



**HAL**  
open science

## **Analyse des agences gouvernementales : une revue exploratoire des connaissances disponibles**

Nell Bloch, Daniel Béland, Mamadou Selly Ly, Yukyung Shin, Valéry Ridde

### ► **To cite this version:**

Nell Bloch, Daniel Béland, Mamadou Selly Ly, Yukyung Shin, Valéry Ridde. Analyse des agences gouvernementales : une revue exploratoire des connaissances disponibles. Working Paper du Ceped #61, Centre Population et Développement. 2025. <hal-05304221>

**HAL Id: hal-05304221**

**<https://hal.science/hal-05304221v1>**

Submitted on 8 Oct 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY 4.0 - Attribution - International License

**Analyse des agences gouvernementales :  
une revue exploratoire  
des connaissances disponibles**

*Nell Boch, Daniel Béland, Mamadou S. Ly, Yukyung Shin, Valéry Ridde*

Octobre **2025**

## Auteurs Authors

**Nell Boch** ([nell.boch@ird.fr](mailto:nell.boch@ird.fr)) est étudiante en sciences politiques à l'Université de Bordeaux (Bordeaux, France), au sein du Master « Politique comparée : pensées et politiques du changement ». Elle réalise son stage de fin de master au Ceped, sous la supervision de Valéry Ridde.

<https://orcid.org/0009-0003-4517-2535>

**Daniel Béland** ([daniel.beland@mcgill.ca](mailto:daniel.beland@mcgill.ca)) est directeur de l'Institut d'études canadiennes de McGill et professeur James McGill au Département de science politique de l'Université McGill (Montréal, Canada).

<https://orcid.org/0000-0003-2756-5629>

**Mamadou Selly Ly** ([mamadously@gmail.com](mailto:mamadously@gmail.com)) est docteur en santé publique, consultant basé à Dakar, spécialisé en analyse des politiques de santé et accompagnement d'organisations publiques et internationales en Afrique de l'Ouest.

**Yukyung Shin** ([yukyung.shin@sciencespo.fr](mailto:yukyung.shin@sciencespo.fr)) est doctorante en sociologie au Centre de sociologie des organisations de Sciences Po. Elle est diplômée en médecine préventive et en gestion des politiques de santé à l'Université nationale de Séoul (Séoul, Corée du Sud).

**Valéry Ridde** ([valery.ridde@ird.fr](mailto:valery.ridde@ird.fr)) est chercheur senior au Ceped. Il a été professeur associé à l'École de santé publique de l'Université de Montréal et chercheur invité à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

<https://orcid.org/0000-0001-9299-8266>

## Citation recommandée Recommended citation

Boch N, Béland D, Ly MS, Shin Y, Ridde V. « Analyse des agences gouvernementales : une revue exploratoire des connaissances disponibles », *Working Paper du Ceped*, n°61, Ceped (UMR 196, Université Paris Cité, Université Sorbonne Paris Nord, IRD, Inserm), Paris, Octobre 2025.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.17093629> | <http://www.cepel.org/wp61>

## Ceped Centre Population et Développement

UMR 196 · Université Paris Cité · Université Sorbonne Paris Nord · IRD · Inserm  
45 rue des Saints-Pères 75006 Paris, France · 20 avenue George Sand 93210 Saint-Denis, France  
<https://www.cepel.org/> · [contact@cepel.org](mailto:contact@cepel.org)

Les Working Papers du Ceped constituent des **documents de travail** portant sur des recherches menées par des chercheurs du Ceped ou associés. Rédigés pour une diffusion rapide, ces papiers n'ont pas été formellement relus et édités. Certaines versions de ces documents de travail peuvent être soumises à une revue à comité de lecture. **Les droits d'auteur sont détenus par les auteurs.**

Ceped Working Papers are **working papers** on current research conducted by Ceped-affiliated researchers. Written for timely dissemination, these papers have not been formally edited or peer reviewed. Versions of these working papers are sometimes submitted for publication in peer-reviewed journals. **Copyrights are held by the authors.**

# Analyse des agences gouvernementales : une revue exploratoire des connaissances disponibles

Nell Boch<sup>a,b</sup>, Daniel Béland<sup>c</sup>, Mamadou S. Sy<sup>d</sup>, Yukyung Shin<sup>e</sup> & Valéry Ridde<sup>a</sup>

Les agences gouvernementales occupent aujourd'hui une place centrale dans les réflexions contemporaines sur la gouvernance publique. Déployées dans le sillon des réformes inspirées par le New Public Management, ce modèle organisationnel reflète un désir d'efficacité dans la gestion publique. Cependant, la diversité de ses formes et des missions en fait un objet fondamentalement ambigu au sein des écrits scientifiques. Cette revue exploratoire dresse une cartographie des définitions et usages du concept d'agence gouvernementale, en analysant leur diversité et les rôles qui leur sont attribués. Elle examine leurs degrés d'autonomie, leurs missions et leur contribution à la gouvernance publique. Si elle adopte une perspective globale, elle accorde une attention particulière aux contextes des pays du Sud par l'intégration d'une étude de cas menée sur l'Agence Sénégalaise de la Couverture Sanitaire Universelle (Sen-CSU), à travers une série d'entretiens semi-directifs réalisés avec des acteurs institutionnels sénégalais. Conformément aux recommandations méthodologiques du Joanna Briggs Institute, la revue a suivi un protocole structuré impliquant une recherche systématique dans quatre bases de données (PubMed, Web of Science, CAIRN, Google Scholar). Un total de 1482 documents publiés entre 2004 et 2024 ont été sélectionnés sur la base de critères préalablement définis, incluant les analyses empiriques approfondies et les explorations théoriques ou conceptuelles du terme. 25 documents ont finalement été retenus pour l'étude. L'analyse thématique des sources révèle une forte hétérogénéité dans les formes, les niveaux d'autonomie et les missions des agences. S'appuyant sur les constats déjà posés sur la tension entre autonomie et contrôle politique, le rôle des agences dans la fabrique des politiques publiques et les enjeux de gouvernance, cette revue élargit l'analyse à un spectre géographique plus vaste (Europe, Amérique du Nord, Afrique, Asie et Océanie). Elle explore en outre des dimensions moins documentées, telles que la performance, la gouvernance multi-niveaux et les dynamiques de transformation organisationnelle. Cette revue met en lumière l'absence de modèle universel et l'importance de l'ancrage contextuel pour comprendre le phénomène d'agencification. La diversité des modèles explorés confirme que l'agence, loin de se réduire à un instrument d'exécution, s'impose comme un acteur hybride et stratégique au cœur des dynamiques de transformation de l'État contemporain.

**Mots-clés :** agence gouvernementale ; politiques publiques ; revue exploratoire.

---

<sup>a</sup> Ceped (Centre Population et Développement, UMR 196, Université Paris Cité, Université Sorbonne Paris Nord, IRD, Inserm), France

<sup>b</sup> Faculté Droit et Science politique, Université de Bordeaux, France

<sup>c</sup> McGill Institute for the Study of Canada, McGill University, Canada

<sup>d</sup> UFR Santé et Développement durable, Université Alioune Diop de Bambey, Sénégal

<sup>e</sup> Centre de Sociologie des Organisations, Sciences Po, France

## **MESSAGES CLÉS**

- Cette revue de portée examine la manière dont les écrits scientifiques appréhendent les agences gouvernementales en mettant l'accent sur les pays de Sud, à travers une analyse globale couplée à une étude de cas réalisée au Sénégal sur l'Agence Sénégalaise de la Couverture Sanitaire Universelle.
- L'analyse met en lumière une diversité marquée dans les formes, les fonctions et les degrés d'autonomie des agences. Elle relève trois tendances structurelles : i) une tension persistante entre autonomie formelle et contrôle politique, ii) un rôle croissant des agences dans la conception des politiques publiques, iii) une complexification progressive des logiques de coordination et de gouvernance.
- Ces résultats soulignent la nécessité d'adapter les réformes administratives aux contextes locaux et d'anticiper les effets institutionnels de l'agencification, en réinterrogeant les rapports entre les ministères, les agences et les autres parties prenantes.
- L'étude empirique sur la Sen-CSU confirme le rôle actif des agences dans l'élaboration des politiques publiques, met en évidence la limite de leur autonomie mais souligne surtout l'ampleur des défis de coordination institutionnelle dans la protection sociale en santé.

## **INTRODUCTION**

La démarche adoptée pour cette revue exploratoire (scoping review) a visé à offrir une exploration aussi large et rigoureuse que possible des écrits scientifiques sur les agences gouvernementales. Notre revue s'est appuyée sur les recommandations du Joanna Briggs Institute (JBI) (Peters et al., 2020), tout en restant alignée avec le cadre proposé par Arksey et O'Malley (2005). Le protocole a été enregistré sur la plateforme Open Science Framework, ce qui garantit la transparence de l'étude (Boch, 2025).

### **Question de recherche**

Cette revue a pour objectif d'examiner comment les écrits scientifiques conceptualisent et analysent les agences gouvernementales. Plusieurs sous-questions ont orienté l'analyse des documents sélectionnés : quels sont les cadres théoriques mobilisés pour étudier ces agences ? Quelles missions, fonctions ou objectifs leur sont attribués ? Comment décrit-on leur autonomie et les mécanismes de contrôle exercés par les ministères ou les gouvernements centraux ? Quels sont les principaux facteurs

identifiés comme facilitateurs ou obstacles à leur efficacité ? Quel rôle jouent-elles dans la gouvernance publique ? Quelles implications pratiques les études recensées permettent-elles de dégager pour l'action publique ?

### **Stratégie de recherche**

Pour couvrir un éventail aussi large que possible, la stratégie de recherche a été élaborée en avril 2025 en collaboration avec une bibliothécaire spécialisée. Dans ce cadre, quatre bases de données ont été retenues : PubMed (n = 108), Web of Science (n = 565), CAIRN (n = 334) et Google Scholar (n = 846). La stratégie de recherche appliquée a été adaptée pour chaque base de données (Tableau 5 en annexe).

### **Critères d'inclusion/ exclusion**

1. Les études doivent examiner explicitement des agences gouvernementales, définies comme des entités administratives semi-autonomes au sein du secteur public, ou analyser le concept d'agence gouvernementale. Les documents sont inclus uniquement si leur objectif principal est :
  - a. une analyse empirique approfondie d'une ou plusieurs agences gouvernementales, ou d'une fonction ou d'un service d'agence ;
  - b. une exploration théorique ou conceptuelle du terme « agence gouvernementale ».

Dans tous les cas, les agences considérées doivent opérer au niveau national ou fédéral, quel que soit leur intitulé, leur statut juridique ou les synonymes couramment employés. Les études portant sur des agences locales, régionales ou supranationales, ainsi que les documents n'abordant pas directement ce concept sont exclus. Aucune restriction géographique n'a été appliquée. Sont inclus des travaux issus de tous les pays, portant sur des agences intervenant dans des domaines variés et présentant des degrés divers d'indépendance vis-à-vis de leurs ministères de tutelle, afin de refléter la diversité des configurations nationales et sectorielles observées.

2. Tous types de documents sont examinés.
3. Seuls les articles publiés en anglais ou en français sont retenus.

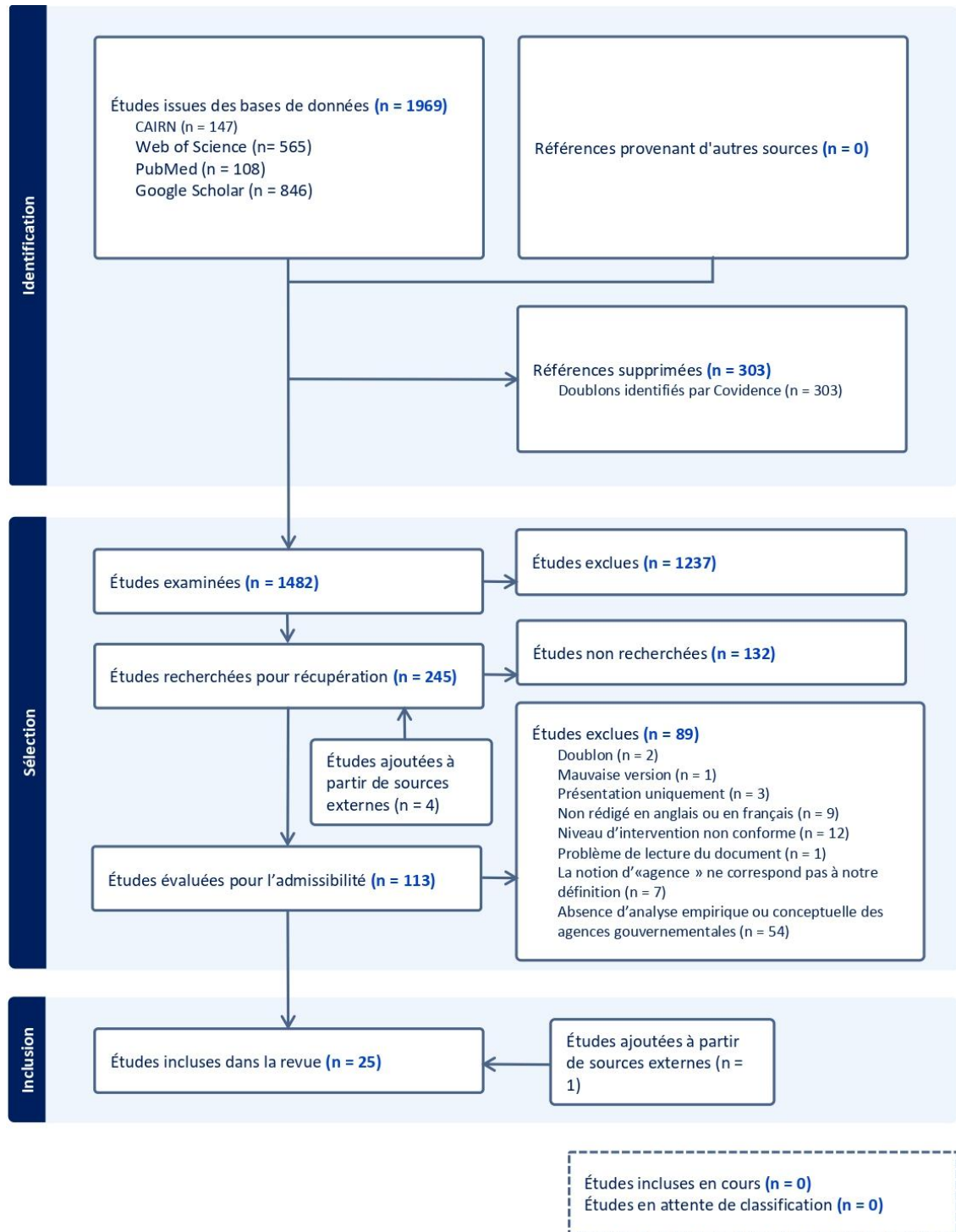
4. Sont inclus uniquement les documents publiés à partir de l'an 2000, afin de se concentrer sur les évolutions récentes et les perspectives contemporaines relatives aux agences gouvernementales.

### **Sélection des données**

Après la phase de recherche documentaire, toutes les références identifiées ont été importées dans Covidence (Veritas Health Innovation, Melbourne, Australia), où les doublons ont été automatiquement supprimés. Un processus de sélection itératif a ensuite été mis en œuvre par NB et YS de manière indépendante. Ce processus a comporté un test-pilote sur 25 documents suivi du tri des titres et résumés selon les critères d'inclusion prédéfinis. Les textes jugés potentiellement pertinents à ce stade ont été examinés en texte et évalués par NB et YS selon ces mêmes critères (voir Figure 1).

L'extraction des données a été réalisée à l'aide d'une méthode « descriptive-analytique », reposant sur une grille d'analyse structurée élaborée collectivement (Dagenais *et al.*, 2022). Un test préalable a permis de stabiliser l'outil d'extraction, avant son application systématique sur l'ensemble des documents retenus. L'ensemble des extractions a été consigné dans un tableau Excel (Microsoft Corporation, 2023). Les données collectées ont porté à la fois sur les informations générales (auteur, date, type de publication, pays, source), et sur des éléments plus analytiques comme le contexte des agences étudiées, leur typologie, leurs missions et ressources, leur degré d'autonomie, les cadres théoriques mobilisés, les méthodologies employées, les résultats principaux, les freins et leviers identifiés, ainsi que les implications pratiques et les limites de l'étude.

Figure 1. Diagramme de Flux PRISMA de sélection des études



Les données extraites ont été synthétisées de manière structurée afin de mettre en évidence les principales observations pour chaque dimension d'analyse. Cette synthèse a été guidée par les objectifs de la revue, avec une organisation thématique des résultats. Le processus d'analyse a été mené dans un souci constant de clarté, de rigueur et de transparence méthodologique. Des tableaux récapitulatifs ont été réalisés afin de garantir une lecture accessible et une présentation fidèle aux données traitées. Afin d'illustrer certains résultats et de mettre en lumière leur traduction dans un contexte concret, nous avons intégré dans la discussion un encadré d'étude de cas empirique sur la Sen-CSU au Sénégal.

## RÉSULTATS

L'analyse des 25 documents montre une prédominance d'études empiriques. Les documents étudiés couvrent une période allant de 2004 à 2024, avec une concentration notable autour des années récentes. La diversité géographique est importante. Si l'Europe du Nord, et notamment la Scandinavie, demeure la plus représentée, le corpus inclut des recherches portant sur des agences en Afrique subsaharienne, en Asie, en Australie et en Amérique du Nord. Les agences étudiées couvrent une grande diversité de secteurs (fiscalité, santé, assurance sociale, etc.) (Tableau 1).

Tableau 1. Tableau descriptif des documents étudiés

Titre	Auteur(s)	Date	Nom de la revue	Pays de l'agence étudiée	Secteur de l'agence étudiée
The role of agencies in policy-making	Bach et al.	2012	Policy and Society	Sweden, Germany, Belgium, Hong Kong	Intersectoriel
Facilitating the implementation of clinical technology in healthcare: what rôle does a national agency play?	Harvey et al.	2018	BMC Health Services Research	United Kingdom	Santé
Revenue authorities and public authority in sub-Saharan Africa	Fjeldstad et Moore	2009	The Journal of Modern African Studies	Kenya, Malawi, Tanzania, Afrique du Sud, Rwanda, Zimbabwe, Ethiopia, Sierra Leone, Lesotho, Gambie, Maurice	Fiscalité

<b>Titre</b>	<b>Auteur(s)</b>	<b>Date</b>	<b>Nom de la revue</b>	<b>Pays de l'agence étudiée</b>	<b>Secteur de l'agence étudiée</b>
Where you are matters: Network position, designed network, and central government agency termination	Ma et al.	2024	Public Administration	China	Administration centrale
Public administration in transition Studying understandings and legitimations amongst middle managers within a government agency	Karlsson	2019	Public administration in transition	Sweden	Affaires sociales
The captive or the Broker? Explaining Public Agency- Interest Group Interactions	Braun	2012	Governance :An International Journal of Policy, Administration, and Institutions	United Kingdom and Netherlands	Administration centrale
Same Bed, Different Dreams? Structural Factors and Leadership Characteristics of Central Government Agency Reform in China	Ma et Christensen	2018	International Public Management Journal	China	Administration centrale
The Robustness of National Agency Governance in Integrated Administrative Systems: Evidence from a large-scale study	Trondal et al.	2020	Public Administration Review	Norway	Administration centrale
Big ideas, soft governance: managing large- scale school improvement at the national agency level in Sweden	Nordholm et Adolfsson	2024	International Journal of Educational Management	Sweden	Éducation
Multi-level governance in quality assurance in Spain: the case of the National Agency for Quality Assessment and Accreditation (ANECA)	García Juanatey et al.	2019	Editorial Universitat Politècnica de València	Spain	Enseignement supérieur
Ireland's first state agency: A century of change in the range and scope of functions of the Office of the Comptroller and Auditor General	Scott et Maccarthaigh	2023	Administration	Ireland	Finances publiques
Top-down organizational change in an Australian Government agency	Ryan et al	2008	International Journal of Public Sector Management	Australia	Infrastructures

<b>Titre</b>	<b>Auteur(s)</b>	<b>Date</b>	<b>Nom de la revue</b>	<b>Pays de l'agence étudiée</b>	<b>Secteur de l'agence étudiée</b>
Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017	Öberg et Wockelberg	2020	International Public Management Journal	Sweden	Intersectoriel
Corporate entrepreneurship in the public sector—A case study of the South African Revenue Service as a government agency	Van Vuuren	2016	Politeia	South Africa	Fiscalité
An agency's path to independence: how to gain administrative autonomy as a US government agency	Richardson	2022	Naval Postgraduate School	United States	Économie/ Environnement/ Santé/ Régulation
Principal–agent or principal– steward: how ministry–agency relations condition the impact of performance management in the steering of government agencies	Bjurstrøm	2020	Public Performance & Management Review	Norway	Administration centrale
The Role of central agency in promoting open government in Thailand: the case study of digital government development agency (DGA)	Thongprakob	2019	Journal of Politics, Administration and Law	Thailand	Technologie
Delegation without agency loss? The use of performance contracts in Danish central government	Binderkrantz et Christensen	2008	Department of Political Science, University of Aarhus	Denmark	Administration centrale
How the political context and agency responsibilities shape government strategic planning	Tama	2016	Social Science Research Network	United States	Sécurité/ Défense
L'agence des participations de l'État	Bézar et Preiss	2007	Revue française d'administration publique	France	Gestion publique
Du ministère à l'agence: Étude d'un processus d'altération politique	Linhardt et Muniesa	2011	Politix	France	Recherche

<b>Titre</b>	<b>Auteur(s)</b>	<b>Date</b>	<b>Nom de la revue</b>	<b>Pays de l'agence étudiée</b>	<b>Secteur de l'agence étudiée</b>
The Role of Public Agencies in the Policy Making Process: Rhetoric versus Reality	Verschuere	2009	Public Policy and Administration	Belgium	Transports
The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis	Maggetti	2009	Journal of European Public Policy	Netherlands, Sweden and Switzerland	Finance
Regulatory Agencies The challenges of balancing agency autonomy and political control	Christensen et Laegreid	2004	Stein Rokkan Centre for Social Studies	Norway	Régulation
Assessing the effects of organizational resources on public agency performance : evidence from the US federal government	Lee et Whitford	2012	Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access	United States	Intersectoriel

## Que sait-on sur les agences ?

### Contexte

Les exemples illustrent la grande diversité des agences. On trouve de petites structures spécialisées comme le Centre National d'Adoption des Technologies (NTAC) en Angleterre créé en 2007, de grandes autorités fiscales en Afrique subsaharienne déployées à partir des années 1990, des agences nationales d'assurance sociale en Suède (Swedish Social Insurance Agency fondée en 2005), ainsi que des agences de qualité régionales et nationales créées en Espagne dans les années 1990 et 2000 (Fjeldstad and Moore, 2009; Harvey *et al.*, 2018; García Juanatey *et al.*, 2019; Karlsson, 2019). Aux États-Unis d'Amérique, on rencontre des organismes fédéraux variés, tandis qu'en Chine, les agences sont issues de fusions ou de réorganisations administratives tous les cinq ans afin d'accroître l'efficacité et d'adapter leurs missions aux priorités politiques (Ma and Christensen, 2019 ; Ma *et al.*, 2024). L'histoire des agences gouvernementales varie fortement d'un pays à l'autre. En Irlande, la première agence d'État est créée en 1923, juste après la fondation de l'État (Scott and Maccarthaigh, 2023). En Suède, les agences centrales semi-autonomes existent depuis plusieurs siècles (Öberg and Wockelberg, 2021), et en Norvège, les premières agences indépendantes sont apparues dès les années 1850, suivies d'une seconde vague dans les années 1880, installant durablement le modèle (Christensen and Laegreid, 2007). La période de création des agences suédoises joue d'ailleurs sur leur degré

d'autonomie. Celles fondées avant 1963 conservent encore aujourd'hui une autonomie politique plus élevée que celles créées après (Bach *et al.*, 2012). La plupart des agences étudiées sont issues des réformes administratives impulsées par le New Public Management (NPM), cherchant à séparer les agences des ministères tout en maintenant un contrôle politique (Bach *et al.*, 2012). Ce phénomène s'observe aussi bien dans des pays où les agences autonomes existent depuis longtemps comme la Suède, l'Allemagne ou les États-Unis, que dans des pays ayant adopté ce modèle plus récemment comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou la Belgique (Bach *et al.*, 2012). En Espagne, la décentralisation de l'enseignement supérieur dans les années 1980 a conduit, dans la décennie suivante, à la création d'agences régionales d'évaluation, puis à l'établissement de l'Agence nationale d'évaluation de la qualité et d'accréditation (ANECA) en 2002. L'arrivée de l'ANECA dans un contexte de forte décentralisation, alors que plusieurs agences régionales existaient déjà, a engendré des tensions liées à la répartition des compétences et à la collaboration entre les deux niveaux (García Juanatey *et al.*, 2019). Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne (Ghana, Ouganda, Zambie, Kenya, Malawi, Tanzanie, Afrique du Sud, Rwanda, Zimbabwe, Ethiopie, Sierra Leone, Lesotho, Gambie, Maurice), la création d'autorités fiscales semi-autonomes à partir des années 1990 a résulté de crises fiscales aiguës et de la nécessité de réformer la collecte des recettes publiques (Fjeldstad and Moore, 2009). Les agences étudiées opèrent majoritairement dans des systèmes parlementaires, mais l'analyse couvre également d'autres régimes politiques, notamment sur le continent africain, en Asie ou encore aux États-Unis d'Amérique (Tableau 3). Les motivations derrière la création d'agences ainsi que leurs missions varient considérablement selon les contextes. En Suède, la Constitution reconnaît une indépendance des agences, qui bénéficient ainsi d'un rôle central dans la gestion des politiques publiques et d'une part importante du budget de l'État (Öberg and Wockelberg, 2021 ; Nordholm and Adolfsson, 2024).

### *Définition et typologie*

L'analyse révèle une grande diversité conceptuelle de la notion d'agence gouvernementale. Certaines définitions structurent toutefois ce champ d'étude, comme celle de Pollitt *et al.* (2004) (n = 7), qui décrit les agences comme des entités structurellement séparées des ministères, chargées de missions publiques permanentes au niveau national, principalement financées par des fonds publics, soumises à des règles juridiques, mais dont les grandes orientations restent sous contrôle du gouvernement. Dans une acception plus large, la notion d'agence gouvernementale englobe toute organisation publique non ministérielle,

y compris les agences exécutives, les organismes para-publics (*quangos*, *quasi-autonomous non-governmental organizations*) et d'autres organismes semi-autonomes (Bach *et al.*, 2012). Certains textes insistent sur la notion de « semi-autonomie », notamment à propos des autorités fiscales de nombreux pays d'Afrique subsaharienne qui bénéficient d'une marge de manœuvre réelle mais limitée afin de réduire l'ingérence politique sans pour autant atteindre l'indépendance (Fjeldstad and Moore, 2009). L'analyse montre aussi que les typologies utilisées varient selon les contextes nationaux. En Chine par exemple, les agences centrales sont regroupées selon leur fonction (Ma *et al.*, 2024), tandis qu'au Danemark, la distinction repose sur l'intensité des interactions avec les citoyens ou les entreprises (Binderkrantz and Christensen, 2009). Du côté des États-Unis, les recherches opposent agences exécutives et agences indépendantes, ces dernières étant caractérisées par différents critères comme un mandat spécifié ou encore une structure à plusieurs membres (Richardson, 2022). En Suède comme en Norvège, l'accent est davantage mis sur la spécialisation des tâches des agences qui sont distinctes des ministères, avec, en Suède, une distinction selon les fonctions des agences, et en Norvège, une spécialisation horizontale des fonctions (Trondal *et al.*, 2021 ; Öberg and Wockelberg, 2021). Ces différences, bien qu'ancrées dans les réalités nationales, sont aussi façonnées par les perspectives analytiques privilégiées par les chercheurs de chaque contexte. D'autres travaux introduisent des catégories comme les « arm's length agencies », les *quangos* ou encore les agences à compétence nationale, chaque modèle se distinguant par son degré d'autonomie, le contrôle ministériel exercé et la nature des missions (Bézar and Preiss, 2008 ; Bach *et al.*, 2012). Plusieurs auteurs rappellent enfin la nécessité de clarifier les rôles des agences, d'éviter la confusion entre fonctions politiques et professionnelles, et de distinguer les agences à vocation réglementaire de celles à vocation exécutive ou consultative (Christensen and Laegreid, 2007 ; Maggetti, 2009).

### *Missions et buts*

Les agences gouvernementales se voient confier des missions variées, qui dépassent largement l'exécution des politiques publiques. Bien sûr, la mise en œuvre – qu'il s'agisse de fournir des services, de réguler, de contrôler ou d'apporter un appui technique aux ministères – reste une fonction essentielle (Binderkrantz and Christensen, 2009 ; Bach *et al.*, 2012; Trondal *et al.*, 2021). Mais ces organismes interviennent aussi activement dans la définition, l'orientation, voire la conception des politiques, ce qui brouille la frontière classique entre administration et pilotage politique (Maggetti, 2009 ; Trondal *et al.*, 2021). Cette remise en

cause de la distinction traditionnelle est particulièrement manifeste dans le cas des agences de régulation qui cumulent des fonctions de conseil, d'élaboration de normes, de suivi, de sanction, et parfois même d'initiative législative (Christensen and Laegreid, 2007 ; Maggetti, 2009). Cette évolution s'explique par la technicité croissante de certains secteurs, la recherche d'efficacité et la nécessité d'associer expertise et neutralité à la décision publique (Harvey et al., 2018 ; Thongprakob, 2018). Les missions confiées varient selon les contextes. Certaines agences poursuivent des objectifs très ciblés, comme l'augmentation des recettes fiscales en Afrique subsaharienne (Fjeldstad and Moore, 2009), la diffusion de technologies dans la santé en Angleterre (Harvey *et al.*, 2018), ou la promotion de la qualité de l'enseignement supérieur en Espagne (García Juanatey *et al.*, 2019). D'autres sont créées pour répondre à des enjeux de modernisation administrative, d'efficacité ou de pilotage stratégique, à l'image de l'Agence des participations de l'État en France, qui gère le portefeuille des entreprises publiques (Bézar and Preiss, 2008). On observe également des missions transversales, telles que le soutien à la transformation numérique (e.g. Digital Government Development Agency en Thaïlande) (Thongprakob, 2018) ou la coordination de politiques décentralisées (Nordholm and Adolfsson, 2024). Certaines agences supervisent, inspectent ou analysent des informations, tandis que d'autres contrôlent les fonds publics et contribuent à la transparence et à la performance (Lee and Whitford, 2013 ; Öberg and Wockelberg, 2021 ; Scott and Maccarthaigh, 2023).

### *Autonomie et contrôle*

Il existe une forte variation de l'autonomie politique entre agences, surtout liée aux tâches, mais aussi à des facteurs structurels et culturels. Les agences plus anciennes, notamment celles créées avant 1963, rapportent une autonomie plus élevée (Bach *et al.*, 2012). En Flandre, en Irlande et en Norvège, l'autonomie perçue est assez élevée, surtout parmi les agences anciennes (Bach *et al.*, 2012). L'autonomie peut être formelle, définie par les textes et statuts, ou de facto, c'est-à-dire dépendante des pratiques et des relations effectives de pouvoir (Bach *et al.*, 2012). Dans les systèmes parlementaires, la responsabilité politique des ministres implique que l'autonomie des agences reste encadrée (Bach *et al.*, 2012). Aux États-Unis, l'autonomie des agences est également conditionnée par l'influence du Congrès et du Président, notamment à travers les nominations et le budget (Richardson, 2022). En Afrique subsaharienne, les autorités fiscales disposent d'une autonomie de gestion pour limiter l'ingérence politique, mais leurs dirigeants sont nommés par l'exécutif et elles restent soumises à un contrôle budgétaire strict (Fjeldstad and

Moore, 2009). En Suède, l'indépendance constitutionnelle des agences coexiste avec des instruments de pilotage ministériel, tels que les contrats d'objectifs et les mécanismes d'évaluation (Öberg and Wockelberg, 2021). Au Danemark, les contrats de performance formalisent la délégation tout en maintenant la possibilité d'interventions ministérielles (Binderkrantz and Christensen, 2009). Enfin, les écrits scientifiques soulignent que l'équilibre entre autonomie et contrôle fait l'objet de tensions et d'ajustements selon les contextes et les évolutions politiques (Christensen and Laegreid, 2007).

### *Ressources*

Les agences gouvernementales, bien que séparées structurellement des ministères, restent suffisamment proches pour que les ministres puissent modifier leur budget et leurs objectifs principaux (Bach *et al.*, 2012). L'agencification implique des échanges de ressources entre agences et ministères, créant des réseaux de dépendance (Bach *et al.*, 2012). La taille des agences varie fortement, certaines fonctionnant avec de petits effectifs, comme le NTAC en Angleterre (environ sept personnes), tandis que d'autres emploient plusieurs milliers de personnes (Ryan *et al.*, 2008 ; Harvey *et al.*, 2018). En Afrique subsaharienne, les autorités fiscales peuvent offrir des salaires supérieurs à ceux de la fonction publique, mais restent dépendantes des dotations budgétaires annuelles (Fjeldstad and Moore, 2009). En Suède, la quasi-totalité des agences dépendent du financement public (Öberg and Wockelberg, 2021). Aux États-Unis, le Congrès détient un pouvoir budgétaire déterminant (Richardson, 2022). D'autres résultats montrent que certaines ressources comme la structure de direction, la proportion de professionnels, le financement issu d'activités marchandes, l'attention présidentielle et la réputation publique sont toutes mobilisées pour atteindre les objectifs et ont un effet positif sur l'efficacité des agences, alors que le nombre d'employés et la part de cadres nommés politiquement ont un effet négatif (Lee and Whitford, 2013).

### *Gouvernance publique*

Les agences participent fréquemment à la formulation des politiques, même dans les contextes où une séparation entre élaboration et mise en œuvre est la norme, et elles interviennent à différents stades du processus politique (Bach *et al.*, 2012). En Norvège, la formulation de politiques se fait largement au niveau des agences et les différences s'expliquent par des facteurs organisationnels. Les agences de régulation occupent souvent une position centrale dans les processus décisionnels, non seulement dans

la mise en œuvre mais aussi dans la mise à l'agenda, comme c'est le cas aux Pays-Bas, en Allemagne et en Suisse. Dans le secteur de la santé en Angleterre, une agence nationale a structuré l'implémentation de technologies cliniques, mais passer à une diffusion à grande échelle reste difficile (Harvey et al., 2018). En Chine, les fusions récurrentes d'agences traduisent la volonté d'adapter la structuration aux priorités politiques, tout en répondant à des besoins croissants de coordination (Ma and Christensen, 2019). Ces enjeux de coordination deviennent en effet déterminant dans de nombreux contextes. La multiplication des agences complexifie les relations institutionnelles, avec davantage d'interaction entre acteurs publics et privés, ce qui peut rendre la coordination plus difficile. Des soucis de coordination apparaissent également lorsqu'il faut répartir les rôles entre acteurs politiques et administratifs. Les critères ne sont pas toujours clairs, ce qui complique la prise de décision (Bach *et al.*, 2012). En Thaïlande, des difficultés apparaissent lors de la mise en place une gouvernance des données et affectent l'instauration d'une coopération inter- agences. L'absence de réseaux d'échange de données ou la fracture numérique compliquent l'adoption de nouvelles pratiques, surtout quand certains refusent de collaborer ou craignent la fuite d'informations (Thongprakob, 2018). En Afrique subsaharienne, la création d'autorités fiscales a permis des réformes dans la collecte des impôts, sans pour autant augmenter les recettes publiques, et a parfois généré de nouveaux problèmes de coordination (Fjeldstad and Moore, 2009). Les agences interagissent par exemple avec les groupes d'intérêt, et les relations avec ces entités dépendent à la fois des préférences stratégiques et des routines organisationnelles, la demande d'expertise et d'intermédiation jouant un rôle important. Les agences peuvent aussi jouer un rôle de courtier entre groupes d'intérêt et administration, selon les contextes nationaux (Braun, 2012). Par ailleurs, la managérialisation et la logique de marché ont transformé les structures et pratiques internes, avec une intensification des contrôles de performance et des tensions entre structure bureaucratique et activités (Karlsson, 2019). Enfin, la position des agences dans les réseaux administratifs influence leur probabilité de survie et éclaire la compréhension des restructurations organisationnelles (Ma *et al.*, 2024). En somme, la robustesse de la gouvernance publique dépend de la capacité des agences à composer avec les institutions, pratiques et traditions préexistantes, et à gérer la complexité et l'incertitude (Trondal et al., 2021).

#### *Barrières et facilitateurs du fonctionnement des agences*

Les difficultés de coordination constituent l'obstacle structurel majeur, mais d'autres facteurs internes et institutionnels entravent le bon

fonctionnement des agences. Dès le début d'une réforme, la résistance au changement apparaît fréquemment, parfois à cause de divergences d'opinion sur la valeur des innovations ou de tensions internes entre personnels (Harvey *et al.*, 2018). Dans l'enseignement supérieur, la résistance des universités et agences régionales aux réformes est signalée comme un frein majeur (García Juanatey *et al.*, 2019). Cette résistance est amplifiée lorsque les changements sont imposés de manière descendante, les cadres intermédiaires se sentant alors exclus des décisions. Cela peut créer des divisions internes et nuire à l'appropriation des réformes (Ryan *et al.*, 2008). Au moment de la mise en œuvre de politiques, le manque de clarté dans la définition des politiques freine les initiatives. La lourdeur des règles, des procédures et le poids de la hiérarchie limitent la marge de manœuvre des agents (Karlsson, 2019). Le ressentiment du personnel, notamment face à des écarts de rémunération ou à la perte de certaines prérogatives, ressort dans le secteur fiscal, tout comme la difficulté à synchroniser collecte et politique fiscale (Fjeldstad and Moore, 2009). Du côté de la gestion interne, la managérialisation et la logique de marché créent des tensions entre exigences bureaucratiques et dynamiques opérationnelles, la légitimation du rôle managérial reposant alors sur l'autorité et les récits organisationnels (Karlsson, 2019). Au-delà de ces aspects, la position institutionnelle des agences influence leur capacité d'action. Les agences en périphérie des réseaux institutionnels sont plus vulnérables, alors que celles qui occupent une place centrale semblent mieux protégées et peuvent tirer parti de leur réseau (Ma *et al.*, 2024). La confiance entre agences et ministères, la clarté des rôles, ou encore l'attitude face aux politiques en place jouent aussi sur le degré d'implication et d'autonomie accordé (Bach *et al.*, 2012 ; Bjurstrøm, 2020). Inversement, la stabilité, l'expertise, la capacité organisationnelle, la présence de professionnels qualifiés et un leadership stable sont souvent citées comme des leviers pour renforcer l'autonomie et l'influence des agences (Verschuere, 2009 ; Lee and Whitford, 2013). Enfin, le contrôle politique et les dépendances institutionnelles compliquent la mise en œuvre des réformes et limitent l'autonomie réelle des agences (Christensen and Laegreid, 2007 ; Linhardt and Muniesa, 2011), tandis qu'un changement trop fréquent des cadres nommés politiquement ou une taille trop importante de l'agence peuvent nuire à son efficacité (Lee and Whitford, 2013).

#### *Implications pratiques pour les politiques publiques*

Plusieurs enseignements concrets pour émergent pour les décideurs. D'abord, il est essentiel de prendre en compte l'histoire des réformes. Comprendre comment les agences ont évolué ou été créées aide à mieux

saisir leur rôle dans la fabrication des politiques. En général, la création ou la transformation d'une agence ne se limite pas à un simple ajustement technique et complexifie les relations institutionnelles avec davantage d'acteurs impliqués, ce qui oblige à regarder au-delà du seul ministère de tutelle (Bach *et al.*, 2012). Dans le domaine de la santé, il est recommandé qu'une agence nationale s'appuie sur des réseaux locaux pour diffuser les compétences nécessaires à l'adoption de nouvelles technologies, plutôt que de se limiter à un accompagnement direct auprès de quelques structures (Harvey *et al.*, 2018). En Afrique subsaharienne, la mise en place d'agences spécialisées a permis d'introduire des réformes administratives et d'accroître la capacité de l'État à collecter des recettes fiscales, mais cela a aussi généré de nouvelles relations avec les ministères des finances, parfois sources de complications (Fjeldstad and Moore, 2009). Ces dynamiques montrent que la création d'agences transforme les équilibres institutionnels et que la réussite des réformes dépend de la capacité à gérer ces nouvelles interfaces et à anticiper les éventuels conflits de compétences (Fjeldstad and Moore, 2009). Par ailleurs, la position centrale d'une agence dans un réseau administratif réduit sa probabilité de suppression, et que les agences plus grandes ou à statut légal fort en bénéficient davantage (Ma *et al.*, 2024). L'exemple chinois montre que la réussite des fusions d'agences requiert une intégration fonctionnelle, une co-localisation et un leadership fort, ces facteurs étant considérés comme applicables dans d'autres pays également (Ma and Christensen, 2019). Les travaux soulignent que la réussite des réformes dépend fortement du contexte. Il n'existe pas de modèle universel de gouvernance. La création d'agences spécialisées peut certes clarifier les responsabilités, mais elle peut aussi rendre la coordination plus complexe et augmenter les coûts (Christensen and Laegreid, 2007). Enfin, pour renforcer l'autonomie et l'efficacité des agences, il est important de miser sur une mission claire, le recrutement de personnel qualifié et la décentralisation des pouvoirs (Richardson, 2022).

## Comment les agences sont-elles étudiées ?

### *Cadres théoriques*

Presque la moitié (11/25) des articles ne précisent pas explicitement les cadres d'analyses utilisés. Pour les autres, on constate une très grande diversité des cadres théoriques mobilisés, incluant les approches institutionnalistes sous leurs différentes formes, les théories organisationnelles, le New Public Management et, plus marginalement, l'analyse critique du discours (Tableau 2).

Tableau 2. Cadres théoriques mobilisés dans les études concernées

Documents	Cadres théoriques	Références des cadres	Pays de l'étude
Bach et al. (2012)	Institutionnalisme (introduction à un numéro thématique qui discute d'autres cadres utilisés dans les contributions présentées : réseau d'acteurs, théorie du choix rationnel, dépendance aux ressources, théorie de la contingence, etc.)	(Moe, 1997)	Suisse, Allemagne, Belgique, Hong- Kong
Harvey et al. (2018)	Cadre intégré-PARIHS	(Harvey and Kiston, 2016)	Royaume-Uni
Fjeldstad et Moore (2009)	Nouvelle économie institutionnelle et New Public Management (NPM)	(Root, 1989; Persson and Tabellini, 1994)	Afrique subsaharienne
Ma et al. (2024)	Théories du réseau collaboratif et de la cessation d'agence	(Agranoff and McGuire, 2001 ; Provan and Milward, 2001 ; Lewis, 2002 ; Isett et al., 2011 ; Ma and Christensen, 2019 ; Boin et al.)	Chine
Karlsson (2019)	Analyse critique du discours (CDA)	(Fairclough, 1995)	Suède
Braun (2012)	Prise de décision stratégique et théorie de la dépendance aux ressources	(Pfeffer and Salancik, 1978)	Royaume-Uni et Pays-Bas
Ma et Christensen (2018)	Perspective instrumentale- structurelle, perspective culturelle	(Hall and Taylor, 1996)	Chine
Bjurstrøm (2020)	Théorie du principal-agent, théorie de la gouvernance bienveillante (Stewardship theory)	(Eisenhardt, 1989 ; Davis et al., 1997)	Norvège
Binderkrantz et Christensen (2008)	Théorie des coûts de transaction	(Williamson, 1985)	Danemark
Linhardt et Muniesa (2011)	New Public Management (NPM)	(Pollitt and Bouckaert, 2004a)	France
Verschuere (2009)	New Public Management (NPM), séparation des politiques et des opérations, modèle de complémentarité	(Aucoin, 1990 ; Svara, 1998 ; Christensen and Lægreid, 2001a ; Svara, 2001 ; Schick, 2002 ; Pollitt et al., 2004)	Belgique
Maggetti (2009)	Approche institutionnelle large, néo-institutionnalisme	(Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio, 1991; Hall and Taylor, 1996; Moe, 1997)	Pays-Bas, Suède et Suisse
Christensen et Laegreid (2004)	Approche institutionnelle large	(Christensen and Lægreid, 2001b; Pollitt and Bouckaert, 2004b)	Norvège
Lee et Whitford (2012)	Vue basée sur les ressources (Resource-Based View, RBV)	(Barney, 1991)	États-Unis d'Amérique

*Méthodologies utilisées*

Les études mobilisent des méthodes très variées, allant des études de cas qualitatives et analyses documentaires aux enquêtes quantitatives, analyses de réseaux ou approches mixtes (Tableau 3).

**Tableau 3. Méthodologie utilisée dans les études**

<b>Document</b>	<b>Outil d'évaluation des méthodes mixtes (MMAT)</b>	<b>Méthodes principales</b>	<b>Source des données / Population</b>
Bach et al. (2012)	Non applicable (conceptuel/ documentaire)	Revue des écrits, analyse conceptuelle	Articles, études de cas, entretiens d'experts
Harvey et al. (2018)	Qualitative	Étude de cas empirique, entretiens semi-directifs, etc.	4 organisations de santé, cliniciens
Fjeldstad et Moore (2009)	Quantitative descriptive	Analyse d'enquête du FMI, analyse comparative	Enquête FMI, autorités fiscales africaines
Ma et al. (2024)	Quantitative descriptive	Analyse longitudinale, analyse de réseau social	1 243 tâches, agences centrales chinoises
Karlsson (2019)	Qualitative	Groupes de discussion, analyse ethnométhodologique	4 groupes de discussion, questionnaires suédois
Braun (2012)	Quantitative descriptive	Enquêtes, régression logistique ordonnée	8821 responsables, 345 groupes d'intérêt
Ma et Christensen (2018)	Qualitative	Études de cas, entretiens approfondis, recherche archivistique	7 employés, archives, documents officiels
Trondal et al. (2020)	Quantitative descriptive	Enquête par questionnaire, analyse quantitative, régressions	1 963 répondants, 47 agences norvégiennes
Nordholm et Adolfsson (2024)	Quantitative descriptive	Enquête par questionnaire, analyse quantitative, régressions	Administration centrale suédoise
García Juanatey et al. (2019)	Méthodes mixtes	Analyse documentaire, entretiens	Agences nationales/régionales, universités
Scott et Maccarthaigh (2023)	Non applicable (conceptuel/ documentaire)	Analyse documentaire, analyse de rapport d'audit, analyse comparative	Rapports d'audit, documents officiels
Ryan et al (2008)	Qualitative	Étude de cas, analyse documentaire, entretiens semi-directifs	14 gestionnaires, 16 groupes de discussion, 468 employés
Öberg et Wockelberg (2020)	Quantitative descriptive	Analyse quantitative, base de données, analyse longitudinale	182 agences, 1 752 observations

<b>Document</b>	<b>Outil d'évaluation des méthodes mixtes (MMAT)</b>	<b>Méthodes principales</b>	<b>Source des données / Population</b>
Van Vuuren (2016)	Qualitative	Étude de cas, analyse de documents internes, entretiens approfondis	5 dirigeants, documents internes
Richardson (2022)	Qualitative	Revue historique, analyse de cas multiples, analyse documentaire	3 agences américaines
Bjurstrøm (2020)	Quantitative non randomisée	Enquête, analyse documentaire, analyse quantitative multi-niveau	700 bureaucrates, 30 agences
Thongprakob (2019)	Qualitative	Entretiens semi-directifs/approfondis, analyse documentaire	26 répondants, DGA Thaïlande
Binderkrantz et Christensen (2008)	Quantitative descriptive	Codage de contrats de performance, analyse documentaire	Contrats, documents officiels
Tama (2016)	Qualitative	Analyse documentaire, entretiens d'experts, étude de cas limitée	Rapports stratégiques, 50 entretiens
Bézar et Preiss (2007)	Non applicable (conceptuel / documentaire)	Analyse institutionnelle (pas de méthode détaillée explicitement)	Documents institutionnels
Linhardt et Muniesa (2011)	Qualitative	Analyse d'archives, entretiens, analyse documentaire	10 entretiens, archives, documents officiels
Verschuere (2009)	Qualitative	Étude de cas unique, questionnaire, analyse documentaire	1 agence flamande, 24 répondants
Maggetti (2009)	Méthodes mixtes	Étude de cas comparative, QCA, entretiens, enquête, analyse de réseau	6 processus, 3 pays européens
Christensen et Laegreid (2004)	Méthodes mixtes	Études de cas, analyse empirique et théorique, analyse documentaire	2 cas norvégiens, documents officiels
Lee et Whitford (2012)	Quantitative descriptive	Analyse de données de panel, analyse quantitative, collecte de données multi-sources	Agences fédérales américaines (panel)

### *Limites des études*

Les auteurs relèvent plusieurs limites à leur travail. L'absence de lien explicite avec les travaux scientifiques existants sur le rôle décisionnel des bureaucraties publiques et leurs interactions avec les élus, le manque d'études comparatives et la focalisation sur les hauts fonctionnaires ministériels plutôt que sur les dirigeants d'agences constituent des points faibles (Bach *et al.*, 2012). Le choix d'un seul cas peut poser un problème,

en limitant la portée des résultats et en rendant difficile la généralisation (Harvey *et al.*, 2018). En Afrique subsaharienne, la diversité des contextes, le manque de données fiables et l'influence de facteurs extérieurs comme les prix des matières premières rendent la généralisation très délicate. Concernant les études sur la Chine, le choix méthodologique de recourir à un réseau formel, conçu à partir de plans d'action gouvernementaux, constitue une limite. Les spécificités du régime politique chinois restreignent aussi la possibilité de généraliser les résultats à d'autres contextes (Ma *et al.*, 2024). L'étude de Karlsson (2019) reconnaît que la nature manipulée des situations de collecte de données, comme les focus groups, peut influencer la validité méthodologique en affectant la spontanéité des interactions. La traduction des données verbales d'une langue à une autre peut entraîner une perte de nuances et ainsi réduire la fidélité des analyses à l'original. L'utilisation de données subjectives plutôt que de données objectives, des taux de réponse faibles ou l'absence de données de réseau sont aussi mentionnés comme sources de biais ou de limites pour la généralisation (Braun, 2012). Parmi les limites classiques figurent la petite taille des échantillons, l'absence de suivi dans le temps ou la focalisation sur seulement deux cas, ce qui rend les conclusions fragiles et pousse à recommander des recherches plus larges ou quantitatives (Ma and Christensen, 2019 ; Bjurstrøm, 2020). Enfin, plusieurs auteurs insistent sur le besoin de recherches futures pour approfondir l'analyse par des études de cas multiples, développer des comparaisons internationales, mieux documenter les effets des réformes, ou compléter les analyses par des données qualitatives ou des approches mixtes (Christensen and Laegreid, 2007 ; Maggetti, 2009 ; Verschuere, 2009 ; García Juanatey et al., 2019).

## **DISCUSSION**

### **Synthèse globale**

Cette revue a permis de dresser une cartographie analytique des écrits scientifiques sur les agences gouvernementales. À travers l'analyse d'un corpus pluridisciplinaire couvrant diverses régions du monde, la revue a exploré les différentes définitions, les degrés d'autonomie, les mécanismes de contrôle, le fonctionnement interne des agences ainsi que leur rôle croissant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Si la revue confirme les résultats de Bach (2012) concernant la tension entre autonomie et contrôle politique, le rôle concret des agences dans l'élaboration des politiques publiques, ainsi que les enjeux de gouvernance qui les entourent, elle apporte toutefois des éléments nouveaux en les

confrontant à une variété géographique plus large (Europe, Amérique du Nord, Afrique, Asie et Océanie), offrant ainsi un panorama analytique plus étendu et nuancé du phénomène (Tableau 4). Elle se penche, de surcroît, sur des éléments moins explorés comme la performance, la gouvernance multi-niveaux et les dynamiques de transformation organisationnelle, apportant un éclairage complémentaire permettant d'enrichir la compréhension globale des transformations liées à l'agencification.

**Tableau 4. Aperçu des pays couverts : régime politique et système administratif**

<b>Continent</b>	<b>Pays couverts</b>	<b>Régime politique</b>	<b>Système administratif</b>
Europe	Suède	Parlementaire	Centralisé, indépendance constitutionnelle des agences
	Norvège	Parlementaire	Centralisé
	Belgique	Parlementaire	Fédéral
	Allemagne	Parlementaire	Fédéral
	Espagne	Parlementaire	Très décentralisé
	Irlande	Parlementaire	Centralisé
	Royaume-Uni	Parlementaire	Centralisé
	Danemark	Parlementaire	Centralisé
	France	Parlementaire	Centralisé
	Pays-Bas	Parlementaire	Centralisé
	Suisse	Parlementaire collégial	Confédéral
Afrique	Kenya, Tanzanie, Ouganda	Présidentiel	Décentralisé
	Malawi, Rwanda, Zimbabwe, Sierra Leone, Lesotho, Gambie, Maurice	Présidentiel	Centralisé
	Afrique du Sud	Parlementaire hybride	Centralisé
	Éthiopie	Parlementaire fédéral	Fédéral
Amérique du Nord	États-Unis	Présidentiel	Fédéral
	Canada	Parlementaire fédéral	Fédéral
Asie	Chine	Parti unique	Très centralisé
	Thaïlande	Monarchie constitutionnelle	Centralisé
	Hong Kong	Régime administratif spécial	Centralisé
Océanie	Australie	Parlementaire	Fédéral

## Mise en perspective

### *Entre autonomie et contrôle des agences*

Les écrits analysés révèlent une préoccupation récurrente autour de la question de l'autonomie réelle des agences gouvernementales. Avec le New Public Management comme horizon, beaucoup d'États ont recherché par les réformes d'agencification une administration à la fois plus efficace et moins soumise aux assauts du politique, mais aussi plus transparente et professionnelle. Pourtant, la plupart de ces agences semi-autonomes restent soumises à des mécanismes de contrôle très actifs. Derrière la notion d'autonomie, se cachent en réalité des arrangements multiples qui varient selon le pays et le secteur. Si l'autonomie englobe l'autonomie managériale, structurelle, financière, légale et « interventionnelle » (i.e. la latitude de l'agence à utiliser effectivement ses compétences sans intervention ou sanction a posteriori de l'exécutif central) (Verhoest *et al.*, 2004b), il n'existe de surcroît pas de lien direct entre statut légal formel et autonomie effective. Deux agences ayant le même statut peuvent jouir de degrés d'autonomie très différents selon la façon dont le contrôle est exercé. De plus, une agence disposant de nombreuses prérogatives stratégiques peut voir son usage limité par un contrôle budgétaire serré ou un régime d'audit renforcé (Verhoest *et al.*, 2004b). Peu importe le contexte institutionnel, le contrôle demeure présent, à travers le jeu des nominations, la fixation d'objectifs, la surveillance des résultats ou encore la maîtrise du budget. Même dans les cas où l'indépendance est revendiquée, comme en Suède, le pilotage s'exerce toujours, mais dans des formes plus discrètes. Ainsi, Maggetti (2009) montre que c'est bien l'indépendance « de facto », c'est à dire la marge de manœuvre réelle que l'agence peut exercer au quotidien, qui explique la centralité des agences dans la fabrique des politiques publiques, pas simplement dans la mise en œuvre, mais dans toutes les étapes du processus politique, depuis la définition des agendas jusqu'à l'élaboration des normes. Conformément à ce constat, cette revue relève que l'autonomie formelle ne vaut, en pratique, que si elle se traduit par un accès aux décisions clés, une capacité à peser dans les choix ou encore à initier ou bloquer des réformes. Maggetti va plus loin en observant que si le Parlement manque d'expertise ou de ressources, les agences occupent plus d'espaces, surtout si elles restent proches ou dépendantes des acteurs qu'elles régulent. Ainsi, dans certains contextes, l'autonomie affichée est purement symbolique tandis que dans d'autres, elle se traduit par une influence réelle sur les politiques. Le niveau d'autonomie évolue aussi en fonction du secteur et des périodes. Une agence peut être très autonome dans la phase d'élaboration des règles, mais beaucoup plus contrôlée lors

de leur application, ou inversement. Il n'y a donc pas de modèle unique de l'autonomie. Les agences vivent dans un espace de négociation permanente. Leur poids concret dépend tout autant de leur capacité à rester hors de portée du politique que de leur aptitude à manier l'expertise et à gérer les relations avec les parties prenantes (Maggetti, 2009). Toutefois, la revue introduit également des éléments nouveaux relatifs à l'autonomie des agences. L'élargissement de l'analyse du continent africain a permis de montrer que l'autonomie dépend de surcroît de facteurs exogènes comme la dépendance à l'aide ou la fragmentation des sources de financement, qui modulent la réalité de leur autonomie (Verhoest et al., 2004b ; Nonvignon et al., 2024 ; Odoch et al.). Une étude comparative sur le processus de mise à jour des listes nationales de médicaments essentiels au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda montre par exemple que, malgré la formalisation d'instances multipartites et d'étapes de sélection « conformes à la recommandation de l'OMS », la majorité des arbitrages sont en réalité influencés par des contraintes budgétaires nationales (l'achat n'est garanti que si la ligne budgétaire le permet), ainsi que par la dépendance aux bailleurs internationaux pour certaines maladies prioritaires. L'autonomie décisionnelle des agences nationales est alors conditionnée par la fragmentation des financements et l'intervention d'acteurs comme le Global Fund (Odoch et al.). Cette dépendance vis-à-vis de bailleurs ou d'institutions internationales est accentuée dans le secteur de la santé en Afrique. Le cas des Centres africains de contrôle et de prévention des maladies (Africa CDC) montre que même dans des dispositifs revendiquant plus de souveraineté institutionnelle, l'organisation et les décisions de ces agences sont souvent contraintes par la structure de l'aide internationale et le mode d'allocation des financements. Dans de nombreux pays, le financement externe substitue partiellement le financement public, limitant ainsi les marges de manœuvre réelles des agences, même lorsque la rhétorique d'autonomie est affichée (Nonvignon *et al.*, 2024).

#### *L'implication des agences dans les politiques publiques*

L'analyse des travaux recensés confirme les constats formulés par Bach et al. (2012) sur le rôle actif des agences tout au long du cycle des politiques publiques, discréditant l'hypothèse d'une séparation nette entre élaboration et mise en œuvre. Dans de nombreux pays et pour la majorité des secteurs étudiés, les agences gouvernementales s'impliquent activement dans la fabrication des politiques publiques et ne se contentent pas d'assurer la simple exécution technique. Leur participation s'étend de la mise à l'agenda à la mise en œuvre, un processus lors duquel elles apportent leur expertise, conseillent et formulent des propositions, voir

contribuent directement à l'écriture de textes législatifs ou réglementaires. Elles constituent ainsi de véritables pivots dans la circulation de l'expertise (Strachan *et al.*, 2023). Pour autant, cette prise de part active n'est pas uniforme. En Allemagne, cette implication peut amener certaines agences à forger réellement leur environnement réglementaire, et en amener d'autres à ne fournir qu'une expertise (Bach, 2012). Une des grandes leçons de la recherche scientifique est que la place concrète prise par les agences dépend en grande partie des tâches qui leur sont confiées. Les agences jouant un rôle de conseil politique bénéficient généralement d'une autonomie décision plus forte dans la formulation des politiques (Bach, 2012), tandis que l'expertise technique et l'expérience des agences de régulation leur permet naturellement d'être consultées voire impliquées dans la fabrique des politiques publiques. Plusieurs facteurs renforcent cette dynamique. La confiance mutuelle entre dirigeants d'agence et responsables ministériels favorise la délégation, tandis que la taille, le degré de spécialisation ou encore la réputation d'une agence accroissent sa capacité d'influence (Bach, 2012). L'implication réelle varie donc selon le type d'agence, la mission et le secteur. Cependant, l'implication des agences relève aussi d'un jeu de pouvoir. En effet, même lorsque les agences ont un rôle actif dans le processus politique, leur contribution reste souvent conditionnée à la volonté du ministère de tutelle, qui garde un rôle de « gatekeeper » (Bach, 2012). De plus, les données empiriques montrent que la plupart des activités formelles de rédaction de lois, de décrets, ou de consultation, restent largement pilotées par la bureaucratie ministérielle (Bach, 2012). On observe ainsi une complémentarité entre les agences qui alimentent la réflexion, et les ministères à qui reviennent le pouvoir de prendre la décision finale. Finalement, la grande diversité des situations observées renforce l'idée déjà solide dans la recherche scientifique que l'on ne peut définir de règle unique ou de frontière claire entre élaboration et mise en oeuvre. Que ce soit à travers la production de données, le conseil ou la gestion de dispositifs complexes comme la couverture sanitaire universelle, les agences sont des acteurs majeurs dans la fabrique des politiques publiques dont l'influence fluctue selon le contexte institutionnel, la capacité interne et les jeux d'influence externes (Bach *et al.*, 2012 ; Strachan *et al.*, 2023 ; Federspiel *et al.*, 2025). L'élargissement géographique de cette revue confirme cette balance entre implication et pilotage ministériel. Au Ghana, le rôle du Ghana Health Service dans la production de données scientifiques est déterminant pour orienter les choix publics et réformer les grands programmes nationaux tels que l'assurance maladie (Strachan *et al.*, 2023). Il en est de même au Sénégal, où l'Agence sénégalaise de la Couverture Sanitaire Universelle (Sen- CSU) joue un rôle majeur dans la

formulation des stratégies nationales Leur expertise justifie ainsi leur présence dans le processus de fabrication des politiques publiques (Federspiel *et al.*, 2025), mais leur marge d'action dépend aussi du contexte politique et financier. La revue montre aussi que la coopération et la confiance mutuelle entre les acteurs favorisent l'intégration de l'expertise dans la décision politique (Ghana, Mexique), tandis qu'un contexte de tensions ou de concurrence entre acteurs peut limiter le rôle des agences à la transmission de données ou à un rôle purement exécutoire (Strachan *et al.*, 2023).

### *Agences et enjeux de gouvernance*

L'analyse du corpus met en évidence que les enjeux de gouvernance constituent l'un des défis les plus structurants du phénomène d'agencification. Alors même que les agences ont été conçues dans un souci de recherche d'une plus grande efficacité, leur développement s'est souvent accompagné d'une complexification des relations institutionnelles. Cette diversification des parties prenantes génère une profonde transformation de la gouvernance publique qui ne relève plus uniquement d'une logique verticale et hiérarchique mais qui évolue vers des formes plus intégrées où diverses entités interagissent à divers niveaux. Du fait de l'insertion des agences dans la fabrication des politiques publiques, la question de la coordination devient centrale. Les travaux de Verhoest *et al.* (2004a) montrent que l'émergence de structures autonomes impose de repenser les mécanismes de pilotage et de combiner différents registres de coordination (hiérarchie, réseau, marché) pour maintenir une cohérence dans l'action publique. Cette analyse rejoint les observations faites lors des crises sanitaires majeures, où la coordination requiert l'articulation d'acteurs multiples et où la gouvernance se traduit à la fois par la mise en place de comités de pilotage, mais aussi par une évolution permanente des arrangements institutionnels selon l'ampleur et la nature de la crise (Wu *et al.*, 2023). Concrètement, le développement des agences entraîne une redéfinition des frontières administratives et de nouveaux enjeux dans la répartition des compétences. Les travaux existants recensent ainsi de nombreux exemples de conflits de compétences, de redondances fonctionnelles ou encore d'incertitudes sur l'autorité décisionnelle, notamment lors de réformes majeures, de fusions d'agences ou de crises (Wu *et al.*, 2023). Les travaux de Verhoest et Bouckaert (2004) montrent que d'un côté, la coordination verticale classique tend à garantir la cohérence des politiques publiques, mais que celle-ci atteint ses limites lorsque la complexité des enjeux ou la diversité des missions amènent les agences à s'imposer comme des acteurs incontournables. Dans notre corpus, cette tension entre autonomie et

nécessité du pilotage collectif apparaît comme un fil rouge. Dès qu'un secteur gagne en technicité ou en interdépendance, la coordination hiérarchique atteint ses limites. La montée en puissance de la gouvernance horizontale permet ainsi d'intégrer diverses parties prenantes, ce qui est notamment essentiel lors de situations épidémiques où la flexibilité de coordination inter-agences conditionne l'efficacité de l'action publique (Wu *et al.*, 2023). Certains travaux insistent ainsi sur le rôle du gouvernement comme « network manager », chargé de faciliter le dialogue, de créer des espaces communs de décision, voire de repositionner les acteurs selon l'évolution des enjeux (Verhoest *et al.*, 2004a). Dans tous les cas, la question de la responsabilité demeure centrale. La multiplication des agences a souvent conduit à une diversification des relations de responsabilité. Certaines agences sont très tournées vers la tutelle ministérielle, d'autres doivent aussi négocier, par exemple dans le cadre de comités de gouvernance, avec d'autres agences, des partenaires privés, ou rendre compte à la société civile. Cela présente le risque d'une dilution ou d'une confusion des responsabilités (Adeoye *et al.*, 2024). L'accroissement des parties prenantes tend aussi à amplifier l'incertitude sur l'autorité décisionnelle, particulièrement dans les systèmes de santé à gouvernance complexe (Wu *et al.*, 2023). Enfin, conformément aux travaux de Verhoest *et al.* (2004), l'analyse du corpus montre qu'une agence bien intégrée dans son écosystème institutionnel sera non seulement mieux armée pour survivre mais aussi pour innover et s'adapter plus rapidement aux crises ou aux changements politiques. Ce défi lié aux enjeux de gouvernance est particulièrement manifeste dans des contextes de gouvernance très fragmentés. C'est par exemple le cas du Nigeria, où la gestion du Basic Health Care Provision Fund (BHCPF) implique simultanément des agences nationales, des entités décentralisées, la société civile et des bailleurs de fonds internationaux, rendant le dispositif de gouvernance « multistakeholder » et générant des chevauchements de compétences et des difficultés à clarifier les rôles (Adeoye *et al.*, 2024). La coexistence de différentes agences nationales, du ministère fédéral de la Santé et de structures déconcentrées crée des incertitudes sur le rôle de chaque acteur, ce qui est source de conflits de compétence, de redondances ou encore de blocages (Adeoye *et al.*, 2024). Les retours d'expérience issus du BHCPF nigérian montrent également que l'efficacité de cette gouvernance en réseau dépend fortement de la confiance entre les acteurs, de la clarté des rôles attribués à chaque partie et du partage de l'information, qui font souvent défaut dans la gestion quotidienne (Adeoye *et al.*, 2024). L'étude du BHCPF suggère par ailleurs que l'adaptabilité et l'ouverture à la participation citoyenne sont des facteurs clés d'une coordination effective, tout autant que la clarté des

processus de décision (Adeoye *et al.*, 2024). En résumé, la gouvernance implique désormais la combinaison de plusieurs mécanismes de coordination, la gestion des interdépendances institutionnelles et l'invention de nouvelles formes de responsabilité. En ce point, la présente revue illustre tant les réussites que les points de blocages de ces configurations.

### Limites de la revue

Cette revue, malgré sa volonté d'exhaustivité, présente plusieurs limites qu'il faut garder à l'esprit lors de l'interprétation des résultats obtenus. La focalisation sur des publications en anglais ou en français a pu conduire à la sous-représentation de certaines zones géographiques, et la concentration sur les agences nationales ou fédérales tend à invisibiliser les configurations régionales. De plus, la recherche a été restreinte à un nombre déterminé de bases de données académiques, ce qui ne garantit pas une couverture absolue des écrits scientifiques sur le sujet. Par ailleurs, la période étudiée privilégie les tendances récentes, potentiellement au détriment des évolutions de plus long terme, bien que cela soit justifiée par la dynamique récente de l'agencification. L'hétérogénéité des approches méthodologiques des études recensées, la variabilité des niveaux de détail sur les contextes d'enquête ou les objets d'étude, tout comme l'inégale mobilisation des cadres théoriques réduisent la possibilité de généraliser les résultats. Enfin, la difficulté d'accéder à certaines sources pèsent également sur la représentativité de l'analyse. Dans ce contexte, il importe de considérer cette scoping review comme une cartographie partielle mais structurée des connaissances actuelles, plus que comme une vérité définitive.

Afin d'illustrer les résultats de la revue et de les confronter à une expérience empirique, nous proposons l'encadré 1 consacré à la Sen-CSU au Sénégal. Cet encadré repose sur l'analyse de six entretiens semi-directifs menés avec des acteurs institutionnels impliqués dans sa mise en œuvre de longue date. Il s'agit d'un éclairage complémentaire visant à montrer comment les enjeux d'autonomie, de gouvernance et d'implication des agences dans les politiques publiques se posent dans un contexte spécifique. L'encadré met également en évidence d'autres défis propres à la protection sociale en santé, notamment en matière de gouvernance et de coordination.

### Encadré 1. Illustration empirique : la Sen-CSU au Sénégal

La création de l'Agence nationale de la Couverture Maladie Universelle (ANACMU) est avant tout le résultat d'une volonté politique, notamment à partir de 2013, de répondre au faible taux de couverture en assurance maladie (moins de 20 % en 2007/2008). La transformation de la cellule originelle vers une agence s'est imposée pour donner davantage d'autonomie de gestion et pour relever le défi de la massification de l'assurance maladie, notamment pour les travailleurs du secteur informel et le monde rural. L'Agence nationale de la CMU (ANACMU) a ainsi été créée en 2015 par décret, la dotant d'une autonomie de gestion et d'un budget propre. L'objectif est d'assurer la mise en place opérationnelle des dispositifs d'assurance maladie dans le pays (au niveau communautaire, puis départemental). L'évolution la plus récente est marquée par le décret de mars 2024 qui transforme l'ANACMU en Agence sénégalaise de la Couverture Sanitaire Universelle (Sen-CSU). Ce nouveau cadre juridique la positionne comme assureur principal, lui donnant la capacité d'enrôler directement les populations et d'assurer leur prise en charge sans passer par les mutuelles de santé. Cette nouveauté s'accompagne d'un changement de paradigme dans lequel l'agence ne subventionne plus les mutuelles mais procède dorénavant par un achat de soins auprès des prestataires. Le décret renforce également son rôle de coordination entre les acteurs de la protection sociale en santé afin d'améliorer l'efficacité du système. Cette réforme traduit la volonté d'aller vers un dispositif plus intégré et de tendre ainsi vers la couverture sanitaire universelle.

Les avis convergent sur le caractère relatif de l'autonomie de l'agence. Elle est avant tout présentée comme une autonomie de gestion, lui permettant de disposer d'un budget propre, d'organiser son fonctionnement et d'assurer la direction technique des opérations, favorisant ainsi une certaine fluidité dans l'exécution des tâches. L'agence est cependant soumise à une tutelle technique par le Ministère de la Famille et des Solidarités, et à une tutelle financière par le Ministère des Finances et du Budget. Cette autonomie reste donc encadrée par la législation et limitée par la forte dépendance de l'agence aux subventions étatiques qui couvrent environ 90 % du budget. Les interlocuteurs insistent sur le fait qu'autonomie ne signifie pas indépendance. Dans la pratique, l'essentiel des décisions stratégiques demeure sous le contrôle de la tutelle politique. L'agent comptable, détaché du ministère des finances, exerce un contrôle direct sur les dépenses, et le directeur général est nommé par décret présidentiel. Les mécanismes de contrôle sont à la fois internes et externes et comportent des audits, des contrôles de la Cour des comptes et des validations par différents conseils. Par ailleurs, si certains soulignent que l'influence du politique dans le fonctionnement de l'agence a pu se faire sentir par le passé, elle semble moins marquée aujourd'hui. Pour autant, le pilotage politique reste prépondérant, les grandes orientations étant dictées par le gouvernement.

Bien que la Sen-CSU soit une agence d'exécution, sa participation à la fabrication des politiques publiques se révèle réelle et fréquente. Si

l'agence est avant tout un « bras technique » dont le rôle est de mettre en œuvre les directives stratégiques définies par le gouvernement, il ressort que son expertise technique et sa fine connaissance des enjeux de terrain lui confèrent un rôle actif dans l'élaboration des politiques publiques. L'agence est ainsi régulièrement impliquée dans les réflexions, les groupes de travail et la validation de nouveaux dispositifs, en collaboration avec les techniciens du ministère. Plusieurs interlocuteurs témoignent ainsi d'une participation de la Sen-CSU à la rédaction de documents stratégiques majeurs comme la lettre de politique sectorielle, le Plan stratégique de développement ou encore la Stratégie nationale de financement de la santé. Cette expertise, présentée comme un atout clé pour garantir la pertinence et l'efficacité des politiques de protection sociale en santé, en fait un partenaire incontournable dans l'élaboration des politiques publiques de protection sociale en santé. Toutefois, cette contribution s'inscrit toujours dans un cadre défini par l'État. La Sen-CSU n'a pas la latitude pour prendre des décisions politiques. Les décisions finales et les grandes orientations restent du ressort des autorités politiques, mais l'agence exerce une influence déterminante dans la définition et l'élaboration des politiques publiques.

Les entretiens convergent vers le constat d'importantes difficultés de gouvernance et de coordination entre les différents acteurs intervenant dans la protection sociale en santé. Ces défis sont liés à la fragmentation institutionnelle, au manque de coordination et à la récurrence de conflits de compétences entre les différents acteurs. Si la seconde mission de la Sen-CSU est d'assurer la coordination des acteurs qui interviennent dans le secteur de la protection sociale en santé, cette mission est difficile en pratique. La forte fragmentation des régimes (fonctionnaires, secteur privé, initiatives de gratuité, secteur informel, etc.) génère des chevauchements dans les missions et des doublons de prise en charge du fait des cibles communes, notamment entre le régime d'imputation budgétaire, les initiatives de gratuité et le secteur informel. Les réunions de coordination inter-institutions sont peu fréquentes et désertées par certains décideurs. La reconnaissance du leadership de l'agence en matière de coordination ne semble pas acquise par toutes les parties prenantes. De plus, la gestion centralisée des données inter-régimes notamment à travers la mise en place d'un entrepôt de données n'est pas encore pleinement opérationnelle, ce qui limite la capacité collective à cibler et à prendre en charge efficacement les populations. Malgré une entente apparente, le manque de définition des rôles et des responsabilités a pu créer des tensions entre différents acteurs, comme ce fut le cas entre les mutualistes et les cadres de l'agence. Malgré ces difficultés, il existe des exemples de coordination réussie, comme ce fut le cas de l'articulation entre les bourses de sécurité familiales et la CMU, qui a permis de renforcer la protection sociale des groupes vulnérables. Cependant, les difficultés de gouvernance et de coordination dues à la fragmentation des régimes sont aujourd'hui des défis majeurs qui impactent l'efficacité du système. Face à ce constat, plusieurs interlocuteurs préconisent une centralisation accrue voire la constitution d'une caisse nationale d'assurance maladie, afin d'améliorer l'efficacité

du dispositif. Le mouvement des mutuelles communautaires ne semble pas adhérer à cette solution.

Les perspectives d'avenir de la Sen-CSU tournent autour de plusieurs axes majeurs. Les personnes interrogées insistent d'abord sur la nécessité d'un financement accru par des augmentations budgétaires et des innovations de financement (implication du privé, déductions fiscales pour les dons, adhésions groupées, etc.). Par ailleurs, l'évolution du modèle vers l'achat de soins plutôt que le versement de subventions implique de renforcer la fonction d'assureur principal de l'agence. Elle dispose désormais d'un rôle accru dans l'enrôlement direct des bénéficiaires, tandis que les mutuelles départementales deviennent progressivement des organismes de gestion déléguée. Néanmoins, les interlocuteurs soulignent que pour que ce modèle fonctionne, il faut impérativement professionnaliser leur gestion, digitaliser l'ensemble des processus et renforcer leur suivi. D'autres défis sont également soulignés, notamment l'identification et le ciblage des bénéficiaires des bourses de sécurité familiale, la lutte contre les doubles prises en charge, ou encore la nécessité de rendre l'adhésion au système de protection sociale plus incitative, voire obligatoire. Les personnes interrogées insistent aussi sur le besoin d'intégrer les initiatives de gratuité (prise en charge des enfants de moins de 5 ans et des personnes âgées de plus de 60 ans, césarienne, dialyse) dans le système assurantiel pour mieux cibler les publics vulnérables et garantir ainsi la soutenabilité financière du programme. La perspective d'une évolution vers une caisse nationale d'assurance maladie est très présente dans les discours. Elle est perçue comme une solution pour réduire la fragmentation et favoriser la cohérence. Enfin, la réussite future du dispositif dépendra d'un engagement politique fort, d'une communication et d'une sensibilisation accrues auprès des populations, ainsi que d'une coordination renforcée, dans une perspective de massification de l'enrôlement et d'équité d'accès aux soins sur tout le territoire.

## CONCLUSION

Au terme de cette revue, il apparaît avec clarté que la notion d'agence gouvernementale recouvre une grande variété de définitions, d'usages et de configurations institutionnelles. À travers l'analyse de 25 études publiées au cours des deux dernières décennies, cette étude met en lumière les définitions multiples du concept d'agence, les formes variées que les agences peuvent prendre selon les contextes nationaux, ainsi que les tensions persistantes entre autonomie institutionnelle et contrôle politique. L'agencification, phénomène largement associé aux réformes du New Public Management, s'est déployée dans des configurations politico-administratives contrastées. Des Amériques à l'Afrique, en passant par l'Europe et l'Asie, chaque contexte a forgé ses propres compromis entre autonomie, contrôle politique, expertise technique et

enjeux de coordination. L'analyse confirme que l'influence réelle des agences repose moins sur leur autonomie formelle que sur leur autonomie de facto et leurs ressources relationnelles, dans un contexte où leur rôle dépasse la seule mise en œuvre pour s'étendre à la formulation des politiques, renforçant ainsi la complexité et les défis de coordination au sein de l'action publique. Cette revue met en lumière la grande diversité des modèles d'agences gouvernementales à travers le monde et montre qu'aucune solution unique ne peut s'appliquer partout. Il serait donc crucial d'étudier ces entités en tenant compte des spécificités nationales et de multiplier les approches comparatives. Pour comprendre les conditions de leur efficacité, il faut aller au-delà des frontières, confronter les contextes et mieux cerner ce qui relève de tendances générales ou de particularités locales. Il serait par ailleurs essentiel d'engager des recherches supplémentaires visant à clarifier le concept d'agence gouvernementale afin de disposer d'un cadre d'analyse partagé pour comparer plus précisément les expériences observées dans des contextes variés.

## **CONTRIBUTIONS DES AUTEURS**

L'idée de la revue a émergé de l'expérience de terrain acquise par VR au cours de ses quatre années de travail au Sénégal, en lien avec les problématiques de santé publique dans les pays du Sud. Elle a été affinée conjointement par VR, DB, SLM et NB. Le protocole a été rédigé par NB sous la supervision de VR, avec la relecture et les corrections de l'ensemble des auteurs. La sélection des documents pertinents a été réalisée conjointement par NB et YS. NB a assuré l'extraction des données et la rédaction de la synthèse, avec l'appui de VR. Une étude de cas sur la Sen-CSU a été intégrée pour illustrer les observations dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest francophone. L'ensemble du manuscrit a été relu et corrigé par tous les auteurs.

## **Déclaration de réflexivité**

L'équipe se compose de cinq personnes : deux femmes et trois hommes, incluant deux étudiantes et trois chercheurs. Elle réunit une diversité de profils nationaux (français, coréen, canadien et sénégalais) et associe des parcours professionnels et académiques variés en sciences sociales, santé publique et politiques publiques. Cette diversité de perspectives a offert une valeur ajoutée pour croiser les interprétations et comparer les réalités pratiques des agences gouvernementales dans différents contextes. L'idée de cette revue a été développée collectivement

par l'ensemble des co-auteurs, en réponse à un besoin identifié de clarifier le concept et les réalités pratiques des agences gouvernementales. Tout au long de l'étude, l'équipe s'est efforcée de garantir une approche à la fois académique et ancrée dans une compréhension fine des réalités locales. Dans cette optique, l'équipe a inclus une brève analyse de l'Agence Sénégalaise de Couverture Sanitaire Universelle (Sen-CSU), élaborée à partir d'une série d'entretiens menés avec des acteurs institutionnels sénégalais. La conception de l'étude et la formulation des questions de recherche ont été menées de façon concertée par tous les auteurs, et chaque co-auteur a veillé à adopter une posture réflexive et transparente à chaque étape, en prenant soin de minimiser tout biais potentiel.

### **Approbation éthique**

Aucune approbation éthique n'a été requise pour cette recherche puisqu'il s'agit d'une revue des écrits scientifiques.

### **Déclaration de conflits d'intérêts**

Aucun conflit d'intérêts n'a été déclaré pour ce projet.

### **Financement**

Cette revue de la portée a été financée par l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD).

### **Remerciements**

Nous remercions Laurence Goury (IRD), bibliothécaire expérimentée, pour son aide dans l'identification des bases de données et la recherche des formules les plus pertinentes pour notre revue. Nous remercions également Sarah Louart pour son expertise méthodologique qui a grandement permis de renforcer la rigueur de la revue. Nous remercions enfin l'ensemble des personnes qui ont accepté de participer aux entretiens, pour la confiance accordée, le partage de leur expérience et la richesse de leurs réflexions, qui ont grandement enrichi notre travail.

### **BIBLIOGRAPHIE**

Adeoye MI, Obi FA, Adrion ER. 2024. Stakeholder perspectives on the governance and accountability of Nigeria's Basic Health Care Provision Fund. *Health Policy and Planning* **39**: 1032–40.

Agranoff R, McGuire M. 2001. Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory* **11**: 295–326.

- Arksey H, O'Malley L. 2005. Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology* **8**: 19–32.
- Aucoin P. 1990. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* **3**: 115–37.
- Bach T. 2012. The involvement of agencies in policy formulation: Explaining variation in policy autonomy of federal agencies in Germany. *Policy and Society* **31**: 211–22.
- Bach T, Niklasson B, Painter M. 2012. The role of agencies in policy-making. *Policy and Society* **31**: 183–93.
- Barney JB. 1991. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management* **17**: 99–120.
- Bézar B, Preiss É. 2008. L'agence des participations de l'Etat: *Revue française d'administration publique* **124**: 601–13.
- Binderkrantz AS, Christensen JG. 2009. Delegation without agency loss? The use of performance contracts in Danish central government. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* **22**: 263–93.
- Bjurstrøm KH. 2020. Principal-agent or principal-steward: how ministry-agency relations condition the impact of performance management in the steering of government agencies. *Public Performance & Management Review* **43**: 1053–77.
- Boch N. 2025. Conceptual analysis of government agency: a scoping review protocol. Open Science Framework, Adelaide, Australia.
- Boin A, Kuipers S, Steenbergen M. The Life and Death of Public Organizations: a Question of Institutional Design? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* **23**: 385–410.
- Braun C. 2012. The Captive or the Broker? Explaining Public Agency-Interest Group Interactions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* **25**: 291–314.
- Christensen T, Lægreid P. 2001a. NPM: The Effects of Contractualism and Devolution on Political Control. *Public Management Review* **3**: 73–94.
- Christensen T, Lægreid P (eds). 2001b. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Ashgate: Aldershot, United Kingdom: Ashgate.
- Christensen T, Lægreid P. 2007. Regulatory Agencies- The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* **20**: 499–560.
- Dagenais C, Ridde V, Mc Sween-Cadieux E, Proulx M. 2022. *Guide pour soutenir le développement d'une communauté de chercheurs, praticiens et décideurs compétents pour réaliser des revues de portée*. Science et bien commun: Montréal.
- Davis JH, Schoorman FD, Donaldson L. 1997. Toward a stewardship theory of management. *The Academy of Management Review* **22**: 20–47.
- DiMaggio PJ. 1991. Introduction: The new institutionalism in organizational analysis. In: Powell WW (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press: Chicago, United States, 1–38.
- Eisenhardt KM. 1989. Agency theory: An assessment and review. *The Academy of Management Review* **14**: 57–74.
- Fairclough N. 1995. *Critical discourse analysis. The critical study of language*. Longman: London, United Kingdom.
- Federspiel F, Borghi J, Mbaye EM, Jensen HT, Alvarez MM. 2025. Development partner influence on domestic health financing contributions in Senegal: a mixed-methods case study. *Health Policy and Planning* **40**: 300–14.
- Fjeldstad O-H, Moore M. 2009. Revenue authorities and public authority in sub-Saharan Africa. *JOURNAL OF MODERN AFRICAN STUDIES* **47**: 1–18.
- García Juanatey A, Jordana J, Sancho D. 2019. Multi-level governance in quality assurance in Spain: the case of the National Agency for Quality Assessment and Accreditation (ANECA). In: *5th International Conference on Higher Education Advances (HEAd'19)*. Universitat Politècnica València: València, Spain., 1217–24.

- Hall PA, Taylor RCR. 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* **44**: 936–57.
- Harvey G, Kiston A. 2016. PARIHS revisited: from heuristic to integrated framework for the successful implementation of knowledge into practice. *Implementation Science* **11**: 33.
- Harvey G, Llewellyn S, Maniatopoulos G, Boyd A, Procter R. 2018. Facilitating the implementation of clinical technology in healthcare: what role does a national agency play? *BMC health services research* **18**: 347.
- Isett KR, Mergel IA, LeRoux K, Mischen PA, Rethemeyer RK. 2011. Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory* **21**: 1157–73.
- Karlsson T. 2019. Public administration in transition Studying understandings and legitimations amongst middle managers within a government agency. *Journal Of Language And Politics* **18**: 107–30.
- Lee S-Y, Whitford AB. 2013. Assessing the Effects of Organizational Resources on Public Agency Performance: Evidence from the US Federal Government. *Journal of Public Administration Research and Theory* **23**: 687–712.
- Lewis DE. 2002. The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. *Journal of Politics* **64**: 89–107.
- Linhardt D, Muniesa F. 2011. Du ministère à l'agence: Étude d'un processus d'altération politique. *Politix* **95**: 73–102.
- Ma L, Christensen T. 2019. Same Bed, Different Dreams? Structural Factors and Leadership Characteristics of Central Government Agency Reform in China. *International Public Management Journal* **22**: 643–63.
- Ma L, Liu W, Chen S, Christensen T. 2024. Where you are matters: Network position, designed network, and central government agency termination. *Public Administration*.
- Maggetti M. 2009. The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis. *Journal of European Public Policy* **16**: 450–70.
- Meyer JW, Rowan B. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* **83**: 340–63.
- Moe TM. 1997. The positive theory of public bureaucracy. In: Mueller DC (ed). *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press: Cambridge, 455–80.
- Moe TM, Mueller DC. 1997. The positive theory of public bureaucracy. In: *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge University Press. Cambridge, 455–80.
- Nonvignon J, Soucat A, Ofori-Adu P, Adeyi O. 2024. Making development assistance work for Africa: from aid-dependent disease control to the new public health order. *Health Policy and Planning* **39**: i79–92.
- Nordholm D, Adolfsson C-H. 2024. Big ideas, soft governance: managing large-scale school improvement at the national agency level in Sweden. *International Journal Of Educational Management* **38**: 302–16.
- Öberg SA, Wockelberg H. 2021. Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017. *International Public Management Journal* **24**: 330–49.
- Odoch WD, Dambisya Y, Peacocke E, Sandberg KI, Hustad Hembre BS. 2021. The role of government agencies and other actors in influencing access to medicines in three East African countries. *Health Policy and Planning* **36**: 312–21.
- Persson T, Tabellini G. 1994. *Monetary and Fiscal Policy, Volume 1: Credibility*. The MIT Press: Cambridge, MA.
- Peters MDJ, Godfrey C, McInerney P, Munn Z, Tricco AC, Khalil H. 2020. Scoping reviews. In: Aromataris E, Munn Z (eds). *JBI Manual for Evidence Synthesis*. [Core JBI methodology]. JBI (Joanna Briggs Institute): Melbourne.
- Pfeffer J, Salancik GR. 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Harper & Row: New York.
- Pollitt C, Bouckaert G. 2004a. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press: Oxford.
- Pollitt C, Talbot C, Caulfield J, Smullen A. 2004. *Agencies: How Governments do Things through Semi- autonomous Organizations*. Palgrave Macmillan: Basingstoke, United Kingdom.

- Provan KG, Milward HB. 2001. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review* **61**: 414–23.
- Richardson C. 2022. An agency's path to independence: how to gain administrative autonomy as a US government agency. Department of Homeland Security.
- Rigaud B. 2012. Agency. *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*.
- Root HL. 1989. Tying the king's hand: credible commitment and royal fiscal policy during the old regime. *Rationality and Society* **1**: 240–58.
- Ryan N, Williams T, Charles M, Waterhouse J. 2008. Top-down organizational change in an Australian Government agency. *International Journal of Public Sector Management* **21**: 26–44.
- Schick A. 2002. Agencies in Search of Principles. *OECD Journal on Budgeting* **2**: 7–26.
- Scott C, Maccarthaigh M. 2023. Ireland's first state agency: A century of change in the range and scope of functions of the Office of the Comptroller and Auditor General. *Administration* **71**: 5–23.
- Strachan DL, Ghaffar A, Shroff ZC, et al. 2023. Using health policy and systems research to influence national health policies: lessons from Mexico, Cambodia and Ghana. *Health Policy and Planning* **38**: 3–15.
- Svara JH. 1998. The Politics-Administration Dichotomy as Aberration. *The Politics-Administration Dichotomy as Aberration* **58**: 51–8.
- Svara JH. 2001. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review* **61**: 176–83.
- Thongprakob T. 2018. The Role of central agency in promoting open government in Thailand: the case study of digital government development agency (DGA). Chulalongkorn University, Faculty of Political Science, Bangkok, Thailand.
- Trondal J. 2014. Agencification. *Public Administration Review* **74**: 545–9.
- Trondal J, Haslerud G, Kuhn NS. 2021. The Robustness of National Agency Governance in Integrated Administrative Systems: Evidence from a large-scale study. *Public Administration Review* **81**: 121–36.
- Verhoest K, Bouckaert G, Peters G, Beuselinck E, Meyers F. 2004a. How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration. *Scancon Workshop Series*: 1–27.
- Verhoest K, Peters GB, Bouckaert G, Verschuere B. 2004b. The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development* **24**: 101–18.
- Verschuere B. 2009. The Role of Public Agencies in the Policy Making Process: Rhetoric versus Reality. *Public Policy and Administration* **24**: 23–46.
- Williamson OE. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. Basic Books: New York.
- Wu A, Khanna S, Keidar S, Berman P, Brubacher LJ. 2023. How have researchers defined institutions, politics, organizations and governance in research related to epidemic and pandemic response? A scoping review to map current concepts. *Health Policy and Planning* **38**: 377–93.

## ANNEXES

Tableau 5. Stratégie de recherche

Bases de données utilisées	Équations de recherche
PubMed	"government agency" [Title] OR "public agency" [Title] OR "national agency" [Title] OR "public authority" [Title] OR "government department" [Title] OR "government bureau" [Title] OR "state agency" [Title] OR "executive agency" [Title]) NOT ("private agency" [Title] OR "non-governmental agency" [Title] OR "non-government organization"
Web of Science	TI=("government agency" OR "public agency" OR "national agency" OR "public authority" OR "government department" OR "government bureau" OR "state agency" OR "executive agency") NOT TI=("private agency" OR "non-governmental agency" OR "non-government organization")
CAIRN	(Titre de l'article) agence OU (Titre de l'article) agences SANS (Titre de l'article) régionale SANS (Titre de l'article) locale SANS (Titre de l'article) UE SANS (Titre de l'article) privée SANS (Titre de l'article) privées SANS (Titre de l'article) internationale SANS (Titre de l'article) internationales
Google Scholar	allintitle: "government agency"