droit public (Moor, 1992).

L'autonomie est le deuxième aspect à considérer pour délimiter les agences. Plusieurs formes sont à distinguer: l'autonomie juridique, l'autonomie procédurale et l'autonomie structurelle (adapté de Bach and Jann, 2010)⁵.

D'un point de vue juridique, une organisation dispose de l'autonomie lorsqu'elle est dotée de la personnalité morale. Seule la loi peut créer des sujets de droit institutionnels soit en mettant à disposition des catégories soit en fondant directement une personne morale. Cependant, la personnalité morale ne détermine ni l'étendue des compétences de l'entité administrative ni ne limite en soi l'étendue du pouvoir de tutelle. De surcroît, aucune conclusion ne peut être tirée quant au degré d'autonomie dans l'exécution des tâches décentralisées.

L'autonomie procédurale correspond à la capacité qu'a une entité de s'organiser, d'affecter plus librement les ressources aux tâches à accomplir, d'organiser temporellement l'exécution des tâches ou encore d'utiliser pour ses propres activités des ressources de tiers (recettes liées à la vente de prestations par exemple). Il s'agit d'une forme d'autonomie que peut obtenir une organisation tout en restant dans l'administration centralisée. En règle générale, l'administration concentrée ne bénéficie d'aucune autonomie procédurale car toutes ces compétences sont de la responsabilité du gouvernement.

L'autonomie structurelle ou organique est présente lorsque l'organisation dispose de statuts, d'organes (conseil d'administration par exemple) ou de droits spécifiques (compétences particulières en matière de gestion des ressources humaines par exemple). En principe, cette forme d'autonomie est conférée par la loi et est liée à la création d'une personnalité juridique. Il peut cependant parfois arriver que certaines compétences ou certains droits soient conférés à une entité (autonomie organique) sans qu'une personnalité juridique spécifique soit créée. C'est par exemple le cas du Centre Hospitalier Universitaire Vaudois CHUV qui est autonome d'un point de vue structurel par rapport à l'Etat de Vaud sans être pour autant une personne morale.

Une autre forme d'autonomie, l'autonomie administrative, est mentionnée dans la littérature (Moor, 1992). Il s'agit d'une certaine liberté conférée en principe par le législateur à des entités qui peuvent disposer de compétences de décision (au sens de l'acte juridique unilatéral ayant des effets sur la situation juridique de tiers)⁶. Cette forme d'autonomie n'est pas prise en compte si

⁵ Pour une revue de littérature des différents types d'autonomie, se référer à Verhoest et al. (2004a).

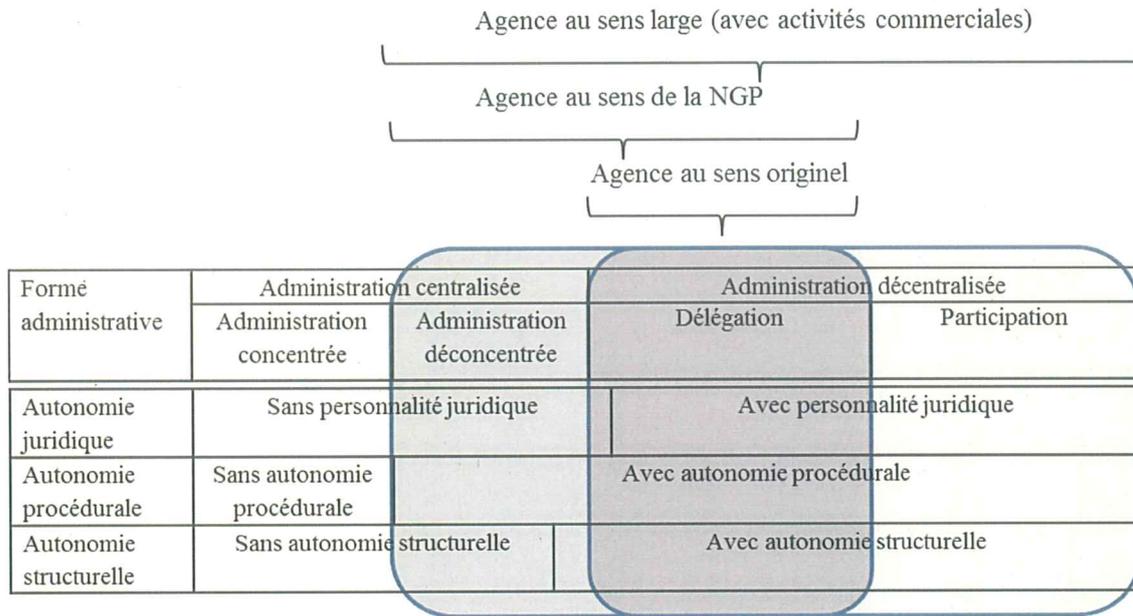
⁶ Dans le canton de Fribourg, par exemple, une Commission de mesures administratives en matière de circulation routière est chargée de prononcer les sanctions administratives (avertissement, retrait de permis) suite à des infractions à la Loi fédérale sur la circulation routière (LCR).

elle n'est pas combinée à une autonomie juridique ou une autonomie procédurale, ce qui n'est généralement pas le cas.

Si les frontières entre les différentes catégories semblent être claires et permettent l'établissement de catégories distinctes les unes des autres, la réalité n'est pas aussi tranchée et des solutions parfois hybrides peuvent exister. On trouve aussi des situations où, par rapport à une même tâche publique et un même cadre légal, des solutions juridiques différentes coexistent. On peut mentionner à titre d'exemple les Hautes Ecoles Spécialisées dont certains des établissements qui les composent relèvent de l'administration déconcentrée alors que d'autres sont des établissements autonomes de droit public, des fondations de droit privé ou encore des sociétés anonymes de droit privé. Les critères retenus et leur opérationnalisation doivent donc être considérés comme des idéaux-type.

Le terme *agence* recouvre donc des formes très différentes comme on peut le voir sur la figure 2. Au sens le plus étroit (gris sombre), une agence est une entité chargée de l'exécution d'une tâche publique non commerciale et bénéficiant d'une autonomie procédurale, fonctionnelle et en principe aussi juridique. Avec la nouvelle gestion publique, le concept d'agence a recouvert aussi les formes administratives où les entités bénéficient principalement d'une autonomie procédurale (administration déconcentrée). Au sens le plus large du terme, mais cette conception est débattue dans la littérature, les agences recouvrent aussi les entités créées par l'Etat ou des acteurs privés mais dans lesquelles l'Etat participe au capital et aux responsabilités indépendamment du caractère public des tâches exécutées. Il convient de remarquer que les entités qui s'occupent de tâches de soutien aux activités de l'Etat et qui sont externalisées (informatique, nettoyage, logistique, etc.) ne sont pas considérées comme des agences.

Figure 2 : Typologie des agences



4. Les agences en Suisse

4.1 Bref historique

En Suisse, l'externalisation de l'exécution de tâches publiques existait déjà bien avant les réformes associées aux principes de la NGP et son corollaire, le phénomène d'agentification. De nombreuses entités décentralisées ont été créés et ce depuis le début du XXème siècle, de même qu'il existait de nombreuses collaborations avec des tiers privés pour l'exécution de certaines tâches d'intérêt public au niveau des cantons en particulier (Moor, 1992, Meister and Rühli, 2009a).

Au niveau fédéral, on peut mentionner à titre d'exemples les régies fédérales: les chemins de fer fédéraux⁷, les postes, téléphones, télégraphes⁸, la régie des alcools, les fabriques d'armes et les ateliers militaires. Sans présenter un statut juridique univoque, les régies sont des établissements de droit public bénéficiant de délégations d'autonomie diverses, avec ou sans

⁷ CFF

⁸ PTT

personnalité juridique. Dans son rapport de gestion de 1887⁹, le Conseil fédéral considérait que « le système de la régie se justifiait 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 »¹⁰. Les *Chemins de Fer Fédéraux*, par exemple, sont créés juridiquement en 1902. La régie était composée d'un Conseil d'administration dont les membres étaient nommés par le Conseil fédéral¹¹, d'un budget distinct du budget général de la Confédération et, dans le cadre du budget entériné par le Parlement fédéral, d'une certaine autonomie dans l'utilisation de ses ressources, cette autonomie étant justifiée par la nécessité des pratiques commerciales de son exploitation et des motifs d'ordres financiers (nécessité de séparation des comptes) (Moor, 1992).

Au niveau cantonal, sous des formes juridiques hétérogènes, les banques cantonales ont bénéficié de l'autonomie pour des motifs essentiellement comparables aux régies fédérales (c'est-à-dire, la nature commerciale de la gestion de ces entités)¹². Sous des formes également hétérogènes selon les cantons, les universités ont toujours bénéficié d'une certaine autonomie par rapport à l'administration centralisée, son fondement premier se trouvant dans la liberté académique permettant de conserver la science à distance de la politique (Moor, 1992). A différents degrés, les autorités cantonales et communales ont participé à de nombreuses activités en collaboration avec des tiers privés, en particulier dans les domaines de l'énergie, des transports ou des services industriels (Meister and Rühli, 2009a).

Principalement à partir des années 90, la création d'entités de droit public ou de droit privé s'est répandue (Steiner and Huber, 2011), en particulier dans les domaines d'activités dont le marché a été libéralisé (séparation des services postaux et des télécommunication avec *La Poste* en tant qu'établissement public autonome et *Swisscom SA*, société anonyme de droit public), suite à l'identification de nouveaux marchés (services météorologiques par exemple) ou encore dans le

⁹ La votation fédérale de 1889, dont l'argument principal était « Les chemins de fer suisses appartiennent au peuple suisse » a abouti à une centralisation du rail sous le contrôle de la Confédération « Rapport présenté à l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral sur sa gestion en 1887 » (Feuille fédérale de la Confédération suisse, 1888, 2, 509).

¹⁰ Dictionnaire historique *de la Suisse*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10353.php>, consulté le 19.07.2011

¹¹ En 1902, également par les cantons

¹² Les banques cantonales bénéficient d'une autonomie par rapport à l'autorité étatique, mais l'Etat en reste propriétaire (actionnaire majoritaire ou principal). Par contre, la Banque Nationale Suisse (BNS) bénéficie d'une autonomie par rapport à l'Etat lui-même, afin d'éviter que ce dernier ne puisse manipuler la masse monétaire en fonction de ses besoins financiers (Moor, 1992).

cadre de la réorganisation de l'administration (par exemple les offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire de l'administration fédérale).

4.2 Le modèle des quatre cercles de la Confédération

Au début des années 90, le Conseil fédéral a introduit le modèle dit des quatre cercles dans le cadre du projet Gestion par Mandat de prestations et Enveloppe Budgétaire (GMEB), projet initié sous l'impulsion d'un groupe de chef-fe-s d'offices, revendiquant l'application des principes de la NGP et souhaitant plus d'autonomie dans les activités de leurs offices (Steiner and Huber, 2011). Dans ce modèle, les entités responsables de l'exécution des tâches relevant de la responsabilité de la Confédération sont réparties en quatre catégories liées au degré de décentralisation ou d'externalisation des entités concernée (Conseil fédéral, 2006)¹³. Toutes ces entités restent cependant rattachées à un département parent. La figure 3 présente le modèle de référence.

Figure 3 : le modèle de conduite au niveau de l'administration fédérale

Compétence	Conseil fédéral		Parlement (inscription dans loi)	
	Cercle 1	Cercle 2	Cercle 3	Cercle 4
Modèles des 4 cercles				
Bases légales et formes juridiques	LOGA (art. 43)	LOGA (art. 44 - GMEB)	En principe des établissements autonomes et des fondations (pas de capital social)	En principe des sociétés anonymes et des coopératives (avec capital social)

L'organisation de l'administration centralisée est de la compétence du Conseil fédéral (art. 43 de la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997)¹⁴. Cette loi prévoit explicitement à l'art. 44 que « le Conseil fédéral peut gérer les unités administratives qui s'y prêtent par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (unités administratives GMEB). »

¹³ Dans ce contexte, une entité devenue autonome est une entité ou un organisme, qui 1) exécute des tâches de la Confédération, 2), qui est juridiquement autonome, et 3) dont la Confédération est propriétaire, actionnaire principal ou majoritaire (Conseil fédéral, 2006).

¹⁴ Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), 172.010

La délégation de responsabilités dans le cadre d'une décentralisation requiert une décision du parlement qui inscrit dans la loi l'organisation en charge de l'exécution de ces tâches. En règle générale, la personnalité juridique est accordée à ces entités. Si les activités ne présentent pas de risque économique et que le caractère commercial est restreint, les formes juridiques de l'établissement autonome ou de la fondation sont retenus. Par contre, si le risque économique est élevé et que les activités sont principalement de nature commerciale, les formes issues du droit privé (société anonyme ou coopérative) sont privilégiées.

Le premier cercle¹⁵ comprend les unités organisationnelles qui fournissent des prestations de gestion et de coordination politiques, à usage interne et externe (secrétariats généraux, offices assumant des tâches interdépartementales, offices versant des subventions). Ces unités font partie de l'administration dite concentrée, dans la mesure où le pouvoir de décision est exercé par le Conseil fédéral, respectivement le chef de département et qu'elles lui sont subordonnées hiérarchiquement. Elles font l'objet d'une étroite direction politique et ne bénéficient d'aucune autonomie particulière (Conseil fédéral, 2006).

Le deuxième cercle se compose des offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (par ex. *MétéoSuisse*, *Swisstopo*¹⁶, *Swissmint*¹⁷). Ils bénéficient d'une autonomie managériale plus importante que les offices du premier cercle, fondée sur un mandat de prestations établi par les autorités politiques. Néanmoins, ils restent intégrés aux structures départementales en tant qu'entités de l'administration fédérale centrale et ne sont pas dotés de la personnalité juridique (Conseil fédéral, 2006).¹⁸

Le troisième cercle est constitué d'établissements autonomes et de sociétés de droit public dont la Confédération est entièrement propriétaire (p. ex. *Swissmedic*, *Institut fédéral de la propriété intellectuelle*). Dans la majorité des cas, ils jouissent d'une indépendance juridique par rapport à l'administration centrale, de leurs propres organes de conduite et tiennent leurs propres comptes. Le gouvernement est généralement représenté au sein d'un conseil d'administration.

¹⁵ Les différents cercles sont présentés sur la base de leur description dans le *Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13 septembre 2006, 06.072, 2006-1756*.

¹⁶ Géoinformation

¹⁷ Frappe des monnaies

¹⁸ En 2010, environ un tiers de l'administration fédérale opère de cette manière. Ces offices *semi-autonomes* génèrent 10 à 15% de leur financement au travers de leurs propres revenus (2 à 3% pour les offices du premier cercle) (Steiner and Huber, 2011).

L'autonomie et l'étendue des responsabilités des entreprises et des établissements du troisième cercle sont formellement définies dans une loi d'organisation (Conseil fédéral, 2006).

Le quatrième cercle englobe les sociétés d'économie mixte qui accomplissent des tâches fédérales et dont la Confédération détient une part du capital (*Swisscom* ou *RUAG Holding*, par ex.). Les organisations du quatrième cercle sont dotées de la personnalité juridique et sont essentiellement pilotées pour l'exécution de leurs tâches selon les principes de la concurrence. La majorité de ces entités sont des sociétés anonymes de droit public ou de droit privé. Elles se prêtent à une prise de participation privée tant que la Confédération reste actionnaire principale ou majoritaire. Celle-ci nomme ses représentants dans les conseils d'administration respectifs (Conseil fédéral, 2006).

Le rapport sur la gouvernance d'entreprise du Conseil fédéral de 2006 met en exergue les limites de cette typologie. D'une part, la définition des différents cercles repose sur des critères hétérogènes¹⁹, et la catégorisation des différentes entités peut être sujette à interprétation. En effet, bien qu'il existe un différentiel d'autonomie substantiel, il n'existe pas de critères normatifs permettant de distinguer si un organisme appartient à l'administration centrale ou décentralisée (distinction entre les cercles 2 et 3). D'autre part, le modèle n'offre aucune dimension prescriptive en ce qui concerne l'opportunité de décentralisation ou externalisation, ni de règles détaillées dans la gestion des entités concernées: les entités faisant partie du troisième cercle présentent des tâches et des modes de gestion particulièrement hétérogènes. En outre, la forme juridique, critère distinctif des troisième et quatrième cercles, ne permet pas de déduire automatiquement le degré d'autonomie des entités correspondantes. Afin d'y pallier, le Conseil fédéral propose, dans son rapport sur la gouvernance des entreprises, d'adapter le modèle en introduisant une catégorisation des rôles et tâches de l'administration associée à des critères juridique, politique et économique, permettant de déterminer s'il est opportun d'attribuer son exécution à un niveau concentré ou déconcentré de l'administration fédérale, d'en déléguer son exécution à un organisme décentralisé ou alors d'externaliser la tâche. Pour chaque critère, l'efficience et l'efficacité de l'exécution des tâches sont considérées comme des facteurs d'évaluation décisifs (Conseil fédéral, 2006).

¹⁹ La nature des tâches est relevant pour le premier cercle (préparation des dossiers politiques), le deuxième cercle est qualifié par un concept de gestion (Gestion par Mandat de prestations et Enveloppe Budgétaire). Les troisième et quatrième cercles, quant à eux, regroupent les unités organisationnelles selon leur forme juridique (Conseil fédéral, 2006).

4.3 La situation dans les cantons

Dans le système fédéraliste suisse, une large partie des prestations publiques nécessitant un contact direct avec la population sont offerts par les autorités cantonales et locales. Pour des raisons souvent historiques, les cantons possèdent des participations dans de nombreuses entités, dont les statuts peuvent être publics ou privés, comme les banques, les assurances des bâtiments ou dans les domaines de l'énergie et des transports. Il y aujourd'hui peu de transparence sur ces participations et leur gestion. Indépendamment de la distinction entre la décentralisation proprement dite et la participation au secteur privé, ainsi que de l'intérêt public de la tâche ou non, on dénombre environ 1000 participations cantonales dans des organisations autonomes, publiques ou privées, pour un montant de plus de 8 milliards de francs inscrits aux bilans cantonaux à fin 2007 (Meister and Rühli, 2009a).

En 2009, seuls les cantons d'Argovie, Vaud, Lucerne, Jura et Bâle ont élaboré des bases légales ou du moins des lignes directrices, offrant une base pour une gestion systématique des participations. Toutefois, de nombreux cantons sont favorables à la mise en place d'un cadre nécessaire à la gestion des participations et étudient le développement de bases légales correspondantes ne serait-ce qu'en raison de l'application des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSA) (Meister and Rühli, 2009a).

Suivant les cantons, le concept de participation ne renvoie pas au même champ d'application. La définition retenue par le canton d'Argovie par exemple, prend en considération toute participation de l'Etat, fonctionnant tant sous le régime d'un contrat de prestations que des participations proprement financières : « En régime de participation, une institution devient, en termes juridiques, un établissement autonome de droit public ou encore une forme d'association relevant du code des obligations à laquelle le canton est associé comme support et remplit des tâches cantonales dans le cadre d'une décentralisation concrète » (Meister and Rühli, 2009b: 12). Autrement dit, toute participation de l'Etat dans une entité qui ne fait pas partie de l'administration cantonale centralisée fait partie du champ d'application de la loi. Si la définition argovienne renvoie clairement à l'externalisation de l'exécution de tâches publiques par des entités décentralisées et juridiquement autonomes, certains cantons définissent les participations de manière plus restrictives en les associant à l'existence d'un capital social. Cette condition exclut en particulier les établissements autonomes de droit public dont les rapports avec les

administrations cantonales sont réglés dans une logique contractuelle. C'est le cas du canton de Vaud : « on entend par participation au sens de la présente loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) toute participation financière de l'Etat ou d'une commune à une personne morale de droit public ou de droit privé, à l'exception des subventions telles que définies dans la loi sur les subventions ». (LPECPM, art 2)²⁰. La loi précise qu' « en principe, l'Etat ne peut acquérir ou détenir une participation à une personne morale que: a) lorsqu'il lui a confié l'exercice d'une tâche publique; b) lorsque son activité répond à un intérêt public » (LPECPM, art 4, al.1), la participation de l'Etat devant représenter le moyen le plus économe, efficace et efficient pour atteindre le but recherché. Ceci implique que des entités décentralisées entrant dans la catégorie des agences sont exclues du périmètre d'application, renvoyant à la loi vaudoise sur les subventions²¹. C'est le cas, par exemple, de l'Université de Lausanne ou de l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud, établissements autonomes de droit public dotés de la personnalité morale.

5. Les problèmes et enjeux liés aux agences

Le développement des agences n'est pas sans soulever de nombreux problèmes ayant amené certains gouvernements à développer des législations spécifiques voire même à rapatrier des tâches qui se trouvaient dans une administration décentralisée vers l'administration centralisée. Plusieurs types principaux de problèmes ont été identifiés.

Le premier type de problèmes tient au fait que la désagrégation de l'administration fragmente le service public et donne une certaine autonomie aux organisations qui délivrent les prestations publiques. En cas de changements dans des politiques publiques ou de situations imprévues, il peut être difficile pour l'autorité politique d'imposer rapidement des modifications ou des adaptations à ces agences soit parce que les contrats passés ne prévoient pas ces cas de figure soit encore parce que l'organisation n'est pas en mesure de le faire (investissements pas réalisés, compétences pas disponibles, priorités temporelles différentes, etc.). Il est plus facile pour une autorité politique d'arbitrer des conflits de priorité dans l'affectation de ressources ou la délivrance de prestations dans une administration centralisée et généraliste que si cette même

²⁰ Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales, 610.20

²¹ Loi sur les subventions (LSubv), 610.15

autorité a passé une série de contrats avec des entités bénéficiant d'une large autonomie (Pollitt et al., 2001, Pollitt et al., 2004, Verhoest et al., 2004b, Van Thiel and Yesilkagit, 2007).

Le deuxième type de problèmes correspond au fait que les agences ne sont théoriquement pas soumises aux mêmes règles de contrôle que les entités de l'administration centralisée. Le système de contrôle est codifié spécifiquement dans la loi, dans les contrats et dans les directives internes de ces entités et les institutions politiques sont tenues de respecter ces prescriptions. Les entités concernées peuvent dans ce cadre ne divulguer que l'information requise et cacher les autres informations (ne pas fournir les données de la comptabilité analytique des prestations délivrées, rester vague quant aux processus internes, ne pas rendre public des études réalisées, etc.). Dès lors, un risque d'asymétrie d'informations entre l'autorité politique et l'agence peut se développer (Van Thiel and Yesilkagit, 2007, Binderkrantz and Christensen, 2009) et conduire à une perte de contrôle démocratique (Moore, 1993, Flinders and Smith, 1999b, Scott, 2000, Gregory, 2003, Vibert, 2007). Cette situation se double d'un risque de réduction de la légitimité dans l'exercice des tâches. Une organisation chargée d'exécuter par exemple des tâches de sécurité pourrait être perçue comme moins légitime si elle est autonome (propre identité visuelle, procédures distinctes de l'administration centrale, etc.). De plus, la mise en place d'agences n'amène pas toujours les bénéfices escomptés. Ceux-ci peuvent être parasités par de nouveaux coûts (Hood, 2002, Pollitt et al., 2004). L'agentification pose le problème de la délégation ce qui provoque une incertitude des politiciens quant à la manière dont les agents publics vont exécuter et mettre en œuvre les décisions politiques (Spence, 1997, Torenvlied, 2000, Bendor et al., 2001, Braun and Gilardi, 2006, Van Thiel and Yesilkagit, 2007). Les procédures et règles formelles de la bureaucratie traditionnelle ne s'appliquent plus (Grey and Garsten, 2001) et les agences développent leurs propres procédures réduisant d'autant la prédictibilité du comportement des agents. Dès lors, les conflits potentiels et la volonté de réduire l'incertitude peuvent engendrer des coûts supplémentaires liés aux mesures et instruments mis en place (nombre plus élevé de systèmes de management, de contrôle et de reporting que dans une entité concentrée) (Thompson, 2000, Christensen and Yesilkagit, 2006, Van Thiel and Yesilkagit, 2007, Binderkrantz and Christensen, 2009). Cette situation peut amener à ce qui est appelé le *paradoxe de l'autonomisation* (Kickert, 2001) où les agences sont contrôlées fortement à la fois sur l'utilisation des ressources (comme

l'administration centralisée) et sur les performances obtenues (Verhoest et al., 2004b, Verschuere, 2009).

Un autre groupe de problèmes potentiels a trait aux conflits d'intérêt liés aux multiples rôles de l'Etat. Dans de nombreuses situations où l'Etat fournit des prestations au travers d'agences, il occupe plusieurs rôles en même temps : il régule le système ou le marché, il est propriétaire de l'agence et il fournit les prestations (Meister and Rühli, 2009a). Cette situation peut être problématique lorsque d'autres acteurs publics ou privés proposent des prestations similaires (marchés partiellement ou complètement libéralisés comme les transports publics, l'énergie, les télécommunications, la banque, les services postaux, la santé, la formation supérieure, etc.). Les intérêts du régulateur (libéralisation, réduction des coûts des prestations pour les citoyens) peuvent alors entrer en conflit avec ceux du propriétaire (maximisation des bénéfices).

Le dernier type de problèmes concerne la gouvernance organisationnelle (Verhoest et al., 2007, Laegreid and Verhoest, 2010). En tant qu'entité autonome dont les principes de management sont similaires ou proches de ceux des organisations privées (*businesslike*), les agences doivent développer des règles de gouvernance tenant compte à la fois du fonctionnement de ces organisations (compétences et responsabilités des organes, séparation entre la décision politique et le management de l'organisation, etc.) et des règles propres au secteur public (accountability accrue, transparence, etc.). L'exemple de la tentative de rachat d'*Eircom* par *Swisscom* en 2005 est illustratif de ce type de problème. *Swisscom*, l'opérateur historique de téléphonie dont la majorité du capital est toujours détenue par la Confédération suisse, voulait prendre une participation dans le capital d'*Eircom*, l'opérateur irlandais. Bien que cette décision soit de la compétence du Conseil d'administration et conforme aux objectifs stratégiques assignés, le Conseil fédéral a exercé une forte pression pour empêcher cette opération sans discuter avec les organes de la société. De surcroît, les ministres concernés se sont exprimés de manière peu coordonnée. Cette décision politique et surtout le manque de communication entre le propriétaire et le Conseil d'administration a eu un fort impact en bourse avec une baisse sensible du cours de l'action de *Swisscom*. Les règles de gouvernance propres aux agences doivent notamment répondre aux questions suivantes :

- Compétences et responsabilités des organes de l'agence : conseil d'administration, direction, organes internes et externes de contrôle, etc.

- Composition des organes et plus particulièrement du conseil d'administration : une représentation essentiellement politique du conseil d'administration pose le risque d'un manque de séparation entre le mandant et l'agence et celui d'un manque d'expertise au niveau des compétences techniques
- Rémunération des membres des organes : des règles claires et transparentes doivent être appliquées pour se prémunir de comportements opportunistes des agents et pour justifier la rémunération de l'expertise requise pour la conduite des agences
- Gestion de l'information et des risques entre l'Etat-proprétaire et les organes de l'agence : des règles et des procédures doivent être mises en place pour que le propriétaire soit informé de la situation et des risques qu'encourt l'agence et que les demandes et exigences correspondantes soient prises en compte.

6. Conclusion

La notion d'agence renvoie essentiellement à une délégation d'autonomie des autorités politiques à des entités administratives ou à des organisations distinctes dans l'exécution de tâches publiques. Dans le contexte suisse, cette délégation d'autonomie se traduit dans diverses formes juridiques, des systèmes de gouvernance *ad hoc* ou des outils managériaux offrant une souplesse dans la gestion des ressources plus importante que ceux de la bureaucratie traditionnelle. Cette définition recouvre un large éventail d'entités et organisations et on ne trouve pas de délimitation univoque et ne portant pas à discussion.

En outre, si le paysage des agences au niveau fédéral est relativement bien circonscrit tant au niveau académique (Steiner and Huber, 2011), qu'au niveau de leur gouvernance et gestion, les niveaux cantonaux et régionaux quant à eux, ne présentent que rarement des structurations claires et complètes des différentes organisations relevant du périmètre des agences, ni d'outils systématiques de pilotage de celles-ci.

7. Références

- AUCOIN, P. (1990) Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3, 115-137.
- BACH, T. & JANN, W. (2010) Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76, 443-468.
- BENDOR, J., GLAZER, A. & HAMMOND, T. (2001) Theories of Delegation. *Annual Review of Political Science*, 4, 235-269.
- BINDERKRANTZ, A. S. & CHRISTENSEN, J. G. (2009) Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government. *Governance*, 22, 263-293.
- 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.
- BRAUN, D. & GILARDI, F. (Eds.) (2006) *Delegation in contemporary democracies*, London, Routledge.
- 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. & LÆGREID, P. (Eds.) (2006) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar.
- CONSEIL FEDERAL (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, 13 septembre 2006.
- DUNLEAVY, P. (1991) *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science* Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- FLINDERS, M. V. & SMITH, M. J. (Eds.) (1999a) *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government* London, Macmillan.
- FLINDERS, M. V. & SMITH, M. J. (1999b) Realizing the democratic potential of quangos. IN FLINDERS, M. V. & SMITH, M. J. (Eds.) *Quango's, accountability and reform*. Basingstoke, Macmillan.
- GILARDI, F. (2002) Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9, 873-893.
- GILARDI, F. (2006) *The Same, but Different. Central banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities*, London, Comparative European Politics.
- GREGORY, R. (2003) Accountability in modern Government. IN PETERS, G. & PIERRE, J. (Eds.) *Handbook of Public Administration*. London, Sage.
- GREVE, C., FLINDERS, M. V. & VAN THIEL, S. (1999) Quangos – What's in a name? Defining quangos from a comparative perspective. *Governance*, 12, 129-146.
- 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.
- JAMES, O. (2003) *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*, Basingstoke, Palgrave.
- KICKERT, W. J. M. (2001) Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies. *International Public Management Journal*, 4, 135-150.
- LAEGREID, P. & VERHOEST, K. (Eds.) (2010) *Governance of Public Sector Organizations*, Palgrave Macmillan.
- LANE, J.-E. (2000) *New public management*, Aldershot, Ashgate.
- MAGGETTI, M. (2009) The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis. *Journal of European Public Policy* 16, 445-465.
- MAJONE, G. (2001) Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance. *European Union Politics*, 2, 103-122.
- MEISTER, U. & RÜHLI, L. (2009a) *Kantone als Konzerne: Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung*, Zürich, Avenir Suisse.
- MEISTER, U. & RÜHLI, L. (2009b) Les cantons en tant que holding: Regard sur les participations des cantons et la manière dont elles sont pilotées (résumé). IN SUISSE, A. (Ed. *Monitoring des cantons*. Zurich, Avenir Suisse.
- MOOR, P. (1992) *Droit administratif. Volume III : L'organisation des activités administratives, Les biens de l'État*, Berne, Éditions Staempfli & Cie.
- MOORE, M. H. (1993) Accounting for Change: Reconciling the Demands for Accountability and Innovation in the Public Sector. *Council for Excellence in Government*. Washington, D.C.
- MOYNIHAN, D. P. (2006) Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, 66, 77-89.
- 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. D. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, MA, Addison-Wesley.
- PIERRE, J. (Ed.) (1995) *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar.
- POLLITT, C. (2000) Is the Emperor In His Underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management Review*, 2, 181 - 200.
- 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. & 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.
- SCOTT, C. (2000) Accountability in the regulatory state. *Journal of Law and Society*, 27, 38-60.

- SMULLEN, A. (2004) Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of "Agency": The Dutch case. IN POLLIT, C. & TALBOT, C. (Eds.) *Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. New York, Taylor and Francis.
- 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. (2011) Switzerland. IN VERHOEST, K., VAN THIEL, S., BOUCKAERT, G. & LAEGREID, P. (Eds.) *Government Agencies in Europe and Beyond: Practices and Lessons from 30 countries*. Hampshire, Palgrave Macmillan (à paraître).
- THOMPSON, J. R. (2000) Reinvention As Reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration Review*, 60, 508-521.
- TORENVLIED, R. (2000) *Political decisions and agency performances*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers.
- VAN THIEL, S. (2001) *Quangos: trends, causes and consequences*, Aldershot, Ashgate.
- VAN THIEL, S. (2004) Trends in the Public Sector: explaining the increased use of quasi-autonomous bodies in policy implementation. *Journal of Theoretical Politics*, 16, 175-201.
- VAN THIEL, S. (2011) Comparing agencies across countries. IN VERHOEST, K., VAN THIEL, S., BOUCKAERT, G. & LAEGREID, P. (Eds.) *Government Agencies in Europe and Beyond: Practices and Lessons from 30 countries*. Hampshire, Palgrave Macmillan (à paraître).
- VAN THIEL, S. & YESILKAGIT, K. (2007) Good neighbours or distant friends: relationships between executive agencies and ministries. *ECPR conference, SG on Regulation*. Pisa, Italy
- 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., 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.) (2011) *Government Agencies in Europe and Beyond: Practices and Lessons from 30 countries*, Hampshire, Palgrave Macmillan (à paraître).
- VERHOEST, K., VERSCHUERE, B. & BOUCKAERT, G. (2007) 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. (2009) The Role of Public Agencies in the Policy Making Process: Rhetoric versus Reality. *Public Policy and Administration*, 24, 23-46

- VIBERT, F. (2007) *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- VOS, E. (2003) Agencies and the European Union. IN VERHEY, L. & ZWART, T. (Eds.) *Agencies in European and Comparative Law*. Maastricht, Intersentia.
- YAMAMOTO, K. (2004) Agencification in Japan: renaming or revolution? IN POLLIT, C. & TALBOT, C. (Eds.) *Unbundled Government*. London, Routledge.