

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Trois articles sur la construction de l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption

Nicholas Bautista-Beauchesne

Directeur de recherche: Dr. César Garzon

Jury : Dr. Stéphane Paquin (Président)
Dre. Isabelle Fortier (Évaluatrice interne)
Dr. Manuel Balan (Évaluateur externe)

Date de dépôt : Avril 2023

Pour ma mère et mon père,

Pour Gemma, Claudia, et Eliott.

Table des matières

Remerciements.....	6
Sigles.....	7
Introduction.....	8
Un contexte anticorruption dynamique.....	8
Problématique et question de recherche.....	12
Trois articles sur l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption	17
L'apport de la perspective réputationnelle	17
Les considérations réputationnelles de la collaboration interagence.....	18
La construction proactive des pouvoirs bureaucratiques.....	19
La construction de l'autonomie des institutions anticorruption	20
Plan de la thèse.....	21
Revue de la littérature	23
La corruption au sein de l'administration publique	23
Une histoire conjointe.....	23
L'étude de la corruption dans sa complexité.....	24
Trois conceptions de la corruption.....	25
L'anticorruption et ses agences	27
Les obstacles et défis de l'anticorruption	29
Tableau 1 : Synthèse des défis de mise en œuvre des politiques anticorruption	31
Comprendre les défis de l'anticorruption : les théories du principal-agent et de l'action collective.....	32
Une synthèse historicisée.....	33
Cadre théorique : L'autonomie bureaucratique et l'anticorruption	36
L'autonomie bureaucratique des agences publiques.....	36
L'école inspirée du principal-agent : l'autonomie formelle	37
L'école relationnelle : la multiplicité d'acteurs.....	39
La perspective réputationnelle de l'autonomie bureaucratique.....	42
L'apport d'une perspective constructive et historique	48
Un arrimage théorique : l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption.....	51
Tableau 2 : Dimensions de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption	54
Cadre méthodologique.....	58
Contexte de recherche	58

Assises épistémologiques et ontologiques : une démarche interprétative.....	59
Démarches de recherche et processus d'analyse.....	62
Méthodes mobilisées : une démarche historicisée	63
Méthodes mixtes et analyses historiques.....	63
L'étude de cas simple et multiple.....	65
L'analyse narrative et la construction réputationnelle.....	67
Analyse quantitative de contenu.....	69
Données récoltées et méthodes de collecte	71
Données qualitatives et processus d'analyse.....	71
Données quantitatives et processus d'analyse.....	75
Tableau 3 : Critères d'inclusion et d'exclusion.....	77
La pertinence de l'anticorruption au Québec	78
Structure de la thèse et diffusion de la recherche	80
Article 1 : « Crafting Anti-corruption Agencies' Bureaucratic Reputation: An Uphill Battle »..	82
Préface.....	82
Article 2: Building anti-corruption agency collaboration and reputation: Hanging together or separately hanged.....	122
Préface.....	122
Article 3 : La construction des pouvoirs des institutions anticorruption : réputations et rétroactions.....	157
Préface.....	157
Conclusion: l'évolution de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption	183
L'autonomie des institutions anticorruption au Québec en trois temps	183
L'évolution de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption	185
Figure 1 : La construction de l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption.....	188
Contributions théoriques, méthodologiques et pratiques	189
Contributions sur le plan théorique	189
Contributions sur le plan méthodologique	193
Contributions sur le plan pratique	195
Limites de la thèse : transférabilité et contextualisation	197
L'autonomie bureaucratique contextualisée.....	197
Angle-morts de l'autonomie et la réputation des institutions anticorruption	198
Limites des articles et leur format	199

Dimensions inexplorées et pistes de recherche	199
In fine.....	201
Références.....	202

Remerciements

La quantité d'aide reçue pour finir cette thèse relève pratiquement de l'indécence. Tout d'abord, un grand merci à César Garzon, de m'avoir guidé tout au long de cette aventure; tes conseils ont toujours été constructifs, et ta direction patiente et mesurée a su me garder motivé, et ce, même à travers une pandémie. Un grand merci à mes professeurs qui m'ont conseillé, corrigé, lu et relu; dont Étienne Charbonneau pour l'appui tout au long de mon doctorat.

Un énorme merci aux multiples institutions qui m'ont donné les moyens financiers de poursuivre mes études, dont l'École Nationale d'Administration Publique, le Fonds de Recherche Québécois sur la Société et la Culture, le Mouvement des Caisses Desjardins et l'Autorité des Marchés Financiers. Je remercie également les participants qui ont contribué leurs opinions et leur temps pour informer cette thèse, ainsi que les correcteurs anonymes des revues académiques pour leurs contributions. Votre collaboration précieuse a été instrumentale.

Aux amis qui m'ont également épaulé et encouragé, votre appui a été inestimable; Yanick et la troupe, Shah, Chloé, Philippe, Élodie, Florian et Mehdi – merci de m'avoir aidé à garder la tête hors de l'eau. Un clin d'œil aux amis d'Ipsos, Chris, Haley, Meghan et Lisa, vous avez rendu l'après-doctorat une joie plutôt qu'une angoisse.

Je suis chanceux et reconnaissant d'avoir une famille qui a toujours été présente et encourageante; mon père, ma mère et ma sœur, vous avez été constamment à l'écoute, tout en m'offrant du support qui a pris mille et une formes – du premier jour d'école jusqu'au dernier à l'université, mon cheminement a aussi été le vôtre. J'ai également pu me rabattre sur un cortège infatigable d'oncles, tantes, cousins et cousines, et un parrain, que je remercie tout autant.

À Claudia, mes remerciements seront insuffisants. Tu as toujours été encourageante, attentionnée et ton humour m'a fait surmonter bien des épreuves. La première page serait restée blanche sans ton support inépuisable dans toutes les situations, bonnes ou mauvaises. On part à la prochaine aventure?

Sigles

AMF: Autorité des marchés financiers

AMP : Autorité des Marchés Publics

BCC: Bureau de la concurrence Canada

BIC : Bureau de l'intégrité contractuelle

BIEL(T): Bureau de l'intégrité et de l'éthique de Laval-Terrebonne

BIPA: Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative de la Ville de Saint-Jérôme

BIG: Bureau d'inspecteur général de la Ville de Montréal

CEIC : Commission d'Enquête sur L'Octroi et la Gestion des Contrats Publics dans l'Industrie de la Construction

CNUCC : Convention des Nations Unies Contre la Corruption

CLQ: Commission au lobbyisme du Québec

CCQ: Commission de la construction du Québec

DGEQ: Directeur général des élections du Québec

DGMOECP: Directeur général de la mise en œuvre de l'encadrement des marchés publics

DESM: Direction des enquêtes et de la surveillance des marchés

DPCP: Directeur des poursuites criminelles et pénales

EPIM: Escouade de protection de l'intégrité municipale

IRA: Independent Regulatory Agencies

OPQ: Office des professions du Québec

OIQ: Ordre des ingénieurs du Québec

SCT: Secrétariat du conseil du trésor

SQI: Société québécoise d'Infrastructures

GRC: Gendarmerie royale du Canada

NMI: Non-Majoritarian Institution

MAMOT: Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire

QUANGOS: Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations

RBQ: Régime du bâtiment du Québec

SQ: Sûreté du Québec

RQ: Revenu Québec

UPAC: Unité Permanente Anticorruption

VG: Vérificateur général

Introduction

“Corruptissima re publica plurimae leges”
 (“The more corrupt the state, the more numerous the laws”)
 - “Annales, Livre 3, XXVII”

Publius Cornelius Tacitus, 56-177 AD

« DUKE VINCENTIO -

Be not so hot; the duke
 Dare no more stretch this finger of mine than he
 Dare rack his own: his subject am I not,
 Nor here provincial. My business in this state
 Made me a looker on here in Vienna,
 Where I have seen corruption boil and bubble
 Till it o'er-run the stew; laws for all faults,
 But faults so countenanced, that the strong statutes
 Stand like the forfeits in a barber's shop,
 As much in mock as mark. »
 - “Measure for measure”

William Shakespeare, 1623

Un contexte anticorruption dynamique

Sous sa forme contemporaine, la lutte anticorruption s’est principalement institutionnalisée au tournant des années 1990. Pourtant, depuis les constats de Tacite jusqu’à l’imaginaire de Shakespeare, le contrôle de la corruption aura marqué les sociétés à travers le temps. À sa manière, chaque auteur met le doigt sur un phénomène aussi intrigant que consternant: la coexistence d’une corruption abondante avec la multiplication des lois la prévenant. Une profusion de lois cache-t-elle une corruption institutionnalisée? Les lois anticorruption deviennent-elles de simples artifices inefficaces moqués ou ignorés de tous? Bien que le visage de la corruption se soit complexifié avec la mondialisation du dernier siècle, les réflexions de l’historien romain et du dramaturge de l’ère Élisabéthaine retiennent amplement leur pertinence.

Avant tout, le sujet de cette thèse s’aventure à mieux comprendre la lutte contre la corruption au sein de l’administration publique. Opération Lava Jato, Affaire Odebrecht, 1MDB, Panama Papers, Paradise Papers, Scandales FIFA, Enquête Mueller: il ne suffit que d’un regard passager sur les affaires courantes mondiales pour s’étourdir face à l’ampleur et la diversité des formes d’abus de pouvoir public. Au Québec, les contrecoups de la Commission Charbonneau¹

¹ De son appellation complète: la Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction (CEIC), surnommée Commission Charbonneau en référence à sa juge en chef France Charbonneau.

aura redirigé l'attention politico-médiatique vers l'anticorruption comme un enjeu central de la gouvernance intègre du secteur public. Une fois révélés, les schèmes de corruption et de collusion ont forcé un réexamen de plusieurs pans de la fonction publique, tels que la gestion de l'impartition des contrats, l'intégrité des affaires municipales, l'importance de l'expertise interne, la proximité du secteur privé, ou encore la surveillance du financement politique. Indubitablement, l'avènement de l'expérience anticorruption québécoise aura engendré de profondes transformations institutionnelles dont il est difficile de surestimer l'importance. Pour étudier ce contexte, trois tendances évolutives centrales qui caractérisent l'étude du champ doivent être passées en revue.

La première tendance consiste en la multiplication et la mise en œuvre soutenue des institutions anticorruption à travers le temps. Depuis les années 1990, à la convergence de mutations politico-économiques d'envergure internationale, la corruption et l'anticorruption se sont hissées au sein des agendas des gouvernements à travers le monde. Sous les auspices d'organisations comme le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale, Transparency International, les Nations Unies, ou encore l'Union Européenne, un cadre normatif anticorruption s'est graduellement installé au cours des trente dernières années. Enchâssées par la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC), les institutions anticorruption ont produit des modèles diversifiés d'agences, de commissions, d'inspecteurs ou de vérificateurs pour prévenir et réprimer la corruption ainsi que ses formes connexes comme la fraude, la collusion, l'abus de pouvoir, la malversation ou le favoritisme.

Dans ce contexte, l'agence anticorruption demeure le modèle organisationnel qui a connu une diffusion exponentielle sur la scène internationale. Connaissant une multitude de modèles préventifs, répressifs et hybrides, ces agences ont été investies de divers mandats et opèrent au sein de divers paliers gouvernementaux selon des paramètres légaux variés. Ainsi, que ce soit pour répondre à des scandales, pour satisfaire aux normes d'organisations internationales, ou encore pour rassurer les investisseurs étrangers de l'intégrité de leur économie de marché, l'avènement des agences anticorruption a produit une dynamique 'd'agencification' et d'hyper-implémentation au sein des administrations publiques à travers le monde – une trajectoire parfois qualifiée comme un mouvement, un cadre normatif international, et même une industrie (Garzon, 2006; Sampson, 2010). Ainsi, cette première tendance alimente un objectif central de cette thèse, qui souhaite donner du sens à la prévalence et l'importance de l'institutionnalisation effervescente de

l'anticorruption au sein du secteur public – tout en explorant les conséquences potentielles de son implémentation.

La seconde tendance institutionnelle souligne le renforcement, la diversification et la réforme soutenue des pouvoirs des institutions anticorruption à travers le temps. Que ce soit au niveau policier, administratif ou réglementaire, l'avènement des institutions anticorruption s'est également accompagné d'une augmentation de leurs pouvoirs, de leurs marges de manœuvre, et de leurs capacités. Particulièrement, la question de l'indépendance politique et de l'autonomie bureaucratique *de jure* des institutions anticorruption demeure une question centrale du champ. Conventionnellement, une agence anticorruption nécessite une séparation statutaire du pouvoir politique pour mener la lutte contre la corruption en dehors de considérations partisans, ainsi qu'une autonomie et des capacités suffisantes pour atteindre leurs objectifs et réussir leurs mandats sans entraves exogènes (De Sousa, 2009; Kuris, 2015; Quah, 2010).

L'évolution des pouvoirs des institutions anticorruption se caractérise d'abord par une trajectoire de renforcement au niveau structuro-législatif. En effet, à partir du milieu des années 1990, la littérature souligne déjà la propension des politiques anticorruption à accumuler davantage de pouvoirs et de capacités (Anechiarico & Jacobs, 1996, 2002). Au fil de leur évolution, la dévolution croissante de pouvoirs *de jure* et de discrétion supplémentaire a souvent été le *modus operandi* pour assurer des 'dents' aux institutions anticorruption, notamment en termes de pouvoirs d'enquête, de surveillance ou de subpoena (Kuris, 2015). Bien que l'attention soit souvent portée sur les pouvoirs policiers et répressifs des agences anticorruption, la diffusion des modèles institutionnels a aussi amené une diversification de leurs pouvoirs réglementaires et administratifs. Par exemple, les agences anticorruption agissent au sein de secteurs variés de la fonction publique, et possèdent une panoplie de pouvoirs directifs (i.e. ordonner la modification ou l'annulation d'un appel d'offre); de pouvoirs de 'gatekeeping' (i.e. contrôler les entreprises qui ont l'autorisation de contracter avec l'État et exclure les entreprises en défaut) et de pouvoirs conceptuels (i.e. définir les standards d'intégrité, conceptualiser les plans de gestion de risque et leur mise en application) (Carpenter, 2010).

Jusqu'à présent, la littérature se fie à la logique de délégation de pouvoirs aux agences bureaucratiques indépendantes pour donner du sens à ces transformations - souvent conceptualisée du point de vue de la volonté politique ou des engagements crédibles. Selon cette littérature, l'octroi quasi-constant de pouvoirs et de discrétion supplémentaire aux agences anticorruption

apparaît difficilement opposable et politiquement avantageux (Di Mascio, Maggetti, & Natalini, 2018; Saint-Martin, 2005; Schnell, 2018). Par extension, cette hyper-implémentation s'est également manifestée au niveau du taux de réforme des institutions anticorruption qui demeure régulièrement soutenu à travers le temps (Anechiarico & Jacobs, 2002; Di Mascio et al., 2018; Persson, Rothstein, & Teorell, 2013). Compte tenu de cette deuxième tendance, un des objectifs de cette thèse souhaite mieux comprendre les conséquences de la dévolution croissante de pouvoirs, de capacités et de discrétion *de jure* au sein de la relation délégative des institutions anticorruption.

La troisième tendance souligne les multiples défis de mise en œuvre que rencontrent les institutions anticorruption, et leur difficulté à convaincre les parties prenantes de leur légitimité. Tout d'abord, la nature dissimulée, complexe, perpétuellement adaptable et subversive de la corruption demeure une idiosyncrasie incontournable de l'anticorruption autant dans sa pratique que dans son étude théorique : la définition et les indicateurs de la corruption demeurent toujours débattus (Heidenheimer & Johnston, 2002; Jain, 2001b; Mungiu-Pippidi & Heywood, 2020; Rose-Ackerman, 1999). Par extension, la corruption représente un 'wicked problem' pour les agences publiques : les mesures de performance et de l'efficacité des politiques demeurent imparfaites; le gouffre entre les perceptions et la réalité est souvent exacerbé; les politiques peuvent être sujettes à la politisation et parfois à l'instrumentalisation à des fins partisans; l'enjeu connaît une hypermédiatisation au sein du discours public; et la mise en œuvre des politiques implique souvent une coopération entrecroisée entre plusieurs agences, juridictions et secteurs d'activité (Meagher, 2005; Olken, 2009). Nonobstant les débats sur les indicateurs de gouvernance, la plupart des États n'ont pas enregistré de grande variation quant à leur niveau de corruption depuis les années 1990 (Johnston, 2012; Mungiu-Pippidi, 2015, p. 51; Persson et al., 2013). À l'échelle internationale - à l'exception de certains cas de succès isolés et particuliers comme à Hong Kong ou Singapour - la corruption reste difficile à déloger, surtout au sein de contextes de corruption systémique ou de secteurs d'activité particulièrement vulnérables. Par extension, malgré la diffusion internationale du modèle des agences anticorruption, ces dernières n'ont pour la majorité pas répondu aux attentes (souvent trop élevées) de leurs concepteurs (Gans-Morse et al., 2018).

Bien que les agences accumulent plus de pouvoirs et profitent d'assises institutionnelles *de jure* favorables, ces dernières éprouvent des difficultés quant à exercer leur autonomie et leur indépendance *de facto*. Plus précisément, les défis de mise en œuvre des politiques anticorruption

demeurent nombreux : la politisation de l'anticorruption, l'interférence ou la non-collaboration d'agences externes, le manque de ressources humaines et matérielles, les difficultés de judiciarisation des cas de corruption (surtout de cas 'haut-profils' dits 'big fish'), ou encore l'obtention ardue et incertaine des témoignages ou de la collaboration de témoins (De Sousa, 2009; Kuris, 2015; Meagher, 2005; Quah, 2010). Par ailleurs, la légitimité institutionnelle demeure ardue à promouvoir et défendre auprès de plusieurs parties prenantes. En effet, la difficulté de changer les normes, perceptions et idées reçues concernant la corruption – et de convaincre de l'efficacité des efforts gouvernementaux à cet égard par des résultats probants et quantifiables – demeure difficilement tractable (Batory, 2022; Manion, 2004; Peiffer & Alvarez, 2016). Essentielle aux enquêtes, la confiance citoyenne et la participation à la lutte anticorruption demeure aussi friable que variable (Gong & Xiao, 2017; Scott & Gong, 2015). À terme, ces difficultés se traduisent par des répercussions opérationnelles pour les agences, qui nécessitent l'appui des citoyens en termes d'activisme anticorruption, de dénonciations et de témoignages en cour (Bauhr, 2016; Rotberg, 2017). À lumière de cette troisième tendance, un objectif de cette thèse consiste à approfondir la compréhension des défis de mise en œuvre qui minent l'efficacité des institutions anticorruption, ainsi que leurs liens potentiels quant à la difficulté de convaincre les multiples parties prenantes de leur légitimité.

Ainsi rassemblées, les trois tendances ci-soulevées constituent le contexte de recherche général auquel cette thèse souhaite contribuer. Comment extriquer la multiplication consistante des agences anticorruption à travers le temps? Ces dynamiques déléгатives particulières favorisent-elles un renforcement et une diversification de leurs pouvoirs? Quel lien existe-t-il entre les multiples défis de mise en œuvre et le taux de réforme soutenu que connaissent ces institutions? Bien que captivée par ces incongruences, la littérature académique obtient peu de consensus – ce qui est incidemment reflété au sein des messages relayés aux praticiens (Mungiu-Pippidi & Heywood, 2020).

Problématique et question de recherche

Ce regard panoramique du champ anticorruption amène à la reconnaissance d'une tension fondamentale au centre de sa théorisation et de sa pratique. D'une part, les lois et agences anticorruption se multiplient, se renforcent, et profitent d'arrangements institutionnels favorables à leur indépendance et à leur autonomie *de jure* - spécifiquement destinés à leur garantir une marge de manœuvre adéquate et une crédibilité organisationnelle isolée de considérations partisans.

D'autre part, les réalités institutionnelles des agences soulèvent récurrentement des difficultés de mise en œuvre en lien avec l'exercice de leur autonomie, ainsi que la projection de leur indépendance politique et leur efficacité envers les différentes parties prenantes de la lutte anticorruption. *Alors que les institutions anticorruption connaissent une accumulation soutenue ainsi qu'un renforcement de leurs pouvoirs à travers le temps, pourquoi rencontrent-elles de multiples défis de mise en œuvre liés à leur autonomie tout en peinant à convaincre les parties prenantes de leur légitimité?* La dislocation entre l'évolution *de jure* des institutions avec les défis de mise en œuvre *de facto* rencontrés sur le terrain demeure au cœur de la problématisation de cette thèse et des trois articles qui la composent.

Au cœur du problème, l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption se démarque comme l'épicentre de ces tensions; cette dernière étant concisément comprise comme la possibilité pour une agence de poursuivre ses mandats, objectifs et préférences institutionnelles, aussi libre d'entraves et d'influences d'acteurs externes que possible (Carpenter, 2001; Maggetti & Verhoest, 2014). Tentant d'apporter des réponses, la littérature s'est principalement inspirée de la théorie du principal-agent en se concentrant notamment sur les paramètres d'une autonomie bureaucratique défaillante, les engagements crédibles inhérents à la logique de délégation, l'étendue de la discrétion accordée, ou la volonté politique des législateurs (Kuris, 2015; Quah, 2010; Schnell, 2018). Conséquemment, la compréhension de l'autonomie des institutions anticorruption demeure la plupart du temps : circonscrite dans l'interaction bidimensionnelle de la sphère politique et de l'agence anticorruption; statique dans sa conception des relations institutionnelles; confinée au sein du processus de formulation des politiques; ou encore majoritairement conditionnée par les préférences des acteurs politiques. Inversement, l'argumentaire de cette thèse souhaite mettre l'emphase sur le point de vue des acteurs bureaucratiques au sein des processus de mise en œuvre des politiques anticorruption. Pour tenter de mieux comprendre la problématique ci-soulevée, l'argumentaire propose d'abord une question de recherche générale, qui sera ensuite divisée en trois sous-questions de recherche: *Comment évolue l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption?*

L'argument central à cette thèse soutient que les institutions anticorruption tentent de bâtir et de défendre leur autonomie bureaucratique à travers le temps, et ce, en construisant leurs pouvoirs, en bâtissant des collaborations inter-agences, et en cultivant leur légitimité institutionnelle ancrée dans leur réputation bureaucratique (Carpenter 2001). Que ce soit pour

s'adapter à la nature complexe de la corruption - ou pour changer les paramètres inadéquats de délégation initiaux - les agences anticorruption ne demeurent pas passives à l'égard de leur autonomie bureaucratique. Pour éviter l'obsolescence institutionnelle et soutenir leurs préférences à travers le temps, ces agences disposent de plusieurs avenues pour proactivement bâtir leur autonomie bureaucratique:

- La défense proactive et stratégique de leurs préférences organisationnelles. Ceci peut s'engager auprès de la sphère politique pour convaincre cette dernière de changer les paramètres de délégation en leur faveur. Au-delà des velléités des législateurs, les agences anticorruption peuvent instrumentaliser leur unicité institutionnelle pour créer des programmes, élargir leur marge de manœuvre et étendre leur juridiction au-delà des paramètres discrétionnaires établis;
- La construction d'un réseau de collaboration inter-agences avec les acteurs institutionnels pour innover face à la corruption, profiter d'une coordination des capacités régulatrices variées, ainsi que bâtir des coalitions de parties prenantes pour avancer leurs intérêts collectifs et préserver leur utilité institutionnelle;
- La gestion de leur réputation bureaucratique auprès des multiples 'forums' de reddition de compte pour communiquer leurs préférences institutionnelles, faciliter l'exercice de leur autonomie *de facto* auprès des audiences de régulation (i.e. secteur privé), cultiver le support de la société civile (i.e. médias et citoyens), ainsi que galvaniser l'appui des coalitions de parties prenantes à la lutte anticorruption;

De ces processus, trois arguments clés permettent de mieux comprendre l'évolution de l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption : le caractère pluri-relationnel des interactions entre les parties prenantes de la lutte anticorruption; l'aspect symbolique et réputationnel de la légitimité institutionnelle; la dimension dynamique et historique des processus institutionnels à l'œuvre.

Premièrement, la construction de l'autonomie bureaucratique demeure complexe et implique une multitude d'acteurs. Bien que la relation entre l'agence et la sphère politique soit cruciale pour influencer la dimension structurelle et *de jure* de l'autonomie (i.e. pouvoirs, discrétion, juridictions, mandats); les agences sont en mesure d'exploiter des sources externes d'autonomie telles que des collaborations inter-agences, la création de programmes ou d'innovations, ou en galvanisant l'appui des médias et des citoyens. Se détachant des perspectives juridico-législatives où l'autonomie bureaucratique s'exerce par *fiat* législatif au sein d'une

relation de surveillance; les institutions anticorruption bâtissent et défendent leur autonomie au sein d'un processus historico-relationnel, impliquant une diversité d'acteurs et de perceptions divergentes. Celles-ci sont en mesure de cultiver leur légitimité institutionnelle pour exploiter des sources alternatives d'autonomie bureaucratique leur permettant d'une part, d'exercer leurs pouvoirs au-delà des confins de leur discrétion structuro-législative, et d'autre part, de tenter de dévier et d'influencer leur cheminement institutionnel et délégitif selon leurs propres préférences organisationnelles.

Deuxièmement, la légitimité des institutions anticorruption demeure multidimensionnelle. S'appuyant sur une littérature bourgeonnante en administration publique, l'argumentaire souligne l'importance de la *réputation bureaucratique* des agences, concisément comprise comme : "a set of symbolic beliefs about an organization, beliefs embedded in multiple audiences" (Carpenter, 2010, p. 10). Ainsi, les agences tentent de cultiver les perceptions et opinions à leur égard, et ce, auprès des différentes parties prenantes de la lutte anticorruption comme la sphère politique, les autres agences bureaucratiques, la sphère juridique, les citoyens, les médias ou encore le secteur privé. La nature de l'autonomie bureaucratique décèle une dimension symbolique de légitimité institutionnelle qui demeure multidimensionnelle et inhéremment subjective. En faisant écho à la conceptualisation avancée par Carpenter (2010), la réputation bureaucratique des agences anticorruption se décline en quatre dimensions principales² :

- *Performative* caractérisée par l'atteinte d'objectifs de performance en répression et/ou en prévention de la corruption.
- *Morale* en démontrant et en promouvant les valeurs centrales à l'anticorruption telles que l'honnêteté, l'intégrité, la transparence et les meilleures pratiques éthiques.
- *Technique et professionnelle* en démontrant la spécialisation de ses fonctionnaires malgré la complexité de la corruption; ou encore naviguer de manière compétente les contextes financiers, légaux et juridiques.
- *Procédurale* caractérisée par une adhérence aux limites judiciaires et légales imposées par le cadre délégitif, tout en démontrant une équité décisionnelle dans le traitement de ses dossiers.

² C.f. "Table 1: Dimensions of the bureaucratic reputation of ACAs" de l'article 1 pour une conceptualisation plus exhaustive.

Les agences anticorruption emploient diverses stratégies pour construire ces quatre dimensions auprès de plusieurs parties prenantes en faisant la promotion ‘d’investissements réputationnels’ tout en se défendant de ‘menaces’ ou de ‘pertes’ potentielles. À travers une gestion de divers enjeux réputationnels, ces dernières demeurent conscientes et stratégiques quant aux conséquences réputationnelles de leurs agissements, de leurs décisions réglementaires et policières, et de leurs présences publiques et médiatiques. Selon cette perspective, la réputation organisationnelle constitue l’un des ancrages centraux de la légitimité des agences anticorruption qui leur permet de bâtir leur autonomie bureaucratique.

Troisièmement, l’autonomie bureaucratique des agences anticorruption demeure ancrée dans le temps. Une approche historicisée permet d’entrevoir les dynamiques et processus évolutifs à l’œuvre, où des rétroactions sont susceptibles d’influencer le cheminement institutionnel des agences (Maggetti & Verhoest, 2014). Notamment, des rétroactions positives permettent de défendre leurs intérêts et préférences institutionnelles (i.e. pouvoirs accrus, discrétion élargie, confiance citoyenne solidifiée, indépendance augmentée), et à l’inverse, des rétroactions négatives peuvent entraver leurs efforts (i.e. surveillance accrue, baisse de la confiance citoyenne, structures additionnelles de redevabilité, diminution de pouvoirs, de discrétion ou de ressources). Ces processus ne demeurent ni inévitables, ni unilinéaires. Bien que des décisions réglementaires ou des présences médiatiques peuvent renforcer leur réputation, des erreurs réglementaires, des pertes réputationnelles, ou des imprévus exogènes peuvent nuire aux efforts de gestion réputationnelle et de construction d’autonomie. Dans l’optique où la corruption en soit est un phénomène complexe en constante évolution, la mise en œuvre des politiques qui tentent de la prévenir et de la réprimer est empreinte d’un dynamisme souvent imprévisible. Autrement dit, l’anticorruption demeure dynamique dans sa complexité, et complexe dans son dynamisme.

Apportant des réponses à la problématique initiale, la compréhension des processus évolutifs et réputationnels de l’autonomie bureaucratique permet de mieux cerner les dislocations entre le renforcement *de jure* des agences et les réalités *de facto* des défis de mise en œuvre. Ces disparités se comprennent non pas comme le produit de calculs d’acteurs au sein d’une relation délégative bidimensionnelle, mais plutôt comme un processus complexe, ‘messy’, où les conséquences institutionnelles reflètent rarement les intentions originelles des acteurs. Les relations de surveillance et d’imputabilité entre la sphère politique et les agences anticorruption

demeurent une dimension cruciale, mais non unique, de leur autonomie bureaucratique: les processus historiques et multi-relationnels inhérents à l'anticorruption ne peuvent être négligés.

Trois articles sur l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption

Pour déployer l'argument ci présenté, cette thèse propose trois articles qui permettent d'étayer trois facettes interreliées de la construction de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption : la construction de la réputation, les collaborations interagences, et les relations déléгатives de pouvoirs. Conjuguées ces trois dimensions fournissent une meilleure compréhension des dynamiques processuelles et historiques de l'évolution de l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption. Basée sur un terrain de recherche effectué au Québec, la démarche préconisée à travers les articles mise sur l'utilisation de diverses méthodes pour analyser le cheminement des agences à travers le temps.

L'apport de la perspective réputationnelle

Se concentrant d'abord sur la pertinence de la réputation bureaucratique pour analyser les institutions anticorruption, le premier article pose comme question de recherche : *Comment les institutions anticorruption construisent-elles leur réputation bureaucratique à travers le temps?* Se questionnant sur les difficultés qu'éprouvent les agences à construire leur autonomie *de facto*, cet article se penche sur la manière dont les agences cultivent, bâtissent et défendent leur réputation institutionnelle à travers le temps. En s'appuyant sur le contexte de l'Unité Permanente Anticorruption au Québec, l'article emploie une méthodologie mixte combinant d'une part une analyse narrative et des entrevues semi-dirigées, et d'autre part, une analyse quantitative de contenu d'articles médiatiques. Ne prétendant pas une généralisation du cheminement de l'agence, l'article apporte une meilleure compréhension des différents enjeux et des différentes phases de la construction de la réputation bureaucratique pour les institutions anticorruption. L'utilisation du cadre conceptuel de la réputation bureaucratique n'étant qu'à ses débuts au sein du champ de l'anticorruption (Tomic 2019), l'objectif de cet article aura été de proposer un transfert théorique convaincant et pertinent : la réputation bureaucratique constitue une dimension inhérente de l'autonomie des institutions anticorruption.

Au sein de la thèse, l'article pose les jalons d'une conceptualisation réputationnelle de l'autonomie bureaucratique au sein du contexte de l'anticorruption. Cette approche s'avère utile pour mieux comprendre l'importance des enjeux réputationnels: la réputation bureaucratique des agences anticorruption demeure multidimensionnelle (i.e. performative, morale, technique-

professionnelle et procédurale) et pluri-relationnelle (impliquant une construction réputationnelle auprès de multiples forums). Ces apports ouvrent la voie pour analyser les autres dimensions de l'autonomie, telles que la coopération interagence ou la construction des pouvoirs.

Les considérations réputationnelles de la collaboration interagence

Le deuxième article se concentre sur l'importance de la collaboration interagence des différentes institutions anticorruption. Compte tenu de la complexité de la corruption comme problème 'wicked' de l'administration publique, la lutte contre ces types d'enjeux nécessite souvent une collaboration interagence impliquant des secteurs d'activités variés (i.e. services juridiques, fiscaux, construction) et plusieurs paliers gouvernementaux (i.e. provincial, municipal). Bien qu'une certaine mesure de collaboration interagence soit souvent prescrite au sein des cadres législatifs *de jure*, les agences éprouvent récurrentement des difficultés relationnelles avec les autres parties prenantes de la lutte anticorruption : la sphère politique s'apparente trop souvent à un 'adversaire' institutionnel, les rapports avec les instances juridiques demeurent tendus, et les relations avec les autres agences publiques produisent des 'turf-wars' entre juridictions et mandats de régulation.

Face à la prévalence des difficultés qu'éprouvent les agences pour construire des collaborations institutionnelles, le deuxième article pose comme question de recherche: *Comment les agences anticorruption construisent-elles la collaboration inter-agence et leur légitimité?* En s'appuyant sur une étude de cas multiple de quatre agences anticorruption, l'argumentaire soutient que les collaborations interagences ne découlent pas *ipso facto* des structures législatives *de jure*, mais résultent plutôt d'un processus constructif, non-linéaire, impliquant une gestion des enjeux réputationnels. En effet, comme toute collaboration au sein du secteur public, les agences anticorruption se trouvent contraintes d'équilibrer une multitude de facteurs quant aux avantages et risques de coopérer avec des agences similaires (Emerson & Nabatchi, 2015). D'un côté, celle-ci permet l'agrégation de pouvoirs réglementaires, le partage d'information pour réduire l'incertitude, la défense de leur autonomie institutionnelle, et la promotion d'une réputation bureaucratique performative, procédurale et technique-professionnelle. De l'autre côté, la collaboration implique de résoudre l'entrecroisement de juridictions et de mandats avec les autres agences, de dénouer les enjeux de coordination ou encore d'endosser les coûts liés à la collaboration. Un apport clé consiste à souligner l'importance d'étudier les agences anticorruption au sein du contexte organisationnel incluant l'ensemble des institutions qui luttent contre la corruption, autant préventives que

répressives et hybrides. En effet, la littérature sur les agences anticorruption analyse fréquemment ces institutions de manière isolée. Cependant, comme le révèle le cas du Québec, une architecture complexe de gouvernance de la fonction publique s'est installée au cours du temps et s'affaire à lutter contre la corruption et ses formes connexes (i.e. fraude, collusion). Ce contexte organisationnel demeure une dimension sous-étudiée, qui décèle une facette cruciale de l'autonomie bureaucratique: celles-ci doivent équilibrer l'ajout d'organisations régulatrices similaires avec la nécessité de préserver leur unicité et leur utilité institutionnelle.

Au sein de la thèse, ce deuxième article permet d'apprécier le rôle que joue la collaboration interagence dans la construction de l'autonomie des agences anticorruption. À l'instar des autres agences publiques, les relations collaboratives leur permettent de cimenter leur utilité institutionnelle et de bâtir des coalitions pour défendre leurs intérêts institutionnels auprès de différents forums, notamment la sphère politique, les instances juridiques ou les autres agences bureaucratiques (Busuioac, 2016; Carpenter, 2001). Plus encore, l'article souligne l'importance des considérations réputationnelles au sein des collaborations interagences, qui leur permettent de construire davantage leur autonomie. Notamment, celle-ci permet de cultiver leur réputation sur plusieurs dimensions pour asseoir leur légitimité institutionnelle en permettant de : se protéger de la réversibilité de leurs décisions régulatrices, démontrer leur unicité et leur utilité auprès de multiples forums, et promouvoir leurs intérêts institutionnels collectifs. Finalement, cet article souligne l'importance des réalités institutionnelles divergentes des agences. En effet, les conditions d'autonomie *de facto* (i.e. budget fixe, statut permanent) jouent un rôle significatif dans les avantages qui peuvent être tirés des collaborations interagences, et la manière dont celles-ci sont construites et défendues.

La construction proactive des pouvoirs bureaucratiques

Finalement, le dernier article s'interroge sur les dynamiques de délégation des pouvoirs des agences anticorruption. Reprenant comme point de départ l'accumulation des politiques anticorruption ainsi que le renforcement de leurs pouvoirs au fil du temps, l'article questionne la vision théorique prévalente plaçant les volontés politiques au cœur des processus délégatifs. La littérature étant surabondamment concentrée sur les stratégies des acteurs politiques, l'article souhaite renverser la lentille analytique pour se concentrer davantage sur les agences bureaucratiques en posant : *Comment les agences anticorruption construisent-elles leurs pouvoirs bureaucratiques?* Grâce à une étude de cas de l'expérience anticorruption au Québec, l'article

soutient que les institutions anticorruption ont tendance à se renforcer de leur propre initiative en s'appuyant sur leur légitimité pour réorienter leurs paramètres délégatifs - parfois indépendamment des volontés de la sphère politique. En effet, ces institutions sont en mesure de créer des programmes, construire leurs expertises, étendre leurs juridictions, et forger des coalitions pour défendre et promouvoir leurs préférences organisationnelles. Dépassant l'unilinéarité de la relation politico-bureaucratique, les agences sont susceptibles d'exploiter des sources externes de légitimité pour inciter le réexamen de leurs paramètres délégatifs en leur faveur telles que: l'appui d'agences bureaucratiques similaires, l'opinion de la société civile (i.e. les médias ou les citoyens), l'avis d'instances juridiques ou la collaboration d'organisations internationales. À cette fin, les agences anticorruption tentent de gérer leur réputation bureaucratique pour soutenir leurs préférences en misant sur des investissements réputationnels variés, tout en tentant de protéger leur organisation de menaces ou de pertes réputationnelles (Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2016; Tomic, 2019).

Au sein de la thèse, cet article amène deux arguments clés : la proactivité des agences au sein de la construction de leurs pouvoirs, ainsi que l'importance des dynamiques institutionnelles inhérentes aux politiques anticorruption. D'une part, l'article insiste sur la proactivité des agences pour réorienter leurs paramètres délégatifs. Compte tenu de la complexité de l'anticorruption, les agences se trouvent souvent dans la nécessité d'obtenir de nouveaux pouvoirs policiers et réglementaires ou de réorienter leurs cadres délégatifs. D'autre part, l'article souligne l'importance des dynamiques rétroactives inhérentes à la mise en œuvre des politiques anticorruption. La construction de l'autonomie bureaucratique ainsi que la gestion réputationnelle impliquée, finissent par rétroagir sur le cheminement institutionnel des agences. Souvent de manière non-linéaire et difficilement prévisible, l'article met l'accent sur les rétroactions qui ressortent de leurs agissements, décisions réglementaires et stratégies réputationnelles à travers le temps : les investissements ou les menaces réputationnelles finissent par rétroagir positivement ou négativement sur les perceptions des acteurs, le discours les concernant, et ultimement, sur leur habilité à façonner leurs paramètres délégatifs et leur autonomie bureaucratique.

La construction de l'autonomie des institutions anticorruption

La question de recherche de cette thèse souhaite mieux comprendre comment les agences construisent leur autonomie bureaucratique. L'agrégation des trois articles présente en trame de fond l'argument central de cette thèse. Les institutions anticorruption construisent leur autonomie

bureaucratique de manière proactive en défendant leurs préférences organisationnelles, en bâtissant des collaborations interagences, en réorientant leurs paramètres délégatifs, et surtout, en gérant leur réputation bureaucratique sur plusieurs dimensions et auprès de plusieurs forums. Ces facettes interreliées contribuent à bâtir leurs marges de manœuvre et limiter les entraves à la mise en œuvre des politiques anticorruption. Notamment, ces efforts permettent l'avancement de leurs préférences quant à leur autonomie *de jure*, un rapport avantageux avec les organisations collaboratrices similaires, ou encore des relations facilitatrices avec leurs diverses audiences régulatrices. Cependant, l'argumentaire met également en lumière le caractère variable, imprévisible, et diachronique de ce cheminement institutionnel. La légitimité institutionnelle étant symbolique, multidimensionnelle et construite selon les perceptions subjectives de multiples audiences; la gestion réputationnelle demeure variable dans le temps et exerce souvent des rétroactions inattendues. Par extension, la construction de l'autonomie des agences anticorruption repose, au moins en partie, sur des processus bureaucratiques multi-relationnels, complexes, et en constante évolution.

La problématique générale de la thèse s'est confrontée aux incongruences constatées au sein du champ, où l'accumulation et le renforcement *de jure* des agences anticorruption se réconciliait difficilement aux défis de mise en œuvre constatés quant à l'exercice de leur autonomie et la promotion de leur légitimité. À travers ces trois articles, cette thèse propose de se détacher des approches uniquement centrées sur les volontés des acteurs politiques ou les confins des structures législatives : l'approche privilégie les agissements des agences bureaucratiques, leur gestion réputationnelle, et l'évolution leur légitimité institutionnelle. Les réponses apportées par l'ensemble des trois articles, bien que partielles, permettent une meilleure compréhension des défis de mise en œuvre des agences anticorruption, ainsi que l'appréciation des aléas de la construction d'autonomie bureaucratique et de la gestion réputationnelle.

Plan de la thèse

La première partie de cette thèse propose une revue de la littérature pour défricher les différentes littératures auxquelles les articles souhaitent contribuer. Tout en gardant la discipline de l'administration publique comme lentille d'analyse principale, cette section s'attardera sur la littérature concernant la corruption, les relations délégatives des agences indépendantes et autonomes, ou encore l'avènement des agences anticorruption. Par la suite, l'argumentaire détaillera la section théorique suivie de la section méthodologique de la thèse. Bien que chaque

article soit doté de ses propres structures méthodologiques et théoriques, cette section soulignera les choix qui encadrent l'ensemble de la thèse tels que: les positionnements épistémologiques et ontologiques sous-jacents, l'apport et la complémentarité des différentes méthodes, l'entrecroisement des différents courants théoriques à l'étude, et les assises méthodologiques des différents designs de recherche utilisés.

Les trois chapitres subséquents sont dédiés aux trois articles qui composent l'argumentaire de la thèse. Le premier article s'intitulant « Crafting Anti-corruption Agencies' Bureaucratic Reputation: An Uphill Battle » apporte un premier effort pour conceptualiser la pertinence de l'approche réputationnelle au contexte des agences anticorruption. Le second article – "Hanging Together or Separately Hanged: Building Anti-Corruption Agency Collaboration and Reputation" – aborde l'enjeu de la collaboration interagence des institutions anticorruption, son rôle dans la construction de l'autonomie bureaucratique, ainsi que sa dimension réputationnelle. Le troisième article, intitulé "La construction des pouvoirs des institutions anticorruption : réputations et rétroactions", s'attarde sur l'évolution des pouvoirs réglementaires et policiers des agences anticorruption. L'article insiste sur la proactivité des agences face à la construction de leurs paramètres délégatifs, ainsi que les conséquences réputationnelles et rétroactives qui peuvent s'exercer à travers le temps.

Par la suite, un chapitre de discussion sera réservé aux réflexions globales de la thèse, en mettant en valeur l'argument central à la lumière des contributions spécifiques des articles. Cette section sera également réservée pour les analyses ou commentaires qui n'ont pas eu l'opportunité de figurer au sein des articles. Pour terminer, la conclusion rassemblera l'ensemble des enseignements et contributions théoriques, méthodologique et pratiques de cette thèse, les limites inhérentes des articles et de leurs méthodes, et proposera des pistes de recherche futures.

Un court aparté s'impose quant à la composition de ce manuscrit. L'assemblage des trois articles demeure imparfait et empreint des multiples idiosyncrasies de la recherche académique et de la publication au sein des revues scientifiques. Dans la mesure où chaque article est passé à travers les processus d'évaluation et de révisions - devant tenter de convaincre éditeurs et jurys - le lecteur devra persévérer à travers des répétitions ou parfois des évidences contextuelles servant à aider des lecteurs hors-Québec/Canada à se situer dans l'analyse. Cependant, les articles ont été rédigés avec la structure globale de cette thèse en arrière-fond : ils ont été édités et arrangés afin de préserver la ligne directrice de l'argumentaire. Aux persévérants, bonne lecture.

Revue de la littérature

La corruption au sein de l'administration publique

Une histoire conjointe

L'avènement de l'ère progressiste aux États-Unis à l'aube du 20^{ème} siècle aura servi de terreau fertile pour l'entrecroisement de deux mouvances clés de la lutte anticorruption: la genèse de l'administration publique moderne ainsi que le rejet du système de patronage et de favoritisme qui alimentait la gestion de la fonction publique (*'spoils system'*) (Anechiarico & Jacobs, 1994). Particulièrement aigu au sein des administrations municipales – avec des exemples notoires comme le *'Boss Tweed'* de St-Louis ou le *'Tammany Hall'* à New York (Steffens, 1904) – le mouvement progressiste a cherché à enrayer la portée tentaculaire des machines de partis. Comme exhorté par Theodore Roosevelt en 1912 : "Behind the ostensible government sits enthroned an invisible government owing no allegiance and acknowledging no responsibility to the people. To destroy this invisible government, to befoul the unholy alliance between corrupt business and corrupt politics is the first task of the statesmanship of the day" (Congress, 2017).

Dans cette lancée, l'intégrité et l'assainissement de l'administration publique aura animé les penseurs de l'école classique, dont Woodrow Wilson, qui prônaient la nécessité d'une nouvelle configuration de l'appareil étatique : afin d'empêcher le débordement d'influences politiques dans la gestion bureaucratique, les deux sphères devraient dorénavant fonctionner de manière séparée (Goodnow, 1900; Woodrow, 1887). Ainsi, un des concepts fondamentaux du champ d'étude de l'administration publique contemporaine – la dichotomie politico-administrative – est intimement lié à l'essor de la lutte contre les diverses formes d'abus de pouvoir public comme la corruption, le favoritisme ou le patronage (Waldo, 1948).

Plus encore, cette relation mutuellement influençable s'est perpétuée à travers le temps : les approches pour lutter contre la corruption ont évolué de pair avec les transformations historiques de l'administration publique. Tel que souligné par Anechiarico et Jacobs (1994, pp. 467-469), l'avènement de la vision scientifique de la gestion publique a grandement influencé la manière de concevoir la lutte contre la corruption : l'organisation hiérarchique rationnelle, efficiente dans ses processus et surveillée par des techniques comptables seraient les outils garantissant l'intégrité des affaires publiques. Par ailleurs, à partir des années 1970, une vision foucauldienne de l'anticorruption s'est développée face à la conception prévalente du fonctionnaire comme acteur opportuniste et avide de profiter de son emprise sur l'appareil bureaucratique lourd

et inefficace pour en extraire des rentes – l’anticorruption se comporterait alors comme le ‘panoptique’ en constante surveillance, prêt à punir et judiciaireiser les contrevenants (Anechiarico & Jacobs, 1994, 1996). Quoiqu’il en soit, cette histoire conjointe et mutuellement influençable souligne le caractère inhéremment ‘public’ de l’enjeu de la corruption et de la lutte contre celle-ci que cette thèse souhaite explorer.

L’étude de la corruption dans sa complexité

En tant que phénomène complexe, une multitude de disciplines des sciences sociales se sont apprêtées à étudier la corruption sous différents angles dont : l’économie, les théories des organisations, la criminologie, le droit, l’anthropologie, la sociologie, la science politique et l’administration publique. Face à cet éclatement, plusieurs auteurs ont récemment fait appel à une plus grande transdisciplinarité au sein du champ (Gans-Morse et al., 2018; Jancsics, 2014, 2019; Mungiu-Pippidi & Heywood, 2020). Bien que cette thèse fasse écho à la nécessité d’une plus grande inter-fertilisation de ces disciplines, la voix de l’administration publique nécessite d’être réaffirmée davantage. Comparativement aux autres disciplines, la corruption demeure sous-étudiée en administration publique, et souvent comme un produit dérivé de courants connexes comme l’imputabilité ou l’éthique (Bautista-Beauchesne & Garzon, 2019; Bozeman, Molina, & Kaufmann, 2018).

Tributaire de cet éclatement théorique et de sa nature complexe, la définition de la corruption demeure débattue au sein de la littérature. Un point de départ demeure la conception la plus répandue: « The abuse of publicly entrusted power for private gain », promue notamment par l’organisation internationale Transparency International (Johnston, 2001). Communément acceptée, ce choix amène deux points importants. D’une part, cette définition permet d’insister sur le caractère ‘public’ de la corruption, caractérisant cette approche comme ‘*public office centered*’ (Bozeman et al., 2018; Heidenheimer & Johnston, 2002). En consonance avec l’histoire conjointe précédemment soulignée entre les deux disciplines, cette vision sied particulièrement avec l’attention qu’accorde cette thèse à la lentille analytique de l’administration publique pour étudier le phénomène. Conséquemment, cette vision écarte la corruption dite ‘privée-privée’. Bien que consistant un pan intéressant du crime impliquant deux parties du secteur privé, cette thèse choisie de conceptualiser la corruption en incluant au moins un élément public, que ce soit la participation d’un fonctionnaire ou l’abus d’un pouvoir découlant des affaires publiques. D’autre part, cette définition apparaît suffisamment vaste afin d’inclure l’ensemble des formes potentielles

qu'impliquerait l'abus d'un pouvoir public. La forme la plus connue demeure le pot-de-vin (i.e. l'échange d'avantages indus impliquant un agent public); mais une source fondamentale de la complexité de l'enjeu réside dans la multitude de nuances existantes telles que la fraude, le favoritisme, le népotisme, l'extorsion, le patronage, l'abus de pouvoir/d'influence, le clientélisme ou encore la collusion. En conséquence, différents qualificatifs ont été avancés par la littérature pour tenter de caractériser la corruption en se concentrant sur ses différents aspects tels que : 'grand-petty'; 'black-white-grey'; 'deep'; 'systematic-systemic', 'bureaucratic-political' (Heidenheimer & Johnston, 2002; Johnston, 2001; Mungiu-Pippidi & Heywood, 2020). Pour ces raisons, la corruption constitue un problème complexe où celle-ci est: constamment dissimulée par la connivence des deux parties, demeure ancrée dans un contexte socio-politique particulier, amène des disparités quant aux perceptions qui y sont associées, et évolue perpétuellement à travers diverses formes et secteurs d'activités pour contourner les règles existantes.

Trois conceptions de la corruption

Bien que consistant la définition usuelle de la corruption, deux précisions conceptuelles se doivent d'être apportées. Premièrement, la littérature peut être caricaturée comme ayant deux grandes visions de l'enjeu de la corruption. La première peut être caractérisée comme davantage 'économique' et l'autre davantage 'sociologique'. Conception dominante depuis les années 1990, l'approche économique décode le phénomène en termes quantitatifs grâce à des concepts économétriques comme l'extraction de rentes, le monopole de pouvoir, les structures d'opportunités, le contrôle de ressources ou encore le calcul d'avantages et de risques potentiels. Pour cette approche, la corruption demeure encadrée dans le référent des choix d'acteurs rationnels : la corruption fleurit là où les opportunités d'extraire des avantages indus sont présentes, et les contrôles existants sont insuffisants pour dissuader les contrevenants ou détecter leurs manœuvres dolosives (Jain, 1998, 2001a, 2001b; Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 1999). Ici, la corruption demeure la plupart du temps un crime économique ou un transfert de ressources résultant de choix calculés et majoritairement rationnels de la part d'agents réagissant aux structures d'opportunité.

La seconde conceptualisation dominante, caractérisée comme davantage sociologique, conçoit la corruption davantage comme un construit social, imbu de normes, et ancré par rapport à un contexte socio-historique donné. (Granovetter, 2007; Tänzler, Maras, Giannakopoulous, & Rogowski, 2012). Souvent positionné à l'encontre des approches formalistes, légalistes et

universalisantes, l'approche sociologique insiste sur le caractère variable de la corruption : « The important questions lie largely outside an economic frame of reference and require analysis of social, cultural, and historical elements. (...). Meanings and norms thus matter a lot, as we can see by observing that many behaviorally identical actions may be interpreted very differently depending on circumstances » (Granovetter, 2007, pp. 152-154). Cette vision emploie une lentille macro-analytique pour comprendre le phénomène, où l'enjeu est conceptualisé grâce à la prévalence de normes associées à la corruption, et reste intrinsèquement influencé par la présence de contraintes normatives ('social traps') ou de déficiences de confiance sociale ('social trust') (Rothstein, 2011b; Rothstein & Eek, 2006; Uslaner, 2008). Par exemple, la corruption est souvent comprise comme imbriquée dans un 'ordre social', composé d'arrangements institutionnels formels et informels qui encadrent les échanges, les relations sociales et les interactions avec l'État (Mungiu-Pippidi, 2015; North, Wallis, & Weingast, 2009; Persson et al., 2013). Selon cette vision, les sociétés tendent vers une forme d'équilibre à l'échelle sociétale qui demeure permissif ou non à la corruption: l'ordre social *universaliste* favorise la compétition politico-économique et les relations impersonnelles, éthiques et transparentes avec l'État; à l'inverse, l'ordre social *particulariste* favorise l'appropriation du pouvoir politique, l'extraction d'avantages personnels au sein de l'administration publique ainsi que l'accès restreint à l'État et la vie économique.

Reconnaissant l'apport respectif des visions économiques et sociologiques, une troisième voie s'est récemment démarquée pour se concentrer sur les dynamiques historiques et cycliques de la corruption (Di Mascio et al., 2018; Mungiu-Pippidi, 2015; Rothstein, 2011b; Saint-Martin, 2005, 2015; Uslaner & Rothstein, 2016). Reprenant les critiques de conclusions universalisantes formulées envers la vision économique, la vision historique se distancie pourtant des analyses 'ossifiées' présentées par le camp sociologique: l'ordre social et normatif prévalant qui favorise la corruption reste un concept analytique excessivement statique et cimenté dans le temps. À l'inverse, l'argument clé soutenu par le courant historique est que le changement - rapide ou lent - demeure une dimension inhérente de la corruption (Bautista-Beauchesne, 2020; Mungiu-Pippidi, 2015; Saint-Martin, 2005, 2015). L'enjeu est intrinsèquement cyclique et imminemment adaptable au contexte, aux secteurs d'activité et aux perceptions, où son *modus operandi* est de contourner les règles et lois existantes (Saint-Martin, 2015). Ces auteurs mobilisent des concepts sensibles aux dynamiques historiques comme la dépendance de sentier, les effets de rétroaction ou encore la sédimentation de politiques ('layering') pour appréhender les nuances potentielles qui peuvent

se développer au fil du temps : « systemic corruption is deeply rooted in a state's underlying social and historical political structure. This argument is in line with a growing body of literature on historical institutionalism, which argues that historical conditions ranging from institutions to natural resources can have long-term effects on economic prosperity and democratization. » (Uslaner & Rothstein, 2016, p. 227).

En somme, à l'image de la nature complexe du phénomène et de son évolution théorique éclatée, la définition de la corruption demeure débattue et imprégnée des approches variées qui l'étudient. La conceptualisation privilégiée par cette thèse demeure majoritairement ancrée dans une perspective historique de la corruption. Considérant la nature multiforme, complexe et adaptable des différentes formes d'abus de pouvoir public, l'appréciation des dynamiques cycliques de la corruption apparaît essentielle pour comprendre la mise en œuvre de politiques qui tentent de l'enrayer. Tel que développé dans les chapitres subséquents, la mise en œuvre des politiques anticorruption demeure ancré dans un contexte socio-historique, qui, tente de lutter contre un phénomène criminel qui n'est jamais éradiqué ou totalement contrôlé par les lois existantes.

L'anticorruption et ses agences

Depuis les années 1990, l'envol de l'anticorruption à travers les administrations publiques aura été influencé par divers courants de pensée politique et économique : la corruption a par le passé été considérée comme un problème moral, une 'maladie' à éradiquer, un 'mal nécessaire', ou un crime économique à enrayer (Anechiarico & Jacobs, 1996; Sampson, 2010). La succession de ces courants aura produit une trajectoire d'hyper-implémentation de politiques incluant par exemple des codes d'éthique, des cadres normatifs de transparence ou d'intégrité, des réglementations sectorielles, des contrôles organisationnels (i.e. audit), ou encore des lois pénales et criminelles (Sampson, 2010). Ne pouvant pas être exhaustif, plusieurs typologies ont déjà été établies au sein de la littérature pour classifier les différents types de politiques anticorruption (Bautista-Beauchesne & Garzon, 2019; Gans-Morse et al., 2018; Lange, 2008). Schématiquement, celles-ci se catégorisent soit de nature préventive, agissant sur les opportunités de corruption avant qu'elles ne se produisent, ou de nature répressive, agissant sur les activités corrompues une fois perpétrées (Bautista-Beauchesne & Garzon, 2019). Toutefois, l'accumulation des politiques anticorruption aura invariablement mené à un phénomène 'd'agencification' (Meagher, 2005; Quah, 2010; Sampson, 2010). En effet, l'ensemble de ces politiques aura facilité l'avènement

d'une nouvelle cohorte d'organisations publiques chargées de les mettre en œuvre composée de vérificateurs, d'inspecteurs, d'ombudsmans, d'unités policières, et surtout, d'agences anticorruption.

La création d'agences dédiées à la lutte contre la corruption a été soutenue par plusieurs conventions et accords internationaux dont la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC), l'Union Africaine, la Convention Interaméricaine ou encore l'Union Européenne (Argandona, 2007; Mungiu-Pippidi, 2015, p. 104; UNODC, 2004). Suite à une première génération d'agences ayant vu le jour notamment à Hong Kong, à Singapour ou en Malaisie au tournant des années 1970, une seconde vague d'agences s'est déferlée sur la scène internationale : en 1990, 12 pays étaient dotés d'une agence anticorruption, alors qu'en 2008, 98 pouvaient être répertoriées (Mungiu-Pippidi, 2015, p. 103). Plus encore, en 2006, une organisation internationale a vu le jour qui rassemble les autorités gouvernementales qui luttent contre la corruption sous toutes ses formes : l'*International Association of Anti-Corruption Authorities* compte sur la participation de 140 pays et régions à travers le monde (IAACA, 2021).

Accord de référence en la matière, la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) inscrit dans son article 6 que les membres signataires assurent l'existence d'institutions chargées de lutter contre la corruption, et que celles-ci soient dotées de l'indépendance politique et les ressources humaines et financières nécessaires à leur fonctionnement (UNODC, 2004, p. 10). Définie de manière élargie, les agences anticorruption sont des organisations publiques qui luttent contre la corruption sous toutes ses formes par la mise en œuvre de politiques répressives et/ou préventives (De Sousa, 2009; Meagher, 2005). S'insérant dans les cadres législatifs et paliers gouvernementaux respectifs des différents pays, la prolifération d'agences anticorruption aura produit une diversité de modèles d'organisations, mettant en œuvre une panoplie de programmes et d'outils.

Plusieurs critères ont été utilisés pour développer des typologies d'agences anticorruption tels que l'étendue de leurs pouvoirs, la nature de leurs mandats, leur caractère permanent, la composition de leurs équipes ou encore leur positionnement institutionnel (De Sousa, 2009; Kuris, 2015; Meagher, 2005). Cependant, ces typologies demeurent trop souvent restrictives par rapport à la diversité d'agences qui luttent contre des formes diverses de corruption (i.e. collusion, fraude) en utilisant une multitude d'approches (i.e. répressif-préventif; régulateur-policière; légaliste-normatif). En résultante, les analyses sont souvent confinées à l'étude d'une seule agence

concentrée sur les enquêtes policières et fondée sur une conception légaliste de la corruption. Comme l'expliquent Di Mascio et al. (2018), cette lacune amène souvent à mésestimer l'ensemble de l'environnement organisationnel en éclipsant d'autres agences régulatrices et préventives, qui, bien que ne possédant pas de pouvoirs policiers, participent quotidiennement à la lutte anticorruption en naviguant des paramètres délégatifs particuliers.

S'inspirant des typologies antérieures, cette thèse propose une vision flexible et adaptable des agences anticorruption (Di Mascio et al., 2018; Kuris, 2015). Ces dernières se conçoivent sur un continuum qui inclue les agences dites 'guard-dogs' davantage orientées – mais non uniquement – vers les activités policières, dotées de pouvoirs répressifs pour mener des enquêtes criminelles et pénales; ainsi que les agences dites 'watchdogs', qui sont davantage – mais non uniquement – orientées envers la régulation de secteurs variés (i.e. financiers, marchés publics) dans une visée non-criminelle, en mobilisant majoritairement des pouvoirs régulateurs pour effectuer des enquêtes administratives, de la prévention et de la détection. Cette conceptualisation reste flexible et non étanche. Force est de constater l'hybridité des différentes agences anticorruption à travers le monde, où celles-ci sont rarement conçues dans une visée unidimensionnelle, uniquement dotées d'un type spécifique de pouvoirs et de mandats. Plus encore, cette flexibilité permet d'étudier l'évolution des agences anticorruption et des pouvoirs qui leurs sont délégués: ces dernières sont sujettes à un taux élevé de réformes où leurs structures et pouvoirs sont souvent modifiés (Di Mascio et al., 2018).

Les obstacles et défis de l'anticorruption

Un des rares consensus de la littérature souligne la prévalence des difficultés de mise en œuvre que connaissent les institutions anticorruption (Gans-Morse et al., 2018; Jancsics, 2019). À la lumière de ce constat, cette section propose une synthétisation des différents défis répertoriés dans la littérature. Schématiquement, ces derniers peuvent se diviser en trois types : structuro-opérationnels, relationnels et symboliques. Le tableau 1 collige les défis de mise en œuvre et les conséquences potentielles qui sont soulevés de manière récurrente. Cette schématisation demeure imparfaite et flexible dans la mesure où plusieurs défis chevauchent simultanément des catégories et sont mutuellement renforçantes : ce tableau sert davantage de point de référence synthétique.

Premièrement, les défis structuro-opérationnels réfèrent aux obstacles de mise en œuvre découlant des configurations institutionnelles. Une vaste littérature s'est affairée à analyser la variété des structures délégatives qui découlent des différents modèles d'agences anticorruption,

tout en considérant les idiosyncrasies des contextes législatifs et gouvernementaux particuliers. Notamment, une attention particulière a été accordée aux enjeux liés à leur indépendance et leur proximité à la sphère politique, leur autonomie structurelle, leurs capacités régulatrices et policières, ainsi que les ressources qui leur sont dédiées à travers le temps (De Sousa, 2009; Kuris, 2015; Meagher, 2005; Quah, 2007, 2010). Deuxièmement, les défis relationnels réfèrent aux interactions ardues et difficilement tractables avec les autres acteurs qui participent à la lutte anticorruption. Nécessitant par défaut une collaboration de multiples agences de par la complexité de l'enjeu, la coopération des parties prenantes peut s'avérer cruciale pour éviter les blocages institutionnels, et ultimement, l'obsolescence organisationnelle (Quah, 2010). Cependant, les agences anticorruption soulèvent souvent la difficulté d'obtenir la collaboration des autres agences policières ou bureaucratiques (i.e. revenu, construction, organisations municipales), et connaissent parfois des relations acrimonieuses avec les instances juridiques, les médias, ou la sphère politique (De Sousa, 2009; Meagher, 2005). Troisièmement, les défis symboliques réfèrent à la difficulté de maintenir une légitimité face aux acteurs externes, tout en gardant la confiance des citoyens et de la société civile (De Sousa, 2009; Gong & Xiao, 2017; Peiffer & Alvarez, 2016; Scott & Gong, 2015). Le gouffre séparant les perceptions et la réalité étant particulièrement aigu en ce qui a trait à la lutte contre la corruption, la légitimité des agences demeure essentielle pour maintenir l'appui de la société civile. D'une part, cette légitimité organisationnelle permet de changer les normes et idées reçues des citoyens quant à la corruption, et d'autre part, elle permet d'assurer la coopération des lanceurs d'alerte et des témoins en cour de justice.

Tableau 1 : Synthèse des défis de mise en œuvre des politiques anticorruption

1.1 Défis structuro-opérationnels	Indépendance politique : Structure institutionnelle ne permettant pas une séparation adéquate entre la sphère politique et l'agence anticorruption.	Autonomie structurelle : Structure ne permettant pas à l'agence de poursuivre ses préférences et de mettre en œuvre ses mandats. Pouvoirs inadéquats ou mésadaptés face à la complexité des mandats.	Ressources : Manque de ressources humaines et matérielles pour lutter contre la corruption. Budgets et capacités insuffisants ou diminuants à travers le temps.
1.2 Conséquences potentielles	Proximité entre les deux sphères résultant en des décisions politiquement motivées; Incapacité à fonctionner de manière impartiale ' <i>without fear or favor</i> '; Instrumentalisation politique de l'anticorruption à des fins partisans; Manque d'appui de la sphère politique ('political will').	Incapacité à effectuer des enquêtes de 'haut-profil' (i.e. ' <i>big fish</i> '); Blocages et points de veto institutionnels empêchant les enquêtes; obstructions découlant des autres agences bureaucratiques et réglementaires. Capacités réglementaires ou policières insuffisantes pour s'attaquer aux secteurs ou acteurs corrompus.	Difficulté à canaliser les ressources humaines et matérielles pour effectuer ses mandats; Difficulté à s'adapter à la complexité de la corruption; Incapacité à investir les ressources pour s'attaquer aux cas haut-profils.
2.1 Défis Relationnels	Relations juridiques : Difficulté à coopérer avec la sphère juridique pour traduire les cas en cour de justice; Confrontations sur la nature et complexité des cas et enquêtes; Judiciarisation étendue des cas.	Relations inter-organisationnelles : Difficulté d'obtenir la coopération des autres agences bureaucratiques; Coordination ardue et partage minimaliste d'information et de données; Coopération internationale ardue de la part d'entités extérieures (i.e. organisations policières).	Relations avec la sphère politique : Relations tendues et de type 'adversaires' institutionnels avec la sphère politique en tant que 'principal'; Surveillance élevée et 'tatillonne' de la part des politiciens;
2.2 Conséquences potentielles	Procès longs ou avortés; Conflits sur les juridictions ou procédures; Instrumentalisation des relations acrimonieuses ou contre-productives entre l'agence et la sphère juridique par les cas 'haut-profils'.	Erreurs réglementaires ou policières résultant de manque de coordination ou d'insuffisance d'information; Incapacité à s'attaquer aux différentes facettes de la corruption qui nécessitent une coopération institutionnelle (i.e. agences immobilières, fiscales, policières etc.)	Fardeau de reddition de compte élevé ou croissant; Mécanismes d'imputabilité contre-productifs; Contrôle politique excessif et handicapant; Confrontations publiques et médiatiques entre les deux acteurs.
3.1 Défis Symboliques	Manque de confiance citoyenne : Difficulté à obtenir l'appui des citoyens; Difficulté à convaincre la société civile des efforts/progrès de l'agence. Difficulté à démontrer son indépendance face à la sphère politique.	Manque de légitimité institutionnelle : Difficulté à convaincre les autres acteurs institutionnels de la pertinence et de l'utilité de l'anticorruption;	Gestion des perceptions et relations médiatiques : Difficulté à gérer le gouffre entre les perceptions et la réalité concernant la corruption et les efforts pour la combattre.
3.2 Conséquences potentielles	Peu ou déclin de dénonciations de la part des citoyens et des lanceurs d'alerte; Baisse de coopération citoyenne ou 'd'activisme anticorruption'; Manque de preuves et de témoins collaborateurs en cours de justice	Manque de collaboration des acteurs bureaucratiques; Obsolescence institutionnelle; Difficulté à obtenir la coopération du secteur privé ou des acteurs internationaux.	Disparité entre les perceptions 'négatives' et la 'réalité' du niveau de corruption; cynisme anticorruption; Entretien d'opinions négatives renforçant des problèmes d'action collective; Relations acrimonieuses et peu transparentes avec les médias

Comprendre les défis de l'anticorruption : les théories du principal-agent et de l'action collective

En tentant de comprendre les sources – et possibles solutions – face aux défis de mise en œuvre, deux visions théoriques dominantes se sont dessinées : l'approche du principal-agent et l'approche de l'action collective. Sans surprises, ce clivage est essentiellement calqué sur la manière économique et sociologique de concevoir la corruption.

Découlant des visions économiques, la théorie du principal-agent place les relations entre la sphère politique et la bureaucratie au cœur des défis de mise en œuvre : l'asymétrie d'information, les structures de redevabilité, et les paramètres institutionnels conditionnent les choix des acteurs anticorruption. Pour les auteurs souscrivant à cette école, le dilemme du principal-agent peut s'appliquer principalement à deux niveaux. Premièrement, dans la mesure où la corruption représente un choix entre deux acteurs rationnels, les politiques anticorruption éprouveraient des difficultés car elles ne sont pas en mesure de modifier les structures d'opportunités favorisant la corruption (Groenendijk, 1997; Klitgaard, 1988, 2006; Klitgaard, Maclean-Abaroa, & Parris, 2000). Découlant de l'asymétrie d'information entre la sphère politique et la bureaucratie offrant des opportunités d'extraction de rentes, les politiques anticorruption resteraient inefficaces car les structures de redevabilité et de surveillance n'ont pas diminué le monopole et la discrétion des agents qui permettent à la corruption de se développer³. Selon ces analyses, les politiques et agences anticorruption ne représentent pas un risque suffisamment élevé – i.e. probabilité de détecter les contrevenants, peines insuffisamment élevées – pour altérer les choix des agents et dissuader la corruption.

Deuxièmement, la logique du principal-agent a également inspiré des analyses se penchant spécifiquement sur la relation entre l'agence anticorruption et la sphère politique. Selon ces études, les agences anticorruption éprouvent des difficultés de mise en œuvre en raison d'une 'volonté politique' défaillante, définie comme l'octroi de ressources humaines et matérielles à travers le temps (Quah, 2007, 2010; Rotberg, 2017). Par ailleurs, la 'volonté' des acteurs politiques est souvent remise en question dans l'optique où ces derniers instituent des agences anticorruption en réactivité à une crise, ou pour contrôler le discours dans un contexte post-scandale: le contrôle

³ Cette conceptualisation a notamment été avancée par Robert Klitgaard, qui a proposé l'équation suivante : $C=M+D-A$, signifiant que la corruption (C) se répand si le monopole (M) et la discrétion (D) sont élevés, et les structures de redevabilité (accountability (A)) sont insuffisantes (Klitgaard, 2006; Klitgaard et al., 2000).

politique exercé cherche davantage à restreindre les agences, directement ou indirectement, tout en leur privant des ressources et pouvoirs institutionnels nécessaires (Schnell, 2018).

À l'inverse, dans la mesure où la corruption se comprend davantage comme un phénomène social, l'école de l'action collective soutient que les politiques anticorruption rencontrent des défis de mise en œuvre spécifiquement parce qu'elles sont conçues selon une logique défailante du principal-agent. Surtout dans un contexte où la corruption est systémique, la majorité des acteurs se trouvent par définition dans une situation défavorable pour lutter contre la corruption efficacement : « Since the successful implementation of anticorruption reforms based on the principal-agent framework ultimately relies on the existence of actors willing to hold corrupt officials accountable, the failure of anticorruption reforms in countries with widespread corruption should not come as a surprise. » (Persson et al., 2013, p. 455). Autrement dit, les conditions prévalentes créent un problème d'action collective, où les acteurs ne peuvent déroger de l'équilibre social qui tend vers la corruption : les réformes anticorruption demeurent perdues d'avance face à ce 'piège' où les acteurs sont contraints par les règles du jeu (Mungiu-Pippidi, 2013; Persson et al., 2013; Rothstein, 2011a, 2011b).

Par exemple, selon Bo Rothstein, les pays qui ont connu du succès pour contrôler la corruption – basculant d'un ordre social particulariste et fermé, vers un ordre social universaliste, ouvert et transparent – ont réussi à instaurer des réformes qui ont amélioré la 'qualité du gouvernement' à travers l'équité procédurale et l'impartialité, la réduction des inégalités, ou encore l'investissement dans les infrastructures, l'éducation et la santé (Rothstein, 2011a, 2011b; Rothstein & Varraich, 2017). En effet, leurs stratégies n'ont pas cherché à directement éradiquer la corruption, mais ont plutôt orchestré un 'indirect big bang' pour graduellement modifier, et ultimement basculer, les conditions structurantes de l'ordre social (Id.). Similairement, Rotberg (2017) mobilise le concept de culture politique fondée sur la confiance sociale et l'universalisme éthique pour expliquer le succès de certains pays à enrayer la corruption à long terme : "corruption was reduced less by stronger laws, ruthless enforcement actions, manipulating institutional design, modifying regulations, or by new economic incentives than it was by reshaping and reframing national political cultures" (Rotberg, 2017, p. 220).

Une synthèse historicisée

Bien que les deux écoles apportent d'importantes contributions à la compréhension des obstacles à la lutte anticorruption, plusieurs interrogations et angle-morts théoriques demeurent.

Premièrement, les conclusions universalisantes des approches basées sur la théorie du principal-agent - à savoir l'applicabilité du modèle quasi-mécanique à toutes les administrations publiques - empêche la reconnaissance des facteurs contextuels qui caractérisent la corruption (Rothstein, 2011b). De même, la notion de 'volonté politique' reste un concept volatile, variable, et unidimensionnel quant à la relation entre l'agence et la sphère politique: l'importance des acteurs externes comme les médias, la sphère juridique ou les citoyens demeure sous-estimée. Toutefois, ceci ne signifie pas l'exclusion des interactions politico-bureaucratiques : ces relations demeurent centrales à la mise en œuvre des politiques anticorruption et peuvent altérer les perceptions et stratégies des acteurs à travers le temps. Dans la mesure où cette thèse s'intéresse à la mise en œuvre des politiques anticorruption, une appréciation des défis institutionnels et relationnels qu'éprouvent ces agences demeure essentiel.

Deuxièmement, l'école de l'approche collective propose une vision de l'anticorruption qui reste ossifiée dans sa conception du changement. Le basculement entre un ordre social particulariste et universaliste demeure nébuleux, tout en étant peu susceptible au changement, résultant en des conceptions statiques de la corruption systémique. Comme l'explique Saint-Martin (2015, pp. 79-80) :

« As a concept, systemic corruption ends up like culturalist theories, incapable of dealing adequately with political change. By emphasizing the homogeneity and consistency of groups' beliefs and values, notions of systemic corruption overestimate the problem of collective action and the immovability of corrupt arrangements. The equilibrium sustaining systemic corruption is seen as so deeply rooted in culture and society that it is almost impossible to alter through institutions and policies. »

In extenso, la portée macro-sociétale et quasi-dichotomique des analyses d'action collective permettent difficilement de comprendre l'adaptabilité de la corruption aux contextes et secteurs d'activité variés. En prenant l'exemple du Québec, il est difficile pour ces analyses de réconcilier le contexte relativement libre de corruption où l'équilibre demeure à accès ouvert, mais où des systèmes de corruption et de collusion sont en mesure de capturer le secteur des travaux publics en construction de manière systématique pendant plus d'une décennie (Saint-Martin, 2015).

Apportant des nuances importantes quant à la nature cyclique de la corruption, la perspective historique permet d'assouplir la portée du cadre de référence sociétal. La conception d'un 'équilibre social' dichotomique demeure mésadapté pour comprendre la corruption dans sa variabilité, et ce, même au sein de sociétés qui pourraient être considérées comme profitant d'un ordre social universaliste : « the shift of societies from a systemically corrupt social order to a non

or less corrupt one is not irreversible and never achieved definitively, as discontinuous models of institutional change lead us to believe. » (Saint-Martin, 2015, pp. 71-72). De ce fait, la corruption ne peut être complètement éradiquée et demeure susceptible de reconfigurer le contexte institutionnel, ainsi que les perceptions et les attentes des acteurs (Bautista-Beauchesne, 2020; Saint-Martin, 2015). La prise en compte de cette réalité criminologique permet d'assouplir la conception du changement: les arrangements corrompus peuvent s'adapter à l'ordre social prévalant, pouvant par exemple, capturer un secteur particulièrement vulnérable malgré l'équilibre social universaliste (i.e. travaux publics, construction, informatique).

Cette appréciation diachronique de la corruption permet d'assouplir les présupposés des deux visions prédominantes. D'une part, les dynamiques historiques de la corruption amènent à circonscrire le phénomène dans un contexte plus vaste que les mécanismes dictant le choix d'acteurs. Ayant négligé le contexte socio-historique, il n'est pas surprenant que le transfert aveugle de politiques anticorruption basées sur la logique du principal-agent se butent aux arrangements institutionnels dominants et n'ont pas automatiquement produit les effets escomptés (Mungiu-Pippidi, 2015). D'autre part, les pays ayant connu du succès dans le contrôle de la corruption ont davantage connu des trajectoires non-linéaires, où les institutions reflètent l'aboutissement de ce cheminement plutôt que la 'configuration institutionnelle idéale': « the explanation for the performance of historical achievers of control of corruption might not be found in their present constitutional and political frameworks, which maintain rather than create control of corruption » (Mungiu-Pippidi, 2015, p. 76). Ces trajectoires historiques insistent sur l'imprévisibilité et l'instabilité de l'anticorruption qui reste ponctuée autant par des succès que des revers. Incidemment, ces dynamiques temporelles rétroagissent également sur les institutions anticorruption et la manière dont celles-ci composent avec ces difficultés inhérentes. Ces préoccupations seront l'objet d'étude du prochain chapitre qui présente le cadre théorique sous-jacent aux articles de cette thèse.

Cadre théorique : L'autonomie bureaucratique et l'anticorruption

Chacun des trois articles qui composent cette thèse mettent l'accent sur des parties distinctives du cadre théorique global proposé : le cœur de l'argumentaire est centré sur la conception historique et réputationnelle de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption. Cette section étaye le cadre théorique d'une manière généraliste afin de minimiser les répétitions et de faire une place aux choix conceptuels sous-jacents qui ne pouvaient rentrer dans les restrictions de mots imposées par les revues académiques. Cette section présente les trois piliers théoriques qui encadrent cette thèse, soit l'approche réputationnelle de l'autonomie bureaucratique, le néo-institutionnalisme historique, et l'autonomie des agences anticorruption.

L'autonomie bureaucratique des agences publiques

L'étude de l'autonomie bureaucratique a particulièrement pris de l'importance à la fin des années 1990 face à une tendance centrale constatée en administration publique, soit l'institution exponentielle d'agences publiques indépendantes et autonomes (Ellinas & Suleiman, 2012; Gilardi, 2008; Lægrid & Verhoest, 2010; Majone, 1994; Pollitt, Talbot, Caulfield, & Smullen, 2005; Roberts, 2010; Thatcher & Stone Sweet, 2002). Séparées du contrôle des législateurs, ces organisations publiques sont dotées de ressources et de pouvoirs diversifiés afin d'accomplir des mandats spécifiques en dehors d'influences partisans ou d'interférences externes. Ayant produit une myriade de différents types d'agences connues sous différentes appellations⁴, celles-ci profitent de « (...) *some degree of disaggregation* (structural separation from the core of the ministry) and also *some degree of autonomy* (discretion/freedom in use of finance or personnel or organization) » (Pollitt et al., 2005, p. 10). Ces agences ont été affectées au sein de plusieurs pans de la fonction publique, notamment le secteur de la régulation bancaire ou financière, des télécommunications, de la protection de l'environnement, de l'électricité, de la santé (i.e. pharmaceutiques), de la surveillance des marchés publics, du contrôle des dépenses publiques ou encore de l'intégrité publique (Maggetti & Verhoest, 2014; Pollitt et al., 2005). Par ailleurs, ces institutions ont été investies d'une panoplie de pouvoirs réglementaires spécialisés et diversifiés, qui peuvent être schématiquement divisés entre leurs pouvoirs directifs (i.e. la capacité de formuler

⁴ Des acronymes fréquents au sein de la littérature incluent : 'Non Majoritarian Institutions' (NMI); Regulatory Agencies (RA); Independent Regulatory Agencies (IRA); Quasi-Autonomous Government Organizations (QUANGOS); More Autonomous Bodies (MAB).

des ordres et contraindre le comportement d'acteurs faisant partie de leur juridiction); de pouvoirs de 'gatekeeping' (i.e. exercer des fonctions de surveillance et de contrôle pour restreindre l'accès au secteur gouverné); et de pouvoirs conceptuels (i.e. la capacité de formuler et définir les standards et exigences relatifs au champ concerné) (Carpenter, 2010). La croissance de ces agences a notamment été décrit comme un phénomène 'd'agencification' ou d'avènement de l'État régulateur ('*regulatory state*') (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; Lægrid & Verhoest, 2010; Majone, 1994).

L'école inspirée du principal-agent : l'autonomie formelle

Enjeu clé de l'administration publique, l'autonomie bureaucratique se concentre de manière générale sur la marge de manœuvre octroyée par la sphère politique à l'administration publique – un enjeu qui découle essentiellement de la dichotomie politico-administrative (Frederickson, 1997). Concept multidimensionnel, l'autonomie bureaucratique peut se définir comme la possibilité pour les organisations publiques de poursuivre leurs préférences et les traduire en actions concrètes sans contraintes externes (Carpenter, 2001; Maggetti & Verhoest, 2014). Alimentant divers sous-champs d'étude en administration publique comme la reddition de comptes, le contrôle politique, la centralisation/décentralisation, l'éthique, le leadership ou encore la gouvernance démocratique, cette thèse s'intéresse à la littérature se concentrant spécifiquement sur l'indépendance et l'autonomie bureaucratique des agences publiques. À travers le temps, les écoles de pensées se sont développées pour concevoir l'autonomie bureaucratique de façons divergentes, se subdivisant entre les théories inspirées du principal-agent d'une part, et les théories relationnelles d'autre part (Maggetti & Verhoest, 2014; Yesilkagit & Christensen, 2010).

Comme le résumant Maggetti et Verhoest (2014), les analyses reprenant le cadre analytique du principal-agent tentent de comprendre l'autonomie bureaucratique selon les logiques qui sous-tendent la délégation de pouvoirs :

« In essence, the PA model, drawing from the theory of the firm, describes the relationship between a principal and an agent in a structure of delegation where the principal should minimize any possibility of an agent's shirking, which may derive from asymmetric information (in favour of the agent in charge of implementation), moral hazard (due to the misalignment of the principal's and the agent's preferences) and adverse selection (when the quality of the agent's services are not as expected before delegation) » (Ibid. 241).

Empruntant des théories économiques des organisations, l'application théorique de ce modèle se concentre sur les conséquences du 'design institutionnel' qui cherche, du point de vue du principal politique, à trouver la configuration délégative optimale pour réduire l'incertitude du

comportement du bureaucrate (Moe, 1984). Par exemple, Huber and Shipan (2002) se sont penchés sur la manière dont la sphère politique calibre délibérément la discrétion des agences publiques à travers la formulation des statuts plus ou moins précis qu'ils adoptent pour décrire leurs mandats et pouvoirs. Ceci dit, pour augmenter la performance des organisations publiques et contrebalancer l'autonomie octroyée, le principal demeure en mesure de surveiller l'agence grâce à des mécanismes de reddition de comptes ou encore l'utilisation d'outils de gestion orientés vers les incitatifs et les résultats (Lægrid & Verhoest, 2010). Selon cette perspective, l'autonomie se décline généralement sous deux formes, soit décisionnelle ou structurelle :

« (1) autonomy as the level of decision-making competencies of the agency (concerning management on the one hand and concerning agency policy on the other hand) and; (2) autonomy as the exemption of constraints on the actual use of decision-making competencies of the agency (referring to structural, financial, legal and interventional constraints on the agency's decision-making competencies) » (Verhoest, Peters, Bouckaert, & Verschuere, 2004, p. 104).

Alimentée à divers degrés par ce modèle théorique, cette branche de littérature s'est affairée à mieux comprendre les conséquences, interactions et comportements des acteurs politiques et bureaucratiques découlant des institutions formelles et des processus de délégation. Notamment, la notion de crédibilité (ou d'engagements crédibles) est demeurée centrale pour ces auteurs, qui décrit la logique politique sous-jacente à la délégation de pouvoirs aux agences indépendantes et autonomes. Ces dernières permettent aux législateurs d'assurer une forme de garantie 'crédible' que les politiques publiques seront mises en œuvre à l'abri des préférences changeantes des politiciens et de leurs considérations partisans : « These credibility pressures require that elected politicians cede some of their discretion to bureaucratic agents with high levels of formal independence. The role envisaged for these agents is to ensure that a specific policy course of action will be followed, even if the government's preferences change over time. » (Ennsner-Jedenastik, 2015, p. 509).

En tandem, le contrôle politique et la politisation des agences indépendantes, à savoir les divers mécanismes qui sont utilisés par les politiciens et législateurs pour exercer de l'influence directe ou indirecte sur les organisations publiques, constituent des enjeux clés permettant de circonscrire la marge de manœuvre dont disposent ces agences (i.e. nomination, budgets) (Ennsner-Jedenastik, 2015; Marvel & McGrath, 2015). Dans la même veine, cette école s'est également penchée sur les disparités qui peuvent se produire entre l'indépendance *de jure* et *de facto* des agences; contrastant les attentes du design institutionnel formel avec la réalité constatée au niveau

du quotidien de l'agence (Maggetti, 2007). Tel que résumé par Ennser-Jedenastik (2015, pp. 507-508) : « Whereas de facto independence refers to “the self-determination of agencies’ preferences, and their autonomy throughout the use of regulatory competencies” (Maggetti 2007, 272), formal or legal independence means that agencies are in some form institutionally placed outside the bureaucratic chain of command and thus not bound to follow directives from the government. ».

Ainsi conçues, les mécaniques institutionnelles conditionnant le comportement et les choix des acteurs, autant politiques que bureaucratiques, demeurent au cœur de l'analyse de la délégation de pouvoirs, de la mise en œuvre de politiques, et de l'interaction entre les deux sphères : la possibilité pour les agences publiques de poursuivre leurs préférences institutionnelles sans entraves externes demeure circonscrit dans le design institutionnel élaboré par les législateurs. Cette conception demeure la plupart du temps unidimensionnelle, où l'autonomie bureaucratique s'analyse quasi-exclusivement au sein de l'interaction entre la sphère politique et l'administration publique: « The focus is on the autonomy of a single agency vis-à-vis the responsible minister and department and the control of them by the minister/department. » (Lægrid & Verhoest, 2010, p. 4). En outre des présupposés d'acteurs rationnels manœuvrant au sein d'institutions conçues dans une perspective fonctionnaliste, cette perspective propose souvent une compréhension statique des institutions. Ces deux critiques principales, soit l'unidimensionnalité des interactions et leur conception statique, ont été formulées par un ensemble de littérature bourgeonnante parfois qualifiée de perspective 'relationnelle' de l'autonomie bureaucratique.

L'école relationnelle : la multiplicité d'acteurs

Souhaitant se détacher de la vision mécanique proposée par le modèle du principal-agent, l'école 'relationnelle' plaide pour une conception élargie des interactions sous-jacentes à l'autonomie des agences publiques : « a comprehensive view of bureaucratic autonomy should include other relevant aspects, namely a dynamic perspective and the examination of the relational nature of autonomy in a multi-actor and multi-level context. » (Maggetti & Verhoest, 2014, p. 245). S'inspirant de la littérature des réseaux et de la collaboration inter-organisationnelle, cette perspective amène deux propositions clés pour nuancer l'analyse de l'autonomie des agences publiques : la pluralité des relations entre parties prenantes d'une part, et l'aspect multidimensionnel de la légitimité des agences.

La première proposition met l'emphase sur l'importance des différents acteurs au sein des processus politico-bureaucratiques en sus de l'interaction entre l'agence et son principal. Loin

d'être unilinéaire, la marge de manœuvre d'une agence repose également sur la complexité des interactions d'imputabilité qui sont susceptible d'orienter les processus de mise en œuvre :

« Public administrators are and should be held accountable to a constellation of institutions and standards, including the public interest; statutory and constitutional law; other agencies; other levels of government; the media; professional standards; community values and standards; situational factors; democratic norms; and of course, citizens. » (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 119)

D'une part, la société civile tels que les citoyens, les médias ou le secteur privé constituent des 'forums' de reddition de compte susceptibles de contribuer (ou nuire) à la poursuite des préférences organisationnelles des agences (Alon-Barkat & Gilad, 2016; Aucoin, 2012; Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Denhardt & Denhardt, 2007; Hood, 2011; Willems & Van Dooren, 2012). Notamment, cette littérature s'est penchée sur l'apport de l'implication des citoyens au sein des processus de mise en œuvre; d'où l'importance pour les agences de cultiver leur appui et d'encourager leur participation : « (...) regulatory theory expects autonomous agencies that are formally insulated from political control to exhibit receptiveness to public pressures. This expectation is rooted in agencies' pursuit of public legitimacy as opposed to their attempt to preempt political control mechanisms. » (Alon-Barkat & Gilad, 2016, p. 43). Contrairement aux attentes de la théorie du principal-agent, ces études ont soulevé des stratégies mobilisées par des agences autonomes afin de proactivement interagir avec ces parties prenantes tel que la reddition de compte volontaire ('*voluntary accountability*' ou '*accountability seeking*'), la communication proactive ou la transparence stratégique (Busuioc & Lodge, 2016; Busuioc & Rimkutè, 2019; Koop, 2014). Ainsi, au lieu de fournir le minimum requis par leurs structures d'imputabilité, certaines agences contribuent volontairement de l'information ou créent elles-mêmes des exigences de transparence additionnelles pour davantage communiquer aux médias, signaler proactivement leurs intentions ou encore justifier leurs décisions réglementaires auprès de la population (Id.). Loin d'être confinées au sein de leur relation avec la sphère politique, les agences réglementaires interagissent avec la société civile afin de participer à la construction du discours public et tenter d'orienter les processus politiques.

D'autre part, les enjeux complexes avec lesquels les organisations publiques doivent composer nécessitent souvent la collaboration de plusieurs agences au sein de différents secteurs et paliers gouvernementaux. Ainsi, la conception unilinéaire de l'autonomie bureaucratique laisse peu de place à l'interdépendance des différentes agences impliquées dans les processus de mise en

œuvre : la collaboration inter-organisationnelle est souvent primordiale au succès des politiques publiques (Emerson & Nabatchi, 2015; McGuire, 2006; Spekkink & Boons, 2016). La collaboration inter-organisationnelle peut permettre aux agences de manœuvrer au-delà des confins des paramètres statutaires, par exemple en agrégeant des capacités régulatrices pour trouver des solutions innovantes aux problèmes complexes (Christensen, Laegrid, & Rykkja, 2015; Laegrid & Rykkja, 2015). Plus encore, les réseaux d'agences partageant des préférences semblables sont en mesure d'agir collectivement pour influencer les processus politiques en leur faveur : « *multiple networks through which agency entrepreneurs can build program coalitions around the policies they favor* » (Carpenter, 2001, p. 14). En revanche, l'absence de collaboration peut nuire à l'autonomie des agences, où des blocages institutionnels – tels que des conflits entre juridictions (i.e. 'turf wars' ou 'jurisdictional claiming') – peuvent restreindre la capacité des agences à manœuvrer selon leurs préférences (Busuioc, 2016; Carpenter, 2001, 2018; Wilson, 1989). Plus encore, les enjeux de coordination (horizontale ou verticale), et les défis et coûts associés à leur résolution, sont également susceptibles de restreindre leur autonomie (Bouckaert et al., 2010). Compte tenu de la complexité des liens coopératifs, les agences régulatrices ont souvent la propension de protéger leur *raison d'être* en termes de leur unicité organisationnelle et leur utilité institutionnelle : « With the involvement of multiple actors from different jurisdictions who, to complicate matters, are not accustomed to working together, tensions, inconsistencies, and 'turf wars' are likely to be even more prevalent. » (Busuioc, 2016, p. 41).

En somme, la première proposition avancée par l'école relationnelle soutient que la multiplicité des interactions demeure une dimension intrinsèque de la marge de manœuvre dont disposent les agences publiques pour traduire leurs préférences en actions régulatrices concrètes. Cette nuance théorique ne signifie pas l'exclusion complète des interactions entre l'agence publique et la sphère politique: les notions de crédibilité ou d'autonomie *de jure* et *de facto* demeurent toujours présentes dans les analyses relationnelles. Cependant, ces études mettent l'accent sur la multiplicité des acteurs et la complexité de leurs possibles interactions. L'appui des médias, la participation citoyenne, les relations avec le secteur privé ou encore la collaboration et la coopération des autres organisations publiques demeurent inhérentes à leur capacité à naviguer l'environnement institutionnel et exercer leur autonomie bureaucratique.

La perspective réputationnelle de l'autonomie bureaucratique

La seconde proposition avancée par l'école relationnelle concerne la dimension symbolique de l'autonomie bureaucratique : bien que la discrétion et la marge de manœuvre des agences s'exerce en grande partie à travers les institutions formelles (i.e. statuts, lois, juridictions), ces dernières s'appuient sur leur légitimité institutionnelle afin de naviguer au-delà des confins de leurs paramètres délégatifs. Découlant de la multiplicité des acteurs et parties prenantes qui interviennent durant la mise en œuvre des politiques publiques, cette perspective met l'accent sur les perceptions inhérentes de ceux-ci - parfois divergentes ou contradictoires - au sein des processus politico-bureaucratiques. Pour les agences publiques, la dimension symbolique du pouvoir fondée sur la légitimité imprègne les relations avec la sphère politique, la collaboration inter-agences, ou encore lors des interactions avec les acteurs régulés (Busuioc & Lodge, 2016, 2017; Busuioc & Rimkutè, 2019). Par exemple, cette perspective insiste sur l'importance de la légitimité institutionnelle lorsque les agences publiques rendent des comptes à la sphère politique, appliquent des décisions réglementaires, ou communiquent avec les médias (Alon-Barkat & Gilad, 2016; Greiling & Halachmi, 2013; Hood, 2011; Pollitt et al., 2005).

Daniel Carpenter (2001, 2010) a avancé une conceptualisation spécifique et séminale de la légitimité institutionnelle des agences qui s'exerce à travers la notion d'une réputation bureaucratique. Ce dernier la définit comme : « Reputations are composed of symbolic beliefs about an organization - its capacities, intentions, history, mission - and these images are embedded in a network of multiple audiences » (Carpenter, 2010, p. 33). Subjective et intangible, la réputation organisationnelle constitue une partie inhérente du pouvoir des agences autonomes : celles-ci demeurent conscientes de leur image organisationnelle et soucieuses de l'impact de leurs décisions sur les perceptions des acteurs concernés (Carpenter, 2010; Carpenter & Krause, 2012). Spécifiquement, Carpenter (2010) avance quatre dimensions différentes d'une réputation bureaucratique soit :

- *Performative* : les parties prenantes estiment que l'agence est en mesure d'accomplir les mandats qui lui sont confiés, d'atteindre ses objectifs de performance et d'assurer les responsabilités qui lui sont déléguées. Cette dimension se rattache à la capacité de projeter une utilité et une unicité institutionnelle qui justifient sa raison d'être.

- *Technique et Professionnelle* : l'agence est perçue comme capable de composer avec la complexité des enjeux sous leur gouverne grâce à l'expertise qu'elle détient. Ceci implique un certain degré de professionnalisme et de spécialisation de la part des fonctionnaires, qui sont capables de projeter une image de compétence malgré l'incertitude causée par les problèmes intraitables auxquels ils font face au quotidien.
- *Morale* : la réputation morale se rattache à la croyance qu'une agence protège, de manière honnête et flexible les intérêts de ses membres, clients ou les citoyens en général. Cette dimension se réfère à la compassion et à la souplesse que l'agence démontre dans ses décisions malgré l'ambiguïté que peut amener les enjeux de gouvernance, tout en primant l'intérêt public qui lui est confié.
- *Procédurale* : l'agence est perçue comme respectant les règles et lois qui régissent son fonctionnement, et ce, malgré l'entrecroisement de plusieurs juridictions et paliers gouvernementaux ainsi que la collaboration nécessaire des différentes agences bureaucratiques et parties prenantes.

Essentiellement, la réputation d'une agence bureaucratique demeure subjective, évolutive, et intrinsèquement composée des perceptions des parties prenantes à son endroit (aussi appelés forums ou audiences). La réputation bureaucratique qu'entretient une agence régulatoire demeure une partie intégrante de son autonomie bureaucratique, lui permettant de naviguer au-delà des paramètres de délégation *de jure*, de forger des coalitions de parties prenantes pour favoriser ses préférences organisationnelles, et d'entretenir des relations institutionnelles qui sont cruciales au succès de ses mandats. Tel qu'explique Carpenter: « Reputation can expand or deflate the legal authority that agencies exercise by virtue of law and delegation. Reputations can intimidate or embolden the subjects of government and, in so doing, reputations can complicate an agency's tasks or render them facile. » (Carpenter, 2010, p. 33)

Mobilisant cette conceptualisation, un ensemble bourgeonnant d'études qualifié de 'perspective réputationnelle' a mis en lumière des facettes jusque-là ignorées du quotidien des agences publiques, de leurs stratégies décisionnelles, et de leurs relations collaboratives. En effet, les agences sont conscientes et soucieuses de leur réputation, et prennent des initiatives pour la construire et la défendre. Schématiquement, ces dernières cherchent à bâtir et à bonifier leur réputation auprès des différents forums en poursuivant des 'investissements réputationnels', tout

en se défendant de ‘pertes’ ou de ‘menaces potentielles pouvant nuire à leur réputation (Busuioc & Lodge, 2016, 2017; Carpenter, 2010; Maor, 2010; Maor, Gilad, & Bloom, 2012). Au sein de cette littérature, deux dimensions ont été particulièrement étudiées, soit les communications institutionnelles des agences, et les décisions réglementaires.

Premièrement, plusieurs études se sont penchées sur les différentes stratégies de communication réputationnelle employées par les agences réglementaires (*‘strategic communication’*) (Maor, 2020). Notamment, ces agences interagissent sélectivement avec leurs audiences afin de moduler leurs attentes (*‘selective transparency’*), communiquent proactivement avec les médias et les citoyens pour expliquer leurs positions et préférences organisationnelles et éviter le blâme (*‘regulatory talk’*, *‘public observability’* ou *‘blame avoidance’*), ou encore, choisissent de demeurer silencieuses (*‘strategic silence’*) pour éviter le risque associé à la prise de position (Busuioc & Lodge, 2017; Capelos et al., 2016; Gilad, Maor, & Bloom, 2013; Hood, 2011; Maor, 2010, 2011). Dépassant parfois le cadre de leurs obligations formelles, les communications institutionnelles et officielles des agences constituent un vecteur privilégié de gestion réputationnelle (Christensen & Gornitzka, 2019). Ces stratégies leur permettent d’interagir auprès de différentes audiences pour orienter les perceptions et opinions à leur égard, signaler leurs positions de manière transparente et justifier leurs décisions organisationnelles pour cultiver leur appui politique. Comme l’explique Maor (2020, p. 1050) : « These findings clearly indicate that (i) the agencies concerned are deeply engaged in crafting their communication, and (ii) actual ‘prioritizing’ among dimensions of an agency's reputation indeed takes place, whether intentionally or not, and whether or not the media interfere with the formulation and execution of strategic communication. ».

Deuxièmement, une gamme étendue de processus décisionnels a été analysée grâce à la lentille réputationnelle. Investies de pouvoirs spécialisés pour mettre en œuvre les politiques publiques, les agences demeurent conscientes de leur réputation bureaucratique lorsqu’elles formulent et appliquent leurs décisions réglementaires (Carpenter, 2010). Ainsi, une myriade de processus décisionnels, de stratégies de gestion et de comportements réglementaires ont été réexaminés sous cette lentille: la gestion de la réputation bureaucratique s’avère être un élément crucial, parfois déterminant, pour comprendre les agissements des agences publiques et les relations qu’elles entretiennent avec leurs parties prenantes. Par exemple, la décision d’une agence d’entreprendre des collaborations institutionnelles ou de cultiver des relations avec des acteurs

externes demeure, au moins en partie, modulée par ses attentes en termes de bénéfices réputationnels ou de menaces potentielles (Busuioc, 2016). Bien que la collaboration puisse porter ses fruits et améliorer sa réputation bureaucratique (i.e. en termes de performance), la possibilité - ou même l'apparence - de conflits juridictionnels (*'turf wars'*) contreproductifs peut nuire à son image de professionnalisme et d'expertise technique. En effet, pour justifier leur raison d'être et éviter l'obsolescence institutionnelle, les agences doivent souvent démontrer leur utilité et leur unicité malgré la présence d'institutions similaires qui peuvent parfois partager des mandats semblables (Busuioc, 2016; Carpenter, 2010). Dans la même veine, lorsqu'une nouveauté dans le champ réglementaire se manifeste (i.e. une innovation technologique), la décision de déclarer ou d'imposer ses droits juridictionnels face aux autres agences réglementaires (*'jurisdictional claiming'*) demeure teintée de considérations réputationnelles. Les agences souhaitent paraître comme la référence régulatrice principale d'un champ particulier – détenant les capacités techniques et la légitimité symbolique pour y agir – auprès de la sphère politique, le public, ou les autres acteurs bureaucratiques (Maor, 2010). Par ailleurs, dans la mesure où les décisions réglementaires sont souvent irréversibles, les agences demeurent averses aux risques réputationnels et octroient une importance considérable au *'timing'* de leurs décisions ou de leurs communications publiques (Carpenter, 2010; Christensen & Gornitzka, 2019). Ces comportements réglementaires varient également selon le type de tâche et le type de relation entretenue avec l'audience en question. Par exemple Busuioc and Lodge (2017) ont insisté sur la variabilité des comportements réglementaires: les agences sont susceptibles de proactivement protéger leurs décisions réglementaires si la tâche constitue une compétence centrale à leur raison d'être, et si l'intensité du contrôle politique reflète l'importance de l'enjeu pour les législateurs. En somme, la réputation bureaucratique demeure imbriquée dans l'exercice des pouvoirs réglementaires qui leur sont délégués : « Agency reputation, then, shapes administrative discretion and bureaucratic autonomy while also shaping administrative choice » (Carpenter & Krause, 2012, p. 30)

Du point de vue des fonctionnaires, la difficulté inhérente de la gestion réputationnelle demeure sa subjectivité et son intangibilité: les perceptions des parties prenantes peuvent parfois être divergentes ou contradictoires, tout en étant susceptible à varier à travers le temps. Comme l'expliquent Carpenter et Krause (2012, p. 27) : « What audiences see is not the perfectly tuned or visible reality of the agency, but an image that embeds considerable uncertainty and ambiguity ». Par exemple, les opinions des citoyens envers une agence peuvent différer considérablement des

perceptions de la sphère politique ou encore des autres agences bureaucratiques. Plus encore, la réputation bureaucratique d'une agence demeure variable. D'une part, les perceptions des acteurs peuvent changer à travers le temps, par exemple à la suite d'interactions avec leurs audiences ou au fur et à mesure de l'évolution institutionnelle de l'agence (Christensen & Gornitzka, 2019). D'autre part, la réputation d'une agence demeure sensible aux imprévus ou aux événements exogènes qui peuvent affecter différentes facettes de sa réputation (Id.).

Selon Carpenter (2001, 2010), la réputation bureaucratique des agences régulatrices constitue une facette inhérente de leur capacité à défendre et mettre en œuvre leurs préférences organisationnelles. Ainsi, la réputation qu'une agence publique entretient auprès de ses parties prenantes devient une dimension intrinsèque de son autonomie bureaucratique: une réputation positive permet à une agence de défendre ses intérêts institutionnels et de promouvoir ses préférences - parfois au-delà des confins de son cadre institutionnel *de jure*. Bien que symbolique, cette facette de l'autonomie se traduit de manière concrète sur le plan institutionnel. Par exemple, en ce qui concerne les paramètres de délégation, les agences peuvent mobiliser leur réputation favorable pour: accroître leurs pouvoirs régulateurs, élargir leur discrétion, ou rassembler des coalitions de parties prenantes favorables (Carpenter, 2001, 2010; Maor, 2007; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2016). Notamment, la réputation d'une agence lui permet de devenir un acteur central au sein des processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. Par exemple, lorsqu'un nouveau champ de régulation se manifeste (i.e. nouveauté technologique, nouvelle compétence réglementaire), la réputation favorable d'une agence lui permet de se positionner comme référence pour créer de nouvelles régulations, informer les législateurs, et sécuriser sa position au sein du champ institutionnel. Bien qu'une réputation positive permette aux agences de consolider leur autonomie et de protéger leurs décisions régulatrices (*'blame shield'*), une réputation négative est susceptible de la rendre vulnérable aux interférences externes :

« PSO⁵ with a good reputation enjoys increased autonomy and political support and can attract and keep valued employees (Alon-Barkat & Gilad, 2016; Busuioc & Lodge, 2016; Carpenter, 2002). On the contrary, a PSO with a bad reputation must fear interventions and attacks from political principals, since for the latter, a PSO with a bad reputation presents a political liability. PSOs may become entangled in stricter regulations or suffer brain drains, and PSO managers may be forced to pack their bags and go if their political principals sacrifice them during a crisis situation. » (Hinterleitner & Sager, 2018)

⁵ 'Public Service Organisation(s)'

Quant à la délégation de leurs pouvoirs et à l'étendue de leur discrétion, les agences publiques sont en mesure de s'appuyer sur leur réputation pour tenter de redéfinir les paramètres délégatifs initiaux, parfois à l'encontre des volontés politiques initiales (Carpenter, 2001, 2010). En termes de relations post-délégatives, le cheminement institutionnel des agences autonomes demeure, au moins en partie, influencé par les perceptions des parties prenantes institutionnelles à son égard : une agence jouissant d'un 'capital réputationnel' favorable sera mieux positionnée pour obtenir des pouvoirs additionnels ou une discrétion élargie et vice versa (Id.). Par exemple, une agence souhaitant élargir les pouvoirs à sa disposition peut instrumentaliser sa légitimité réputationnelle en tant qu'autorité principale et experte d'un champ réglementaire particulier pour convaincre la sphère politique de la nécessité de capacités additionnelles (Carpenter, 2001, 2010). Plus encore, dans l'éventualité où la relation entre l'agence autonome et la sphère politique connaît des blocages institutionnels – i.e. si les deux sphères s'apparentent à des 'adversaires institutionnels' – les gestionnaires publics peuvent se servir de la réputation bureaucratique de leur agence pour favoriser le changement institutionnel. En effet, une réputation bureaucratique favorable permet de façonner le discours politique et médiatique et de rassembler des coalitions de parties prenantes afin d'orienter les processus politiques en leur faveur (Carpenter, 2001, 2010; Marvel & McGrath, 2015). Bien que les agences réglementaires naviguent au sein d'un cadre institutionnel *de jure* défini et délimité; leur réputation bureaucratique leur permet de participer à la redéfinition des contours et des limites délégatives selon leurs préférences, et ce, parfois à contresens du contrôle politique exercé sur l'agence.

En somme, la gestion réputationnelle, autant sous la forme de stratégies communicationnelles que celles des décisions et comportements réglementaires, constitue une dimension intrinsèque de l'évolution institutionnelle des agences, de leurs pouvoirs, et de leur autonomie bureaucratique. Sans pour autant prétendre une prévisibilité du comportement des agences ou un abandon des statuts et règles formelles qui régissent leur fonctionnement; la réputation bureaucratique des agences indépendantes et autonomes s'est révélée comme une dimension inhérente de leur quotidien et de leur réalité institutionnelle. Ces outils conceptuels permettent de mieux comprendre les défis de mise en œuvre des agences autonomes, tout en contribuant une facette qui échappe aux analyses mécaniques et légalistes des approches inspirées de la théorie du principal-agent.

L'apport d'une perspective constructive et historique

Retenant l'importance des multiples acteurs et des dimensions réputationnelles avancées, une dernière nuance théorique se doit d'être amenée: la dimension temporelle et dynamique de l'autonomie bureaucratique. En soi, la variabilité d'une réputation bureaucratique à travers le temps implique par le fait même l'importance de considérer l'évolution institutionnelle des agences autonomes dans une perspective diachronique. Contrairement à la perspective 'statique' proposée par la théorie du principal-agent où l'autonomie est délimitée par les contours des termes de délégation, l'argument central d'une perspective constructive et historicisée de l'autonomie bureaucratique consiste à reconnaître le caractère évolutif des institutions à deux niveaux. D'une part, l'autonomie des institutions est imbriquée au sein de trajectoires temporelles et de dynamiques historiques de politiques publiques, et d'autre part, les actions et décisions des agences régulatrices exercent des influences rétroactives sur leur autonomie à travers le temps. Comme l'expliquent Yesilkagit and Christensen (2010, p. 71) : « factors such as national administrative context, for example, traditions, styles and historical trajectories, should become integrated into models of agency design if we are to appreciate the political and economic causes of institutional choice in the public sector better. ».

S'inscrivant dans cette perspective, la vision de l'autonomie bureaucratique de Carpenter (2001) permet d'insister sur la dimension temporelle de l'autonomie: « bureaucratic autonomy prevails when politically differentiated agencies take sustained patterns of action consistent with their own wishes, patterns that will not be checked or reversed by elected authorities, organized interests, or courts. ». Ce dernier avance une vision *constructive* du changement, où les agences bâtissent proactivement leur autonomie bureaucratique à travers le temps; l'accroissement de celle-ci leur permettant de défendre leurs intérêts institutionnels face à l'ingérence externe et protéger leurs décisions régulatrices. Carpenter soutient que cette autonomie se manifeste à travers la concrétisation de trois caractéristiques institutionnelles particulières (Id.):

- La *différenciation politique*, conçue comme le développement des intérêts et préférences propres à l'agence, qui sont indépendantes des préférences des législateurs ou autres acteurs souhaitant exercer un contrôle sur elle. Cette dimension se rattache à l'indépendance politique qui demeure au cœur de leur raison d'être, où celles-ci se trouvent isolées des considérations partisans.

- Le développement de *capacités organisationnelles uniques*, où les agences réussissent à accumuler des pouvoirs spécialisés qui demeurent uniques à travers l'environnement institutionnel pour mettre en œuvre les politiques associées à leur champ réglementaire. Cette caractéristique leur permet de jouir d'une unicité institutionnelle, leur permettant d'apporter des solutions innovantes aux enjeux qui leur sont confiés malgré leur complexité.
- La *légitimité politique* auprès d'un réseau consolidé d'acteurs et de parties prenantes (i.e. acteurs bureaucratiques, médias, citoyens, audiences régulées). Spécifiquement, cette légitimité s'exerce à travers une réputation bureaucratique, établie et entretenue au sein de plusieurs forums de redevabilité, permettant à l'agence de rassembler des coalitions de parties prenantes pour l'appuyer dans la poursuite de ses préférences institutionnelles.

Cette vision de l'autonomie bureaucratique demeure résolument constructive au sens où elle ne découle pas *ipso facto* de structures formelles *de jure* implémentée de manière passive, mais est plutôt cultivée activement par les gestionnaires des agences. Les fonctionnaires publics demeurent majoritairement stratégiques et proactifs face à ces réalités institutionnelles et tentent de bâtir ces facettes de leur pouvoir bureaucratique (Carpenter, 2001; Crozier & Friedberg, 1977; Meier & O'Toole, 2006). En effet, les acteurs bureaucratiques profitent de leur protection contre l'intervention de forces partisans, ainsi que de l'importance du 'timing' propre à la gestion des affaires publiques pour exercer une influence sur leur cheminement institutionnel. Dans sa forme la plus 'extrême', selon Carpenter (2001, p. 15), l'autonomie bureaucratique se caractérise par la capacité des agences bureaucratiques à changer les préférences des acteurs politiques : celles-ci sont en mesure de réordonner les priorités des législateurs et exercer un certain pouvoir sur la mise à l'agenda des processus politiques. Bien que les agences construisent proactivement leur autonomie, il est important de retenir le caractère non-linéaire de ces évolutions institutionnelles: les 'erreurs réglementaires', les conflits juridictionnels ou les crises réputationnelles peuvent augurer le retour d'un contrôle politique étreignant pouvant renverser ou restreindre l'autonomie précédemment accrue. Ces variations institutionnelles sont au cœur de l'importance accordée à la temporalité de l'autonomie bureaucratique : « (...) autonomy should be investigated over time, according to changing administrative, political and societal factors. It is worth recognizing that autonomous agencies are the product of an historical trajectory and that they are embedded in institutional structures" (Id.) » (Maggetti & Verhoest, 2014, p. 245).

Cette vision permet également d'aborder la variabilité de la gestion réputationnelle dans le temps dans la mesure où celle-ci ne demeure pas statique: les acteurs bureaucratiques ont tendance à cultiver différentes facettes de leur réputation, à différents moments de leur évolution institutionnelle, et selon différentes audiences et forums de redevabilité. De plus, comme l'expliquent Christensen et Gornitzka (2019), la réputation d'une agence demeure sensible au contexte externe, dans la mesure où les agences s'adaptent aux chocs externes et aux différentes politiques mises en œuvre :

« Time is relevant for understanding the dynamics of reputation management in two ways. First, time and agency age operate in tandem—Our findings suggest that new agencies seek to establish their profiles as professional organizations. As they mature, their quest for reputation changes and so does the balance between the different types of reputational symbols. Second, events in time and external shocks (Pollitt, 2008) generate changes in reputation management (...). The latter mechanism also involves how agencies respond to changes in how emotionally charged and politicized the subject matter is. » (Christensen & Gornitzka, 2019, p. 909).

Non dans une moindre mesure, cette manière de concevoir l'autonomie bureaucratique a été influencée par l'école théorique du néo-institutionnalisme historique. Courant théorique diversifié et éclaté, le néo-institutionnalisme historique s'est d'abord érigé en opposition à la prédominance du béhavioralisme au sein des écoles de pensée au cours des années 1960 (Hall, 1997; Hall & Taylor, 1997; Pierson, 1993, 2000, 2004; Skocpol & Pierson, 2002). Particulièrement sensible aux dynamiques temporelles des institutions, cette école théorique a notamment insisté sur l'importance des effets de rétroactions qui peuvent permettre de mieux cerner l'évolution des institutions dans le temps (Pierson, 2000, 2004). La notion d'effets de rétroaction est résumée par Moynihan et Soss (2014) comme suit :

« In contemporary political science, the concept of policy feedback suggests that policies can transform the political landscape in ways that are far more fundamental and varied. Policies, in this view, are not just political objects; they are political forces that reconfigure the underlying terms of power, reposition actors in political relations, and reshape political actors' identities, understandings, interests, and preferences. » (Moynihan & Soss, 2014, p. 320).

Appliqué au contexte de l'administration publique, les effets de rétroaction suggèrent une relation mutuellement influençable entre les acteurs bureaucratiques et l'implémentation des politiques publiques : « Feedback scholarship suggests a more dialogic relationship. As organizations implement a policy, they transform it and are themselves transformed. Administrators shape policy outcomes, but policies also have the power to disrupt and reconfigure administration. They can restructure authorities, alter routines, redistribute resources, and reframe culture, identity, and motivation. » (Ibid. 320). Bien que la notion d'effets de rétroaction soit comprise et appliquée de différentes manière au sein de la littérature, cette thèse privilégie une application conceptuelle

élargie au champ de l'administration publique: loin d'être passifs quant à la mise en œuvre des politiques instituées par les législateurs, les effets de rétroaction permettent d'analyser comment les agissements et stratégies des acteurs bureaucratiques peuvent réordonner et réorienter les processus politiques (Béland, 2010; Dutil, 2014; Moynihan & Soss, 2014; Pierson, 1993; Saint-Martin, 2005). Bien que difficilement prévisibles, les acteurs bureaucrates demeurent conscients des répercussions de leurs actions à travers le temps, et stratégiques face à l'importance de la temporalité des décisions administratives.

Dans cette lignée, les effets de rétroaction deviennent particulièrement pertinents pour comprendre les interactions complexes entre la réputation bureaucratique et la construction de l'autonomie. En effet, lorsqu'il s'agit de dépasser le cadre de référence statique des institutions formelles, les notions de gestion réputationnelle, de temporalité décisionnelle et d'évolution d'autonomie demeurent des concepts résolument ancrés dans le temps. Comme l'explique Carpenter (2010, p. 35) : « The actions of government entities, especially the more visible and controversial ones, will feed back to shape the reputations that empower and constrain them ». Autrement dit, les décisions, stratégies et agissements qui composent la gestion réputationnelle des agences régulatrices exercent des effets de rétroaction sur l'évolution institutionnelle de leur autonomie. Par exemple, l'accumulation d'un capital réputationnel favorable envers la sphère politique est susceptible de rétroagir positivement lorsque l'agence cherche à agrandir les pouvoirs régulateurs à sa disposition. Plus encore, l'accumulation de réussites ou de pertes constituant le capital réputationnel forme également une 'histoire réputationnelle' exerçant des forces rétroactives sur les attentes des parties prenantes comme les médias : « In contrast, our findings suggest that *success contains the seeds of more success, and failure of more failure*. In other words, newspapers as a type of audience do not seem to lower the bar with respect to the expectations they hold to an agency. » (Salomonsen, Boye, & Boon, Forthcoming, p. 11). Rétroagissant sur les attentes, les perceptions et ultimement, la marge de manœuvre des institutions, la réputation bureaucratique des agences régulatrices demeure une facette incontournable de l'évolution de leur autonomie.

Un arrimage théorique : l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption

La dernière étape constitutive du cadre théorique de cette thèse est l'arrimage de ces littératures et concepts théoriques aux réalités institutionnelles de la lutte contre la corruption. Lorsque confrontée aux défis de mise en œuvre constatés par les agences anticorruption malgré

leur évolution institutionnelle et les paramètres *de jure* dont elles profitent, cette thèse s'est questionnée quant à l'évolution de l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption. Le cadre théorique ci-élaboré propose, par l'entremise des divers apports des perspectives relationnelles, réputationnelles et historiques de l'autonomie bureaucratique des agences publiques, une compréhension dynamique, pluri-relationnelle et multidimensionnelle de l'anticorruption. Quelques propositions théoriques se dessinent.

Premièrement, du point de vue des agences anticorruption, l'autonomie bureaucratique est construite à travers le temps et non uniquement dictée *ipso facto* par leur cadre législatif *de jure*. Bien que débutant par un processus de délégation de pouvoirs de la part de la sphère politique – octroyant pouvoirs, statuts, mandats et discrétion – l'autonomie bureaucratique est proactivement cultivée par les fonctionnaires des agences anticorruption. Que ce soit pour augmenter leurs pouvoirs face à un problème de gouvernance intractable, protéger leur unicité institutionnelle face à l'ajout de nouvelles institutions, démontrer leur utilité afin de préserver leur raison d'être et éviter l'obsolescence institutionnelle, les agences anticorruption construisent et protègent leur autonomie bureaucratique. Cette autonomie se manifeste à travers : 1) la poursuite et la défense de préférences institutionnelles qui lui sont propres et qui divergent souvent des acteurs qui tentent d'exercer un contrôle sur celle-ci : l'indépendance politique des agences anticorruption et son isolation de considérations partisans demeure cruciale pour asseoir sa crédibilité; 2) le développement de capacités régulatrices ou policières uniques en matière d'anticorruption, lui permettant d'assurer la mise en œuvre des mandats de prévention et/ou de répression qui lui sont confiés; 3) la construction d'un réseau de collaboration avec les différentes parties prenantes qui participent à la lutte contre la corruption (i.e. sphère politique, juridique, agences bureaucratiques). Dépendamment du type d'agence anticorruption, des mandats qui lui sont confiés, et de son contexte institutionnel, ces formes d'autonomie ne se manifestent pas de manière uniforme, prévisible ou linéaire : elles constituent la base de leur légitimité politique et de l'exercice de leur pouvoir bureaucratique.

Deuxièmement, les agences anticorruption sont conscientes de l'importance de leur réputation institutionnelle ('reputationally concious') et proactives quant à la gestion de celle-ci ('reputation management'). Bien que les débats entourant l'autonomie et l'indépendance des agences anticorruption aient constitué un pilier fondamental de la littérature les concernant, la reconnaissance de l'importance de la réputation bureaucratique n'en demeure qu'à ses

balbutiements (Tomic, 2018, 2019). À travers leurs agissements, ces dernières tentent de cultiver des investissements réputationnels, tout en se préservant de menaces ou de pertes réputationnelles. Cette dimension teinte, dans une certaine mesure, leurs processus décisionnels, les collaborations inter-agences et leurs relations institutionnelles avec les multiples acteurs qui participent à la lutte contre la corruption. De manière générale, les agences anticorruption tentent de créer une narrative organisationnelle et de l'entretenir auprès des divers parties prenantes.

Au-delà de la reconnaissance de son importance, deux avantages analytiques sont visés par l'apport de ce cadre conceptuel par rapport aux analyses principalement inspirées par le cadre théorique du principal-agent. D'une part, cette perspective réputationnelle contribue un cadre théorique explicitant les multiples dimensions de la réputation bureaucratique d'une agence anticorruption. Ceci permet de tenir compte des réalités institutionnelles divergentes des agences : l'analyse reste sensible aux différentes formes de réputation qui peuvent être stratégiquement cultivées. D'autre part, cet outil théorique permet de prendre en compte la pluralité des audiences qui entrent en compte dans la gestion réputationnelle des agences. La sphère politique demeure un acteur crucial, mais les citoyens, les médias, les autres agences publiques ou encore les acteurs internationaux sont également des forums de redevabilité non-négligeables. Imminemment symbolique, la gestion réputationnelle est multidimensionnelle. Bien que la dimension performative soit souvent la première préoccupation des agences anticorruption, les dimensions technique-professionnelle, morale, et procédurale constituent également des piliers de leur réputation. Afin de résumer l'application de ces concepts théoriques au contexte institutionnel des agences anticorruption, il est utile de reproduire le tableau récapitulatif qui figure au sein du premier article:

Tableau 2 : Dimensions de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption

Reputational dimension	Relevance for Anti-Corruption Agencies
Performative	Projecting an image of effectively implementing anti-corruption policies. Achieving repressive outputs such as cases, arrests, investigations. Achieving preventive outputs such as training, education, audits, risk management. Sustaining positive performance indicators over time, with the ability of pursuing corruption at all levels of society by creating innovative programs and policy solutions.
Moral	Displaying anti-corruption values such as integrity and honesty; cultivating norms of transparency, encouraging awareness, best practices, and ethical behavior.
Technical-Professional	Projecting an image of a competent staff which can maneuver the highly complex corruption environment and cases (i.e. legal, financial, criminological etc.); with the ability to deal with the inherent uncertainty of corruption (i.e. measuring impacts, perceptions, corruption levels).
Procedural	Appropriately following legal dispositions despite multiple jurisdictional and judicial hurdles; adhering to investigative and policing procedures regardless of the complexity of fighting corruption. Projecting a procedural even-handedness between cases regardless of political affiliation.
Main Audiences	Relevance for Anti-Corruption Agencies
The Political Sphere	Political actors and legislators are a critical audience to convince of institutional usefulness; they are essential account-holders which can modify the terms of delegation and discretionary processes: powers, budget, human/financial resources. High reputational stakes and intense accountability relationship.
The Media	Crucial audience in which to craft the ACA's organisational image and convince external audiences of successful outputs; Critical forum in which an agency's credibility can be crafted or hindered.
Citizens	Critical audience to change norms and opinions about corruption; essential source of whistleblower information and witness testimonies in court, as well as anti-corruption activism.
Bureaucratic Agencies	Very important audience to craft institutional relations and inter-agency collaboration. Facilitates cooperation between agencies for cases, information-sharing or coordinating regulatory capabilities.
The Private Sector	Important audience to change business norms, encourage cooperation from private firms, incite whistleblowing for witness testimonies or to report irregularities.
International Actors and NGOs	Frequently important audience to increase international ties with other global NGOs, judicial actors, governments or international police networks for information sharing and jurisdictional coordination.
Main regulated audiences	Public servants, private firms, business actors, politicians and potential corrupt individuals (both corruptor and corrupted).

(Tableau tiré de : Bautista-Beauchesne, N. (2021). "Crafting Anti-corruption Agencies' Bureaucratic Reputation: An Uphill Battle." *Crime, Law & Social Change* 75(4): 302).

Troisièmement, l'évolution de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption demeure inhéremment imbriquée d'une dimension réputationnelle. La réputation d'une institution anticorruption lui permet, entre autres, de convaincre la sphère politique de lui déléguer davantage de pouvoirs pour parfaire ses capacités à lutter contre la corruption, de construire des réseaux de collaboration inter-agence pour innover des solutions, ou encore d'entretenir des relations favorables avec les citoyens pour encourager le changement de normes ou inciter les dénonciations de la part des lanceurs d'alerte. De ce fait, la réputation d'une agence influence, directement ou indirectement, les trois dimensions principales de leur autonomie, soit la défense de ses préférences et intérêts, la construction et la spécialisation de leurs pouvoirs, et l'établissement d'un réseau de collaboration. Ainsi, bien que l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption soit initialement dictée par les conditions délégatives structurelles et *de jure* (i.e. séparation statutaire, budgets, ressources, pouvoirs) (De Sousa, 2009; Kuris, 2015; Meagher, 2005); celle-ci évolue également à travers la gestion de leur réputation : une réputation positive leur permet d'exploiter cette marge de manœuvre symbolique pour exercer leurs pouvoirs, alors qu'une réputation négative pose une entrave à la poursuite de leurs préférences. Que ce soit la quête de discrétion ou de pouvoirs additionnels, la réputation des agences anticorruption peut constituer un atout (ou un obstacle) lorsque cette dernière assure la mise en œuvre des politiques dont elle est responsable.

Quatrièmement, l'importance des trajectoires institutionnelles historiques ainsi que des dynamiques réputationnelles demeure imbriquée dans l'évolution de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption. Tout d'abord, le contexte institutionnel des politiques anticorruption a été caractérisé par un hyper-réformisme ainsi que des tendances de renforcement *de jure* : le contexte institutionnel demeure relativement propice à la réingénierie de sa discrétion au sein de ses processus délégatifs (Di Mascio et al., 2018; Sampson, 2010). Plus encore, les processus de mise en œuvre des politiques ont tendance à rétroagir sur le cheminement institutionnel des agences anticorruption (Carpenter, 2010; Saint-Martin, 2005). D'une part, les succès et/ou erreurs résultant des décisions réglementaires ou encore des collaborations inter-agences rétroagissent sur la marge de manœuvre des agences anticorruption à travers le temps. Par exemple, l'arrestation d'un cas à haut profil, l'imposition d'une décision réglementaire favorablement perçue, ou la collaboration inter-agence avec des acteurs bureaucratiques ou internationaux, peuvent aider les agences à consolider leur expertise, réordonner les intérêts des audiences régulées, et à bâtir des coalitions de parties prenantes favorables à l'augmentation de leur discrétion. À l'inverse, un procès avorté,

une erreur régulatoire, une crise interne ou une mauvaise décision organisationnelle peut rétroagir pour rendre l'agence vulnérable aux coupes budgétaires, à un contrôle politique plus étroit, une perte de confiance citoyenne (i.e. dénonciations) ou à des processus de redevabilité croissants. D'autre part, la réputation bureaucratique des agences anticorruption auprès des multiples audiences est également susceptible de rétroagir sur leur cheminement institutionnel. Par exemple, une réputation établie comme référence en matière d'anticorruption peut convaincre la sphère politique de la nécessité de déléguer davantage de ressources, pouvoirs ou mandats (ou vice versa). Il est important de souligner la non-linéarité de ces trajectoires historiques et institutionnelles. En soi, le concept d'effets rétroactifs implique nécessairement une certaine non-linéarité. De plus, bien que les agences essaient de cultiver leur autonomie bureaucratique ou tentent de bâtir une réputation institutionnelle positive - la subjectivité inhérente, la complexité de la corruption et l'imprévisibilité des processus de mise en œuvre produisent rarement les effets escomptés de manière automatique.

En conclusion, ce chapitre aura proposé un cadre conceptuel et théorique permettant d'aborder la complexité de l'évolution de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption. Souhaitant dépasser les analyses unilinéaires, statiques et centrées sur l'impartition de paramètres délégatifs, cette approche souhaite placer la réputation bureaucratique au cœur de la construction de leur autonomie. Cette perspective contribue une meilleure prise en compte des différents acteurs qui participent à la lutte contre la corruption ainsi que les différentes dimensions réputationnelles qui peuvent intervenir et rétroagir sur le cheminement institutionnel des agences à travers le temps. Quant à la littérature en administration publique portant sur la réputation des agences autonomes, cette thèse souhaite analyser la gestion réputationnelle au sein d'un contexte où les conditions peuvent être qualifiées 'd'extrêmes'. La corruption demeure un sujet particulièrement politisé et médiatisé, où la relation d'imputabilité politico-bureaucratique peut être qualifiée 'd'intense' (Busuioc & Lodge, 2017). En effet, comparativement aux autres agences régulatrices qui ont figuré au centre des analyses (i.e. régulateurs des secteurs pharmaceutiques, financiers, télécommunications), les agences anticorruption font partie des rares agences qui surveillent potentiellement la classe politique – créant une relation institutionnelle quasi-unique dans le monde de la régulation indépendante, où la gestion réputationnelle restera cruciale pour les acteurs et visible pour les audiences. Le prochain chapitre s'attarde au cadre méthodologique nous

permettant de concrétiser ce cadre théorique au sein de la recherche de terrain, ainsi qu'aux différentes méthodes mobilisées pour récolter les données.

Cadre méthodologique

Contexte de recherche

Tels qu'avancé dans les chapitres précédents, les enjeux à l'étude et les approches théoriques préconisées demeurent complexes, diachroniques et empreintes d'une subjectivité intrinsèque. Trois idiosyncrasies de ce contexte de recherche demeurent incontournables et guident la posture épistémologique et ontologique de cette thèse: la complexité de la corruption, l'évolution des institutions anticorruption et la subjectivité des réputations bureaucratiques.

Premièrement, la corruption est un phénomène complexe à définir, observer, mesurer, comprendre, enquêter et prévenir. La quantification de la corruption étant un problème notoire au sein du champ, où les indicateurs – indirects ou de perception – reflètent difficilement la 'réalité' de la corruption dans un contexte donné. Par extension, la performance des agences, autant préventives que répressives, demeure également empreint d'un haut degré d'incertitude, et le 'succès' d'une politique anticorruption reste difficile à modéliser (Anechiarico & Jacobs, 1996; Quah, 2010). D'un point de vue méthodologique, ceci amène à privilégier l'utilisation de données basées sur les perceptions et opinions des acteurs qui luttent contre la corruption au quotidien. Bien que les données de performance permettent de brosser un premier portrait de l'évolution des agences – par exemple en termes de dénonciations reçues, d'arrestations effectuées, de vérifications – il demeure essentiel d'approfondir les analyses avec un ensemble de données aussi diversifié que possible (Bautista-Beauchesne & Garzon, 2019; Gans-Morse et al., 2018; Jancsics, 2014, 2019).

Deuxièmement, les institutions anticorruption sont constamment changeantes et nécessitent d'être analysées selon une perspective diachronique. Tel qu'expliqué au sein des chapitres précédents, les dynamiques institutionnelles intrinsèques des politiques anticorruption qui ont été soulignées au cours des dernières décennies mettent le doigt sur leur hyper-réformisme et leur tendance à s'additionner ou se sédimenter à travers le temps (i.e. processus de 'layering') (Di Mascio et al., 2018; Sampson, 2010). Par analogie, la perspective constructive de l'autonomie bureaucratique décrite précédemment amène également la reconnaissance de l'importance des forces rétroactives et des trajectoires historiques des institutions régulatrices (Carpenter, 2001; Di Mascio et al., 2018; Pollitt, 2008). Ainsi, la démarche méthodologique se doit de privilégier des méthodes d'analyse et de collecte de données sensibles au changement et à la contingence des tendances institutionnelles.

Troisièmement, la réputation et la légitimité institutionnelle demeurent des dimensions basées sur les perceptions subjectives et variables des acteurs et audiences concernées; comme l'explique Carpenter (2010, p. 45) : « Reputation forms a largely symbolic construct ». D'une part, la réputation institutionnelle d'une agence reflète rarement la réalité organisationnelle interne, et les effets attendus quant à sa gestion peuvent varier de manière inattendue. Surtout dans le contexte politisé et médiatisé de l'anticorruption, les actions régulatrices entreprises peuvent être sujettes à un haut degré de contention politique. D'autre part, les différentes audiences peuvent entretenir des perceptions concurrentes quant aux agences anticorruption. Par exemple, les opinions et perceptions concernant la performance des agences anticorruption font souvent l'objet de politisation entre législateurs ou de débats au sein de la société civile (Quah, 2010; Saint-Martin, 2005).

Amalgamées, ces trois particularités amènent à privilégier un positionnement philosophique qui restera sensible à ces caractéristiques inhérentes : la posture de recherche nécessite une ouverture aux fluctuations institutionnelles, aux perceptions variantes et aux opinions conflictuelles. Du point de vue épistémologique et ontologique, il devient donc nécessaire d'adopter une perspective soucieuse des contextes changeants et dynamiques, permettant une adaptabilité analytique quant aux données récoltées et itérative au sein de ses processus d'analyses. Que ce soit l'approche constructive de l'autonomie bureaucratique, la nature dissimulée de la corruption, ou encore la dimension symbolique d'une réputation institutionnelle, ce contexte de recherche nous amène à délaisser la possibilité d'aboutir à une théorie causalement généralisable et mécaniquement prédictive (Pollitt, 2008).

Assises épistémologiques et ontologiques : une démarche interprétative

Afin d'assurer une cohérence à travers l'ensemble de la thèse, les présupposés philosophiques de cette recherche, notamment en termes d'épistémologie et d'ontologie demeurent consistants à travers les trois articles. Comme l'expliquent Raadschelders et Lee (2011, p. 920) : « The majority of public administration scholars focus on a reality that is considered objective, static, and immanent », ce qui amène la plupart des analyses à être basées sur des postulats positivistes ou post-positivistes. Cependant, à la lumière des caractéristiques inhéremment complexes de notre objet d'étude, ainsi que des concepts théoriques choisis; cette thèse privilégie une posture de recherche ('worldview') qui peut être caractérisée comme interprétativiste (Cresswell, 2013; Yanow, 2006).

D'un point de vue ontologique, le contexte de recherche nous amène à considérer des phénomènes sociaux qui demeurent inhéremment changeants et empreints d'une dimension subjective et socialement construite. La perspective interprétativiste aborde la nature de la réalité sociale comme complexe, dynamique et changeante - demeurant réservée quant à la possibilité de la réduire en une théorie unifiée et modélisée. Ce constat a notamment été formulé par Dwight Waldo dans le contexte de l'administration publique, où la conscience réflexive et le libre arbitre dont sont dotés les acteurs incitent une prudence quant à l'appréhension d'une réalité imprégnée d'une certitude tangible et formelle qui s'apparente aux sciences naturelles (Waldo, 1948, p. 148). De ce fait, les phénomènes sociaux qui sont étudiés ne sont pas uniquement réductibles à une forme quantifiable : « interpretivist methodologies, instead, accept that we can know much more (feelings, intuitions, understandings) » (Raadschelders, 2011, p. 918).

Cette posture ontologique s'applique particulièrement à deux notions clés de cette thèse, soit la corruption et la réputation bureaucratique. D'une part, la corruption constitue, au moins en partie, un phénomène socialement construit et inhéremment relationnel : les perceptions quant aux formes de corruption, les opinions concernant son emprise sur la société et des efforts gouvernementaux pour l'endiguer, ou encore les attentes quant aux actions des autres individus demeurent changeants et circonscrits dans un contexte socio-historique donné (Granovetter, 2007; Myrdal, 2002; Tänzler et al., 2012). D'autre part, la notion d'une réputation bureaucratique est inhéremment empreinte d'une dimension subjective, symbolique et immatérielle. Construite de manière relationnelle, la réputation d'une agence est imminemment fluctuante et sujette aux opinions conflictuelles (Carpenter, 2001, 2010). Il devient donc essentiel de profiter d'une posture qui puisse inclure ces dimensions au sein des analyses, ce qui représente: « not the failure of formal modelling, but rather the appropriate response to what cannot be formalized into a model; nor is it amenable to explanation by a general testable theory » (Kay, 2006, p. 42). Ceci permet d'être particulièrement attentif aux perspectives des acteurs bureaucratiques qui luttent contre la corruption, ainsi que leurs perceptions et leur manière de comprendre l'évolution de l'autonomie de leur agence.

D'un point de vue épistémologique, cette vision de la réalité sociale implique également des postulats quant à la construction des connaissances à l'égard des enjeux abordés et des analyses effectuées dans cette thèse. La posture interprétativiste implique une prudence quant à la production de théories généralisables à tout contexte, dans la mesure où les connaissances

produites demeurent invariablement circonscrites dans un contexte socio-historique. Comme l'explique Pollitt (2008): « There is no compulsion to generalize the eventually constructed explanation to many other situations, and no requirement that the form of the explanation must be capable of yielding predictions about the future » (Ibid. 39). Ainsi, les résultats de cette recherche tentent davantage à transférer l'applicabilité des concepts utilisés et des connaissances produites en les adaptant aux spécificités contextuelles, plutôt que de tendre vers une généralisation quasi-universelle et prédictive (Tracy, 2010). En effet, l'applicabilité des prescriptions anticorruption formulées par la théorie du principal-agent sans égard aux spécificités contextuelles a constitué une principale critique soulignée par le passé. Bien qu'il soit possible d'envisager une transférabilité du cadre théorique réputationnel à d'autres agences anticorruption, il reste essentiel de prendre en compte le contexte institutionnel à l'étude. Finalement, cette posture épistémologique reste prudente quant à la nature des liens de causalité qui sont soulignés, qui demeurent rarement directes et simples. Particulièrement, la notion d'effets de rétroaction propose de réévaluer et renverser l'unilinéarité des liens causaux, où comme l'explique Pierson (1993), l'effet devient parfois la cause. De plus, Bozeman et al. (2018) soulignent entre autres les problèmes de causalité inversée lorsqu'il s'agit d'étudier la corruption dans l'administration publique, où la complexité de l'enjeu empêche les conclusions rectilinéaires. Compte tenu de cette approche au changement, Pettigrew (1990, p. 269) résume ces choix épistémologiques :

« (...) firstly the importance of embeddedness, studying change in the context of interconnected levels of analysis. Secondly, the importance of temporal interconnectedness, locating change in the past, present and future time. Thirdly, the need to explore context and action, how context is a product of action and vice versa; and finally (...) change is neither linear nor singular – the search for a simple and singular grand theory of change is unlikely to bear fruit. Explanations of change are bound to be holistic and multifaceted. Beware of the myth of the singular theory of social or organisational change ».

Ces choix épistémologiques et ontologiques ne signifient pas une exclusion complète du caractère quantifiable des enjeux sociaux à l'étude. En effet, certains aspects concernant la performance des agences demeurent tangibles et aisément mesurables comme les budgets octroyés ou le nombre de dénonciations reçues à travers le temps. De plus, la complexité des perceptions concernant la corruption et la performance d'une agence anticorruption justifie d'autant plus la mobilisation de plusieurs méthodes de collecte de données, autant quantitatives que qualitatives, pour tenter d'en cerner les contours. Cependant, cette démarche insiste sur la prudence nécessaire quant à la variabilité du contexte socio-historique, du caractère provisionnel des interprétations tirées, ainsi que l'apport potentiel de plusieurs méthodes dans la posture de recherche utilisée.

Démarches de recherche et processus d'analyse

À travers ces choix épistémologiques et ontologiques, la posture interprétativiste amène à privilégier certains procédés quant à la collecte de données et les processus d'analyse. En premier lieu, cette posture privilégie davantage l'analyse itérative et soucieuse du caractère émergent des enjeux de recherche. Au lieu de se baser uniquement sur une logique hypothético-déductive, les analyses misent en grande partie sur les processus itératifs et inductifs. Ainsi, les devis de recherche proposés dans les trois articles sont davantage « problem-driven » au lieu d'être « hypothesis-driven » (Alvesson & Sandberg, 2011; Pollitt, 2008). En second lieu, le devis de recherche favorise l'interprétation progressive des données amène une interaction productive ou '*meaning making*' pour arriver à la production d'analyses et de connaissances contextualisées (Ginger, 2006; Yanow, 2006). Tel qu'il sera explicité plus bas, et à travers les trois articles, ce sont les perspectives, opinions et compréhensions des acteurs qui luttent contre la corruption qui figurent à l'avant-plan des analyses: « individuals, socially situated in their local contexts, constitute the basic unit of analysis of social phenomena » (Kay, 2006, p. 64). Les acteurs bureaucratiques interprètent l'évolution de l'autonomie de leur agence ainsi que leur réputation institutionnelle au quotidien : la méthodologie des trois articles est construite de manière à accéder à ces interprétations pour les analyser.

En troisième lieu, cette approche permet un certain degré de réflexivité au sein du processus de recherche. L'interprétation et la collecte des données récoltées implique un certain degré de subjectivité de la part du chercheur, où les à priori et jugements antérieurs permettent d'enrichir (et non de compromettre) les analyses effectuées (Alvesson, 2003; Raadschelders & Lee, 2011). Par exemple, mes expériences de recherche antérieures sur le sujet de l'autonomie des agences anticorruption – ayant par exemple mené des entrevues avec des agents anticorruption en Malaisie – m'ont permis de comprendre plus aisément les enjeux quotidiens avec lesquels leurs contreparties au Québec composent. Par la suite, cette attentivité a permis d'enrichir la manière de conduire les entrevues (i.e. sujets discutés et la manière de les aborder) et l'interprétation des résultats (i.e. l'importance des enjeux émergents). En guise d'exemple, l'enjeu de la coopération inter-agence s'est taillé une place de plus en plus importante au fur et à mesure du terrain de recherche.

Accessoirement, l'adaptabilité analytique visée par cette approche a constitué un atout au sein du processus de publication des articles au sein des revues multidisciplinaires visées, dans la

mesure où les réviseurs proviennent généralement de champs différents, qui parfois, ne partagent les mêmes présupposés épistémologiques ou ontologiques. Dans ce sens, des compromis ont été incontournables au cours de la rédaction et de l'édition des articles, sans pour autant hypothéquer la cohérence des choix effectués au sein du devis de recherche de cette thèse.

Méthodes mobilisées : une démarche historicisée

Méthodes mixtes et analyses historiques

À la lumière de ce contexte de recherche, deux approches ont été appliquées de manière consistante à travers les trois articles, soit l'utilisation de plusieurs méthodes, autant qualitatives que quantitatives, ainsi que le caractère historicisé des analyses. Bien que la méthodologie individuelle de chaque article soit construite selon les objectifs de leur question de recherche spécifique, il est utile de survoler de manière généraliste la pertinence de ces deux démarches et de leurs choix sous-jacents pour l'ensemble de la thèse.

Dans un premier temps, les méthodes mixtes tentent de pallier le manque d'information chronique que déplorent les études sur l'anticorruption, amenant à privilégier l'interdisciplinarité et la pluralité des méthodes au sein des devis de recherche (Bautista-Beauchesne & Garzon, 2019; Jancsics, 2014, 2019; Mungiu-Pippidi & Heywood, 2020). Ainsi, les articles conjuguent par exemple l'analyse narrative et l'étude de cas avec l'utilisation de statistiques descriptives à l'endroit de contenu de sites-web officiels des agences. Cette démarche est particulièrement adaptée aux études sur la réputation et l'autonomie bureaucratique. Compte tenu de la nature symbolique et évolutive d'une réputation, l'arrimage de plusieurs méthodes permet de miser sur une pluralité des différentes sources de données pour mieux comprendre les perceptions et opinions des audiences variées. Selon Carpenter (2010, p. 29), les analyses réputationnelles et historiques dans le contexte de la régulation des agences autonomes nécessitent l'apport de plusieurs méthodes :

« An animating principle of this study, then, is that narrative, quantitative and comparative approaches can, indeed must, complement one another in the study of global pharmaceutical regulation and its historical development. My hope is not to attain a perfectly happy medium among the methods; indeed, the tension among the methods is itself productive. The combination is powerful when the different methods point to similar patterns, as well as when the use of one kind of method points to difficulties in what one can learn from the others. ».

Au sein des trois articles, la portion qualitative reste prédominante par rapport à la portion quantitative, et exécutée de manière séquentielle (QUAL+quant) (Hesse-Biber, 2012; Johnson & Onwuegbuzie, 2004; Johnson, Onwuegbuzie, & Turner, 2007; Leech & Onwuegbuzie, 2009).

Ainsi, la portion qualitative permet dans un premier temps la compréhension des dynamiques historico-institutionnelles et réputationnelles à l'œuvre d'une manière approfondie, détaillée et enrichie (i.e. à travers une analyse narrative ou une étude de cas); dans un second temps, ces analyses sont appuyées par des statistiques descriptives permettant d'apprécier les tendances générales, autant d'un point de vue de gestion interne (i.e. communications officielles), qu'au niveau des perceptions externes (i.e. médias). Cette démarche mixte et multiméthode permet de miser sur une plus grande variété et fiabilité des données récoltées, tout en assurant une plus grande pertinence et validité des analyses produites. En effet, l'utilisation de plusieurs méthodes permet d'encourager les processus inductifs et itératifs : l'interaction entre les différentes méthodes permet de rester attentif aux enjeux émergents tout en confrontant les conclusions tirées des différents types de données.

Dans un deuxième temps, les analyses demeurent imprégnées d'une attention particulière au changement et aux dynamiques temporelles à l'œuvre. Cette démarche historicisée insiste sur la nature diachronique des enjeux à l'étude, notamment la corruption, les institutions anticorruption et l'autonomie et la réputation bureaucratique (Carpenter, 2010; Di Mascio et al., 2018; Maggetti & Verhoest, 2014). Grandement influencé par l'école du néo-institutionnalisme historique, comme l'explique Tilly (1989, p. 14), les analyses: « (...) should be historical in limiting their scope to an era bounded by the playing out of certain well-defined processes, and in recognizing from the outset that time matters – that *when* things happen within a sequence affects *how* they happen. ». Cette approche demeure en filigrane à travers les trois articles, que ce soit au niveau des méthodes choisies, de la collecte de données, ou des analyses avancées. Dans son essence, ces méthodes se soucient du caractère évolutif des phénomènes étudiés, à la séquence de leur déroulement, aux jonctions critiques, aux différents 'patterns' de changement à l'œuvre et aux conséquences inattendues à travers le temps (Pierson, 2000, 2004; Skocpol & Pierson, 2002). Tout d'abord, cette démarche s'exerce à travers la collecte de données, où l'utilisation de plusieurs sources et types de données permettent d'aborder le changement institutionnel dans sa complexité : « In terms of the sequencing of data collection, the pattern is for the what of change, the chronology to be established first, often using archival data and interviews; and then further interviewing, observation, secondary data collection and informal questioning to reveal the *how* and *why* of changes » (Pettigrew, 1990, p. 278).

Au-delà de la collecte de données, cette approche influence également les processus analytiques. Comme l'explique Pettigrew, ceci se traduit par une analyse fine et approfondie des dynamiques historico-institutionnelles: « Look for continuity and change, patterns and idiosyncrasies, the actions of individuals and groups, the role of contexts and structures, and processes of structuring » (Pettigrew, 1990, p. 269); ce dernier insiste sur l'importance des interactions entre les structures institutionnelles, le contexte socio-historique, et les acteurs à l'œuvre: « a nested arrangement of structures and processes where the subjective interpretations of actors perceiving, comprehending learning and remembering help shape process » (Ibid. 270). Du point de vue de l'évolution des agences, les analyses produites tentent d'arriver à un « In depth look in the temporal ordering of events to understand agency process » pour produire une perspective dynamique du changement institutionnel plutôt qu'une représentation statique ('snapshot') des structures anticorruption (Di Mascio et al., 2018, p. 373). Le portrait de l'évolution de l'autonomie bureaucratique des agences se veut soucieuse des variations subtiles, autant au niveau structurel et organisationnel, qu'au niveau des perceptions et agissements des acteurs anticorruption. Évidemment, cette approche méthodologique s'arrime avec les approches théoriques préconisées, notamment la conception historique de la corruption et de l'anticorruption et de l'autonomie bureaucratique.

L'étude de cas simple et multiple

À travers les articles, la méthode de l'étude de cas a été mobilisée à plusieurs reprises et sous différentes formes notamment simple et multiple; cette section résume l'approche préconisée quant à l'utilisation de cette méthode au sein des méthodologies spécifiques des articles ainsi qu'au sein de la thèse. De manière générale, l'étude de cas telle que mobilisée dans cette thèse se veut construite comme l'étude approfondie d'un ou de plusieurs cas délimités dans l'espace et dans le temps, afin d'en générer une compréhension riche et détaillée, de produire du savoir contextualisé, ou encore d'en tirer des enseignements théoriques qui peuvent être transférés à d'autres cas (Flyvbjerg, 2011; Stake, 2000). Bien que des visions méthodologiques concurrentes s'affrontent quant aux questions de généralisation ou de validité externe (Gerring, 2004; Patton, 2015; Seawright & Gerring, 2008); cette thèse envisage plutôt l'utilisation de l'étude de cas en conjonction avec d'autres méthodes (i.e. l'analyse narrative) pour pouvoir répondre aux questions de recherche des articles.

Notamment, l'étude de cas simple (N=1) est mobilisée dans les articles avec l'intention d'étudier un cas spécifique afin d'instrumentaliser sa spécificité pour répondre aux questions de recherche spécifiques. Bien que le choix des cas soit adapté aux questions de recherche de chaque étude, ceux-ci consistent en des cas instrumentaux ou intrinsèques choisis de manière délibérée ('purposeful') et selon une stratégie de maximisation d'information disponible pour profiter de leur unicité pour construire les analyses et tirer des connaissances contextualisées (Cresswell, 2013; Flyvbjerg, 2011; Stake, 2000). Par exemple, le cas de l'Unité Permanente Anticorruption est utilisé pour analyser les efforts de construction réputationnelle d'une agence (article 1), alors que le cas de l'expérience anticorruption au Québec est utilisé pour mieux comprendre l'évolution des pouvoirs bureaucratiques des agences anticorruption (article 3). Ces études de cas sont construites en favorisant une diversité de sources afin d'enrichir les analyses et miser, autant que faire se peut, sur une description approfondie ('thick description') des processus à l'œuvre et des liens théoriques analysés (Id.).

Par ailleurs, l'étude de cas multiple a été mobilisée au sein du deuxième article (N=4). Dans l'optique où l'objectif de cette étude était de se pencher sur la dimension réputationnelle de la coopération inter-agence au sein de l'évolution de l'autonomie bureaucratique, l'utilisation de plusieurs cas a permis de mieux illustrer les liens collaboratifs entre les agences ainsi que l'aspect relationnel de l'autonomie. L'utilisation de plusieurs cas permet de mettre davantage en valeur les liens théoriques analysés, et surtout, d'effectuer certaines comparaisons entre les cas pour contraster les expériences et l'évolution des différentes agences (Stake, 2000). Ainsi, les différents cas ont permis de mieux saisir les enjeux entourant la dimension réputationnelle de la collaboration interagence, ainsi que les différents obstacles ou avantages impliqués. La sélection des différents cas était de nature stratifiée : celle-ci misait à la fois sur la sélection délibérée pour maximiser l'information disponible, ainsi que sur une stratégie de variation maximale, où l'objectif était de sélectionner des cas divergents (i.e. en termes d'indépendance et d'autonomie structurelle, de taille d'agence, de pallier gouvernemental) ce qui permettrait de contraster davantage l'évolution des différentes agences. La sélection de quatre agences anticorruption a permis d'atteindre un équilibre entre le nombre de cas ('breadth'), permettant d'utiliser la variation de leurs évolutions, et la profondeur requise pour ('depth') arriver aux descriptions et analyses approfondies nécessaires à la compréhension des cas individuels.

Tel que présagé, ces différentes formes d'études de cas sont également de nature mixte, dans le sens où les données utilisées sont de nature qualitative et quantitatives. Par exemple, les articles mobilisent à la fois des données provenant d'entrevues semi-dirigées ou de séances d'observation, ainsi que des statistiques descriptives dérivées d'articles médiatiques ou de communications officielles. Cependant, la portion qualitative demeure prédominante et exécutée en premier pour illustrer les enjeux de manière approfondie - par exemple la construction réputationnelle ou les efforts de collaboration interagences - pour être subséquentement appuyée par les données quantitatives en solidifiant les analyses avancées.

L'analyse narrative et la construction réputationnelle

Peu répandue au sein de la littérature anticorruption, l'utilisation de l'analyse narrative représente pourtant plusieurs avantages pour mieux comprendre les perceptions et opinions des acteurs, qui jusqu'à présent, demeure dominé par les approches quantitatives (i.e. sondages). Dans son essence, l'analyse narrative telle qu'utilisée au sein de cette thèse cherche à reconstruire une 'histoire' à partir des interprétations des acteurs, composée d'une trame narrative, d'un séquençage d'événements importants, et d'agissements d'individus clés (Borins, 2012; Dodge, 2015; Dodge, Sonia, & Foldy, 2005; Giroux, 2005; Ospina & Dodge, 2005; Pollitt, 2013). Par la suite, cette trame narrative permet d'analyser les représentations prévalentes des acteurs concernés, afin de comprendre de manière approfondie leurs points de vue et leur interprétation des événements. Pour reprendre la typologie des approches narratives avancée par Dodge et al. (2005, p. 292), cette thèse considère les narratives comme une manière de comprendre d'une manière expérientielle le point de vue des acteurs : « this approach prioritizes the assumption that narrative is a *way of knowing*: People use stories to draw knowledge explicitly from their lived experience. This view emphasizes the potential of storytelling to generate understanding and individuals' ability to find practical learning through stories ».

La méthode narrative comporte plusieurs avantages. Premièrement, cette méthode permet d'aborder l'enjeu des perceptions concernant la corruption et l'anticorruption d'un point de vue qualitatif, contribuant à la diversité des méthodes utilisées. Deuxièmement, l'approche narrative se jumelle idéalement avec l'approche historique, où les deux démarches analytiques mettent l'emphase sur la reconstruction chronologique des agissements des acteurs ainsi que la séquence des événements étudiés (Carpenter, 2010). Finalement, cette méthode permet de se concentrer sur

les processus narratifs au cœur de la construction réputationnelle: les acteurs bureaucratiques demeurent les artisans de l'évolution de la réputation de leur agence.

Utilisée principalement au sein du premier article, l'approche narrative a permis une analyse riche et détaillée des points de vue des acteurs bureaucratiques qui participent à la lutte contre la corruption en ce qui concerne les enjeux clés de leur réputation bureaucratique et de leur autonomie. Spécifiquement, une narrative est dérivée à partir des interventions du directeur de l'Unité Permanente Anticorruption durant les commissions parlementaires où ce dernier rend des comptes annuellement, expose la performance de l'agence et répond aux questions des élus. Rediffusées et médiatisées, ces audiences sont considérées comme des forums de construction réputationnelle critiques pour interagir avec la sphère politique, où le directeur relate son point de vue et la progression de son agence (Marvel & McGrath, 2015). Plus encore, le directeur se trouve dans une position idéale pour influencer les perceptions à l'égard de son agence, mettre de l'avant les enjeux clés de son organisation, plaider pour davantage de pouvoirs, et interagir indirectement avec les citoyens et les médias. Autrement dit, le directeur retrace l'expérience de l'agence à travers une histoire, où les efforts de construction réputationnelle seront les plus visibles et pertinents.

Concrètement, la démarche a été effectuée en deux phases. La première phase consistait à bâtir une histoire narrative à partir des commissions parlementaires afin de reconstruire l'histoire de l'agence telle qu'exposée par son directeur, ainsi que retracer la chronologie des moments et acteurs clés. Disponibles depuis ses débuts, les audiences de 2011 à 2018 ont été analysées, ce qui impliquait le traitement d'une trentaine d'heures d'audiences parlementaires, de retranscriptions et de documents secondaires. Une fois construite, cette narrative représente la manière dont le directeur de l'UPAC représente l'évolution de son agence, ses défis, et les enjeux considérés comme importants. La seconde phase consistait à dériver des instances qui exemplifient les enjeux à l'étude (*exemplars*) (Dodge et al., 2005; Ospina & Dodge, 2005). Essentiellement, ces instances condensent des événements et représentent l'essence des compréhensions, opinions et expériences vécues des acteurs, par exemple en ce qui a trait à la réputation et l'autonomie bureaucratique de leurs agences. Dérivées de manière émergente et itérative, ces passages permettent de bâtir l'analyse narrative et de mettre en valeur, d'un point de vue expérientiel, comment le directeur de l'agence anticorruption a tenté: de naviguer les paramètres de son autonomie bureaucratique, de gérer la réputation de son agence, et de construire une narrative réputationnelle.

Cette narrative a subséquentement été appuyée par davantage de données qualitatives, telles que des entrevues semi-dirigées et des séances d'observation, ainsi que par une analyse de contenu d'articles médiatiques - ce qui sera abordé prochainement. Par exemple, les entrevues et les séances d'observation ont permis d'augmenter la validité et l'importance des enjeux pour les acteurs, dans la mesure où ces enjeux clés sont fréquemment ressortis au sein des discussions ou des séances d'observation. En somme, la reconstruction d'une narrative aura permis d'analyser comment les agences anticorruption gèrent leur réputation et leur image, tentent de construire une 'histoire organisationnelle', perçoivent l'évolution de leur agence dès ses débuts, et ce, grâce à la perspective des acteurs bureaucratiques.

Analyse quantitative de contenu

La portion quantitative des articles prend la forme d'une analyse de contenu d'articles médiatiques et de communications officielles. En tant qu'appui aux analyses qualitatives au sein des devis de recherche, l'objectif de l'analyse de contenu est de pouvoir valider les liens théoriques observés, de supporter la pertinence et la rigueur des conclusions avancées, et de contraster les analyses qualitatives grâce à l'apport d'une vision quantitativement élargie (Carpenter, 2010; Hesse-Biber, 2012; Johnson & Onwuegbuzie, 2004). Dans son essence, l'analyse de contenu est comprise comme : « a non-intrusive research method that allows examination of a wide range of data over an extensive period to identify popular discourses and their likely meanings. » (Macnamara, 2005, p. 6). D'une part, l'analyse de contenu a permis de mettre en valeur les représentations prévalentes d'audiences clés, notamment grâce aux articles médiatiques. D'autre part, cette méthode a permis de mieux comprendre comment les agences tentent de construire et gérer leurs réputations du point de vue interne grâce aux communications officielles.

Premièrement, l'utilisation de données médiatiques constitue une des avenues les plus fréquemment utilisées au sein des études réputationnelles (Busuioc & Lodge, 2017; Gilad et al., 2013; Maor, 2014; Rimkutè, 2018). Dans la mesure où les enjeux réputationnels sont symboliques et fondés sur les opinions d'acteurs clés (i.e. les citoyens, les médias, le secteur privé etc.), l'arène médiatique est un forum privilégié par lequel les agences publiques construisent et entretiennent leur réputation organisationnelle. Comme l'expliquent Salomonsen et al. (Forthcoming, p. 5), le contenu médiatique permet : d'accéder aux jugements réputationnels qui sont formés à travers la lentille médiatique; d'apprécier le rôle que jouent les médias dans l'influence d'opinions publiques envers les agences; d'inclure le rôle des médias comme forum de reddition de compte envers lequel

les agences souhaitent interagir; reconnaître le rôle joué par la couverture médiatique dans l'évolution organisationnelle des agences, une arène où se forment les investissements et menaces réputationnels. Plus encore, le contexte hypermédiatisé de l'anticorruption font des médias un forum incontournable dans: la construction du discours public concernant la corruption, la diffusion d'opinions et de positions officielles, ainsi que la dissémination d'informations concernant les efforts des agences ou des cas importants.

Deuxièmement, comme l'expliquent (Christensen & Gornitzka, 2019), les communications officielles constituent une avenue privilégiée à travers laquelle les agences peuvent gérer leur réputation : « Websites have become the main arena in which organizations – public or private – try to shape their standing (...) Hence, organizational websites have become a key data source in the study of branding and reputation management » (Ibid. 9). Similairement au contenu médiatique, les communications officielles permettent aux agences de construire leur image, influencer les opinions et augmenter leur appui de la part de leurs audiences clés (i.e. citoyens), ou simplement communiquer leurs positions organisationnelles sur des enjeux d'importance. Cette source de données permet d'analyser la gestion réputationnelle du point de vue de l'image organisationnelle mise de l'avant sur la scène publique, ainsi que l'articulation des positions officielles sur des enjeux clés ou de leurs préférences institutionnelles.

Pour analyser le contenu des articles médiatiques et de communications officielles, des statistiques descriptives ont été dérivées afin d'analyser les tendances générales quant aux opinions et représentations réputationnelles des agences. Plus encore, celles-ci ont permis de segmenter les données de manière temporelle (i.e. grâce aux dates de publication) afin de pouvoir analyser l'évolution de la gestion réputationnelle ou encore la pertinence de certains événements clés. Du point de vue des communications officielles, celles-ci ont également permis la comparaison de formes variées de gestion réputationnelle entre les différents types d'agences anticorruption à travers le temps. Dans la mesure où les agences évoluent au sein de contextes institutionnels variés (i.e. pouvoirs, structure réglementaire, mandats, évolution institutionnelle), la gestion réputationnelle est susceptible de diverger entre les agences par rapport aux audiences ciblées et aux dimensions réputationnelles exploitées (Christensen & Gornitzka, 2019). En somme, l'utilisation de statistiques descriptives provenant d'articles médiatiques et de communications officielles aura permis de supporter les analyses qualitatives en apportant une vision élargie de la gestion réputationnelle, tout en permettant des analyses historiques et comparatives.

Données récoltées et méthodes de collecte

Données qualitatives et processus d'analyse

Déployée d'une manière consistante à travers les trois articles, deux démarches analytiques et de collecte de données doivent être soulignées qui s'appliquent autant aux données provenant des entrevues, de l'analyse documentaire et narrative, et des séances d'observation. En premier lieu, une approche majoritairement itérative et inductive a été privilégiée. Afin de favoriser les processus interprétatifs lors de la collecte de données, la démarche inductive aura permis aux données empiriques de mutuellement enrichir l'analyse tout au long du terrain de recherche. Que ce soit au niveau des guides d'entrevue ou encore des séances d'observation, cette approche privilégie l'adaptabilité de l'analyse. Par exemple, la production de différentes itérations des catégories codées ou des questions et enjeux abordés avec les participants aura permis l'émergence de thèmes clés afin de laisser une place prépondérante au contexte dans l'analyse. Cette richesse empirique demeure essentielle aux études historico-institutionnelles et réputationnelles (Carpenter, 2001, 2010). Permettant de canaliser une vaste quantité de données, cette démarche aura permis de générer des *'thick descriptions'* processuelles, comparatives, pluralistes, historiques et contextualisées (Kay, 2006, p. 42; Pettigrew, 1990, p. 278; Thomas, 2006).

En second lieu, les données sont traitées en grande partie à travers une analyse thématique afin de générer des catégories ou des thèmes centraux que ce soit pour analyser des enjeux comme l'autonomie bureaucratique, les liens collaboratifs ou la réputation d'une agence (Thomas, 2006). Spécifiquement, cette approche permet de décanter progressivement des *'1st order concepts'* (i.e. l'autonomie bureaucratique, l'évolution de l'anticorruption), pour ensuite les affiner à travers le processus de codage pour générer des *'2nd order themes'* et des *'aggregate dimensions'* (i.e. les différentes formes de réputation bureaucratique) (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013; Thomas, 2006). Cette analyse thématique aura nourri par la suite les différentes méthodes employées à travers les articles, que ce soient les études de cas ou l'analyse narrative. Plus encore, la production progressive de catégories a permis de segmenter non seulement la grande quantité de données récoltées, mais de favoriser l'interaction entre les différents types de données récoltées durant le terrain de recherche. Par exemple, les thèmes abordés avec les participants durant les entrevues (i.e. leur gestion de la réputation bureaucratique), ont permis d'être attentif aux formes de gestion durant les séances d'observation où l'occasion permettait d'en être témoin.

Constituant la majeure partie des données utilisées au sein de cette thèse, les données qualitatives ont été récoltées durant un terrain de recherche qui s'étend sur deux années (2018-2020). Afin d'augmenter la pertinence et la fiabilité des données, certains procédés de 'triangulation' ou de 'cristallisation' ont été utilisés pour solidifier l'analyse et la crédibilité des différentes sources de données (Tracy, 2010). Une saturation des données a été promptement atteinte, autant au niveau des entrevues que des observations, grâce à la récurrence des sujets abordés et la répétition des dynamiques et analyses soulevées. L'analyse des données qualitatives a été effectuée grâce au logiciel Nvivo®, pour faciliter la manipulation des données d'entrevues, et la quantité et diversité de données récoltées. En somme, cette démarche ne prétend pas accéder à une vérité figée et généralisable, mais plutôt d'apprécier les visions conflictuelles dynamiques et changeantes. En effet, cette recherche vise davantage un transfert prudent et contextualisé des concepts soulevés (Id.). Comme l'explique Pollitt (2008, p. 39) :

« Historical methods focus on the scrupulous and disciplined use of a variety of sources, with written documents still usually being given pride of place, especially for institutional and political histories. All this may seem unsatisfactory to the hard nosed, hypothesis-driven, deductive species of social scientist, but then historians have their own strong criticisms of the attempts of these same social scientists to reduce complexity and context to a few fixed relationships between a limited set of variables ».

Tel que préconisé par la nécessité de richesse empirique au cœur de l'approche mixte et historique, les données qualitatives utilisées dans cette thèse proviennent de différentes sources afin de miser sur leur pertinence et leur fiabilité :

- i. Des entrevues semi-dirigées ont été effectuées avec 20 participants qui occupent des postes au sein d'agences publiques luttant contre la corruption (ou qui l'ont occupé par le passé avant de changer de poste ou devenir retraité). Dans la mesure où la gestion réputationnelle passe d'abord et avant tout par les acteurs qui en sont responsables au quotidien, les perspectives fournies par les fonctionnaires ont été essentielles pour apprécier les différentes formes de gestion réputationnelle, les enjeux de communication clés, ou encore les acteurs et audiences importantes (Carpenter, 2010; Ellinas & Suleiman, 2012). La majorité des participants se situent à des postes de direction ou de gestion supérieure ce qui permet plusieurs avantages. Premièrement, ces derniers détiennent souvent des carrières extensives dans la fonction publique et dans les différents domaines se rattachant à l'anticorruption ce qui a permis : d'enrichir les conversations avec leur vécu et leurs expériences personnelles ou encore d'aborder des enjeux clés comme le changement dans le domaine de l'anticorruption à travers

le temps. Deuxièmement, du point de vue institutionnel, ces derniers sont idéalement positionnés au sein de leurs agences pour être directement concernés par les enjeux entourant l'autonomie de leur agence, l'interaction avec les parties prenantes (i.e. citoyens, législateurs, médias), ou encore la collaboration institutionnelle avec les autres agences de l'environnement organisationnel (Carpenter, 2001, 2010). Troisièmement, du fait de leur position dans l'organisation, ces fonctionnaires sont ceux qui sont susceptibles d'être directement concernés par les enjeux de réputation bureaucratique, et surtout, ceux qui sont en position pour en assurer la gestion au quotidien. Ces derniers profitent d'un certain pouvoir décisionnel au sein de leur organisation, tout en étant les plus exposés à interagir avec des audiences clés de l'anticorruption (i.e. médias, législateurs, parties prenantes institutionnelles). Dans ce sens, les entrevues ont tenté de maximiser ces avantages en laissant les perspectives des participants prendre préséance au sein des entrevues (Alvesson, 2003).

- Les entrevues ont été d'une durée approximative d'une heure, où les participants avaient la liberté de l'emplacement pour tenter de les mettre le plus à l'aise que possible. Le lieu choisi le plus fréquemment était leur lieu de travail, souvent au sein de leur bureau. Toutes les entrevues ont été enregistrées avec le consentement des participants et retranscrites. Une seule entrevue a été effectuée en vidéo-conférence pour cause du début de la pandémie de COVID-19.
- Le guide d'entrevue était composé de questions semi-directives, de manière à amener un enjeu ou sujet spécifique, pour ensuite laisser place à la réflexion du participant. D'une part, ce guide a été constitué d'une ou deux questions fermées pour récolter des données de base (i.e. poste hiérarchique, années au sein de l'organisation). D'autre part, le guide comprenait des questions ouvertes, abordant les enjeux ou sujets généraux (i.e. l'anticorruption, les relations avec les multiples parties prenantes). Les hauts fonctionnaires étant souvent considérés comme des 'élites', les questions ouvertes évitent de contraindre le participant : "For projects where depth, context, or the historical record is at the heart of data collection, elite interviewing using broad, open-ended questioning might be the best choice" (Berry, 2002, p. 682). Cependant, il est important de noter que le guide d'entrevue est demeuré flexible durant le terrain de recherche, afin d'affiner les questions à travers le temps, tout en restant sensible à l'émergence d'enjeux clés (Gioia et al., 2013). Par exemple, l'enjeu de la collaboration avec les différents partenaires et agences

anticorruption s'est taillé une place prépondérante au fur et à mesure du terrain de recherche de par l'importance que les participants y accordaient. L'utilisation de questions 'probes' ou de 'bridges' durant l'entrevue a permis de creuser des sujets plus profondément ou de relancer le participant sur certaines dimensions encore peu abordées.

- Au sein des entrevues, une saturation de données a été rapidement atteinte, dans la mesure où la récurrence des enjeux discutés, ou la présence de sujets clés à travers différentes méthodes (i.e. entrevues, observations) aura permis d'asseoir la pertinence et la fiabilité des dimensions abordées (Gioia et al., 2013; Tracy, 2010).
 - ii. Six séances d'observations participantes ont été effectuées auprès de trois agences différentes qui luttent contre la corruption durant des activités de prévention. Les séances de prévention sont un contexte idéal afin de pouvoir observer les dynamiques d'autonomie et de réputation bureaucratique. En effet, les fonctionnaires tentent de : sensibiliser les participants aux enjeux de la corruption ou de la collusion, d'augmenter les connaissances concernant les différentes agences au sein du contexte institutionnel, présenter leur histoire organisationnelle. À travers ces séances, les agents tentent de sensibiliser les participants, le plus souvent des fonctionnaires, concernant l'enjeu de la corruption, augmenter la confiance envers l'organisation, et présentent l'environnement organisationnel pour distinguer les différentes agences. Essentiellement, les séances de prévention constituent des exemples *in vivo* de gestion bureaucratique : les agents interagissaient avec un forum clé, tels que des citoyens ou des fonctionnaires, et tentaient d'expliquer des enjeux clés ou encore de présenter leur agence et leurs mandats. Les observations ont été particulièrement utiles pour présenter comment ces derniers abordent des enjeux clés tels que l'indépendance, l'autonomie bureaucratique ou encore la collaboration inter-organisationnelle. La participation était de type passive, où l'objectif était d'assister au même titre qu'un fonctionnaire assistant à la présentation ou la formation (Cresswell, 2013; Martineau, 2005). Cette situation a idéalement favorisé la prise de notes et l'observation ininterrompue des enjeux d'intérêt.
 - iii. La production de données officielles et gouvernementales a constitué une source de données essentielle de cette thèse (Carpenter, 2010; Pollitt, 2008). Plus d'une trentaine de rapports, et de documents officiels et législatifs ont également été utilisés à travers les articles pour bâtir les analyses et reconstruire la chronologie des événements. Ces sources

officielles sont essentielles pour les études réputationnelles afin d'apprécier les préférences et positions organisationnelles, la manière dont les agences communiquent sur des enjeux clés, et rendent des comptes à la population et à la sphère politique. Par exemple, chaque agence ayant l'obligation de publier un rapport annuel pour détailler leurs résultats : ceci permettait de reconstruire le fil des événements et de bâtir une narrative organisationnelle à travers le temps. Durant le terrain de recherche, des documents officiels (i.e. brochures, matériel de prévention) ont également été transmis par les participants, par exemple lors des séances de prévention. Les données provenant de sites web officiels, ou encore la rediffusion de commissions parlementaires ou de commissions d'enquête ont également permis d'enrichir les données empiriques. Ceci impliquait l'analyse d'au-delà d'une trentaine d'heures de rediffusion de commissions parlementaires ainsi que leurs retranscriptions officielles, tels que les études de crédit des agences (i.e. la commission annuelle de l'UPAC) ou de commissions d'enquête (i.e. Commission Charbonneau). Les données officielles et gouvernementales ont été instrumentales pour reconstruire les perspectives organisationnelles et les interactions entre acteurs institutionnels clés, ainsi que pour démêler les enjeux réputationnels impliqués.

- iv. L'anticorruption étant un sujet hypermédiatisé, le contenu de presse a constitué une source de données abondante et diversifiée. Une quantité effarante d'articles médiatiques ont été publiés compte tenu de la diffusion publique de la Commission Charbonneau, des nombreux scandales qui ont fait surface, ou encore des dix dernières années de lutte anticorruption au Québec. Ces articles ont été utilisés pour comprendre les enjeux clés qui sont véhiculés au sein du discours public, les dynamiques réputationnelles et symboliques s'exerçant au sein du forum médiatique, ou encore les visions conflictuelles des acteurs institutionnels.

Données quantitatives et processus d'analyse

Du fait de sa nature symbolique basée sur les perceptions, les études réputationnelles mobilisent souvent des outils quantitatifs pour tenter d'élargir la perspective analytique et tenir compte de la variété des points de vue. Les données quantitatives ont permis de soutenir les analyses qualitatives, notamment en ce qui concerne les différents points de vue des audiences, la gestion réputationnelle des agences ainsi que la représentation d'enjeux clés dans le discours public. Deux sources ont été mobilisées, soit les communications des sites web officiels des

agences, ainsi que les articles médiatiques. Premièrement, les articles ont été codés selon une analyse thématique, afin d'en dériver le sujet principal et son importance au sein de la gestion réputationnelle (i.e. enquête, administration etc.) (Thomas, 2006). À l'instar d'approches réputationnelles émergentes, les communications et articles ont été codés selon les quatre types de réputation bureaucratique (performative, professionnelle, morale et technique et professionnelle) (Carpenter & Krause, 2012; Christensen & Gornitzka, 2019; Tomic, 2019). Un codage unique et ligne par ligne a été utilisé afin de souligner l'intention de gestion réputationnelle de l'agence ainsi que la dimension réputationnelle prévalente au sein du discours public. De l'information de base était également répertoriée, notamment la date de publication, l'origine de l'article ou encore le type de communication, permettant par la suite de générer des statistiques descriptives.

- i. Les communications officielles ont été récoltées sur quatre sites officiels différents, soit ceux de l'Unité Permanente Anticorruption (UPAC), le Bureau de l'Intégrité Professionnelle et Administrative (BIPA), le Bureau de l'Inspecteur Général (BIG) et l'Autorité des Marchés Publics (AMP). La sélection des sites web s'est effectuée selon une stratégie stratifiée de pertinence et de variation répondant à plusieurs critères. Premièrement, ces sites web ont été choisis en termes de pertinence et de richesse empirique : ces quatre sites web étaient les présences en ligne les plus développées. Deuxièmement, les sites web ont été choisis selon une stratégie de sélection de variation : l'objectif était de pouvoir diversifier les points de vue des agences afin de comprendre les différents enjeux de gestion réputationnelle en termes de pouvoirs (i.e. policiers, réglementaires), de pallier gouvernemental (i.e. provincial ou municipal) ou d'âge de l'agence. Afin de maximiser la récolte de données, toutes les communications pertinentes ont été sélectionnées tels que des articles, des nouvelles ou des annonces, remontant depuis la fondation de leur site. Suite à un tri en fonction de la pertinence, au total, 284 articles ont été récoltés et codés selon les quatre dimensions réputationnelles.
- ii. Principalement mobilisés au sein du premier article de pair avec l'analyse narrative, les articles médiatiques ont été analysés pour mieux comprendre la construction réputationnelle de l'UPAC en tant qu'agence centrale d'anticorruption au Québec. Trois journaux francophones ont été sélectionnés – La Presse Canadienne, Le Devoir, Le Journal de Montréal – dans la mesure où ces derniers profitent du plus grand nombre de lecteurs et

représentent une diversité de lignes éditoriales (Macnamara, 2005). L'ensemble des articles publiés sur l'UPAC depuis sa naissance ont été récoltés depuis 2011 jusqu'en juillet 2018. Les articles ont été récoltés grâce à la base de données Eureka© avec la série de mots clés : TIT_HEAD= ("UPAC" | "Unité Permanente Anticorruption"), permettant de trier les articles grâce au titre de l'article. Cette récolte préliminaire a produit 709 articles. Ensuite un premier tri manuel a été effectué en termes de pertinence (i.e. enlever les articles hors-sujet ou les doublons), pour arriver à un premier ensemble de 682. Par la suite, des critères d'inclusion et d'exclusion (c.f. tableau 3 tirée du premier article) la récolte finale était de 653 articles. Similairement aux communications officielles la base de données a récolté de l'information de base tels que la date de publication ou le journal. Par la suite, les articles ont été codés selon une analyse thématique, ainsi que selon les quatre catégories réputationnelles (performance, technique et professionnelle, morale et procédurale). Ceci a permis de générer des statistiques descriptives et mieux comprendre les enjeux et dimensions réputationnelles au sein du forum médiatique. Dans la mesure où les articles médiatiques sont utilisés comme appui secondaire à l'analyse narrative, cette démarche ne vise pas l'exhaustivité des points de vue médiatiques (i.e. en termes de journaux, articles publiés), mais cherche plutôt à fournir un point de vue supplémentaire et externe de la construction réputationnelle de l'agence.

Tableau 3 : Critères d'inclusion et d'exclusion

Selection Criteria	Inclusion	Exclusion
Topic	Relates primarily on the UPAC: i.e. its actions, operations, personnel, organisation etc.	The main focus of article must be the UPAC. Must not name the agency simply in a passing manner
Heading - Corpus	The keyword 'UPAC' or <i>Unité Permanente Anticorruption</i> must appear in either the heading and/or the article's corpus.	In case of doubt, a skimming of the article was done to see if the UPAC was sufficiently present in the corpus
Language	French	All other languages
Timeline	All media articles since the agency's inception in 2011 until July 2018	Articles after July 2018
Outlets	<i>Journal de Montréal, La Presse Canadienne, Le Devoir</i>	Other media outlets

La pertinence de l'anticorruption au Québec

Le Québec représente un contexte de recherche empiriquement riche et unique pour mieux comprendre l'évolution de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption. Spécifiquement, trois raisons méritent d'être soulignées, soit le cheminement institutionnel dynamique et soutenu des dix dernières années, l'évolution et la complexification des pouvoirs *de jure* des agences, ainsi que la présence de défis de mise en œuvre au fil du temps.

Progressivement instituées, un panorama de la multitude d'agences publiques qui veillent collectivement à l'intégrité de la gouvernance de la fonction publique au Québec révèle un amalgame complexe croisant différents secteurs d'activités et paliers gouvernementaux. La Commission Charbonneau et l'avènement de l'Unité Permanente Anticorruption (UPAC) en 2011 aura cimenté l'institutionnalisation de la lutte contre la corruption en fédérant les initiatives ad-hoc précédentes comme l'Unité Anticollusion (UAC) ou l'Opération Marteau. Par la suite, les inspecteurs généraux municipaux (notamment à Montréal, Laval, Terrebonne, Saint-Jérôme et Longueuil) ainsi que l'Autorité des Marchés Publics (AMP) sont venus compléter ces efforts en tant qu'agences régulatrices des marchés publics. Enchevêtrant des secteurs diversifiés de la fonction publique, ces agences assurent l'application du cadre normatif des marchés publics, surveillent le financement politique et le lobbying; assurent l'application de codes d'éthique ou de déontologie; scrutent les transactions financières et immobilières; auditent les dépenses publiques; vérifient la probité fiscale des contractants; effectuent des formations et de la sensibilisation; et enquêtent et judiciairisent les cas de corruption. Fonctionnant selon des paramètres institutionnels variés, certaines agences telles que l'UPAC ou l'AMP constituent des innovations à l'échelle du Canada. Ce foisonnement institutionnel représente une opportunité en termes de richesse contextuelle et de diversité organisationnelle pour analyser et mieux comprendre les enjeux et défis entourant l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption.

Par ailleurs, les institutions anticorruption au Québec ont connu un accroissement de leurs pouvoirs *de jure* et une réingénierie soutenue à travers le temps. À titre indicatif, en termes de réformes législatives, chaque nouveau gouvernement – tous partis confondus – est venu renchérir l'architecture anticorruption au cours des dix dernières années. Ne serait-ce qu'au niveau de la loi concernant la lutte contre la corruption, cette dernière a été amendée chaque année depuis son institution en 2011 à l'exception de 2014 (CSUPAC, 2020, p. 7). En bref, l'armature législative anticorruption au Québec a été renforcée par des lois qui touchent : l'intégrité des marchés publics

(2012), la création d'un inspecteur général à la Ville de Montréal (2014) et d'une Autorité des Marchés Publics (2017), la divulgation d'actes répréhensibles au sein des organismes publics, la récupération de fonds publics payés à la suite d'actes répréhensibles, les seuils d'octroi de contrats publics, ou encore le financement politique et les prête-noms. Au niveau réglementaire, le renforcement des outils et des politiques s'est manifesté par l'adoption de codes d'éthique (i.e. à l'Assemblée Nationale (2010)), par des directives ministérielles comme celle émise par le Conseil du Trésor obligeant les organismes publics à se doter de plans de gestion de risques en matière de corruption et de collusion (2016); ou encore par des règlements municipaux ou des résolutions mettant en œuvre des inspecteurs généraux. En guise d'exemple, le cas de l'UPAC montre une augmentation de ses pouvoirs notamment en termes de l'octroi du statut de corps policier spécialisé, de l'augmentation de ses mandats, de la modification des procédures de nomination de ses dirigeants, ou encore de contrôle hiérarchique de son personnel. Conséquemment, la complexité des nouvelles politiques anticorruption mérite d'être soulignée. Avec la mise en œuvre de multiples agences, la constellation d'institutions qui surveille l'intégrité de la fonction publique implique d'une part un chevauchement des compétences et des mandats entre acteurs, et d'autre part, appelle à une collaboration inter-agence plus intensive. Par exemple, pour surveiller l'application du cadre législatif et normatif des marchés publics pour la juridiction de la Ville de Montréal, la loi prévoit que l'AMP délègue certaines fonctions au Bureau de l'Inspecteur Général (BIG). Cette amalgamation d'agences a produit au fil du temps une intersection de pouvoirs qui est à la fois complexe, et qui favorise une plus grande collaboration inter-agence à travers le temps. Ce contexte de complexification et de renforcement institutionnel aura assuré la pertinence de premier plan des enjeux liés à leur autonomie bureaucratique, et l'importance accordée aux pouvoirs des agences et à leur évolution.

Enfin, un portrait de l'expérience anticorruption au Québec serait incomplet sans évoquer les défis de mise en œuvre qui ont été rencontrés au cours de la dernière décennie. D'une part, le nouveau cadre normatif et législatif des marchés publics a été largement mis en œuvre, où les nouvelles réglementations ont redéfini le cadre normatif de l'impartition des contrats publics. En effet, au sein de leurs rapports annuels, les agences affichent des résultats de performance organisationnelle en termes de vérifications d'entreprises, d'octrois de permis, de fonds publics récupérés, de décisions rendues, d'appels d'offres modifiés ou encore de séances de formation prodiguées (BIG, 2018; BIPA, 2019; Pineda, 2018; UPAC, 2017, 2018). De même, les agences

mènent des enquêtes administratives, pénales et criminelles à terme, dont certaines ont débouché sur la judiciarisation de certains cas ‘haut-profil’, dont des maires municipaux (Corriveau, 2013; Nadeau, 2016; Pineda, 2018).

D’autre part, des défis de mise en œuvre opérationnels, institutionnels et symboliques se sont manifestés. Premièrement, des difficultés opérationnelles ont été constatées au sein de l’UPAC en termes de fuites d’information, de climat interne, des démêlées judiciaires, et d’une remise en cause de ses procédures d’enquête et processus de vérification (CSUPAC, 2020). Deuxièmement, la judiciarisation criminelle de certains cas complexes et ‘haut-profil’ se sont révélés problématiques, notamment en raison d’interruption des procédures en vertu de l’arrêt Jordan (2016) de la cour suprême limitant les délais jugés déraisonnables (Bourgault-Côté, 2016). Troisièmement, l’anticorruption a été sujette à un haut degré de médiatisation et de politisation, figurant de manière préminente au sein des débats politiques, nuisant à sa prétention de neutralité et d’indépendance (CSUPAC, 2020). Finalement, la confiance citoyenne a également été mise en branle par ces événements, ce qui a notamment été reconnu par l’UPAC et s’est notamment manifesté par un déclin des dénonciations effectuées. Ce contexte de résultats inégaux aura permis d’analyser les difficultés de mise en œuvre auxquelles se butent les agences, leur adaptation à celles-ci, ainsi que les réponses formulées par les acteurs et parties prenantes pour tenter d’y remédier.

En somme, le cas de l’anticorruption au Québec a constitué un contexte de recherche empiriquement riche et unique de par la constellation d’agences et d’institutions établies au fil des années, de l’évolution des pouvoirs qui leurs ont été octroyés et la complexification des interrelations les gouvernant, ainsi que du cheminement qu’elles ont connues face aux nombreux défis de mise en œuvre qui se sont manifestés.

Structure de la thèse et diffusion de la recherche

Plusieurs raisons, autant académiques que personnelles, motivent le choix d’une division triptyque de l’argumentaire de cette thèse. Premièrement, les questions entourant les enjeux de l’autonomie bureaucratique des institutions anticorruption sont des sujets complexes qui chevauchent plusieurs courants théoriques et nécessitent l’utilisation de plusieurs méthodes (Gans-Morse et al., 2018; Jancsics, 2019). Ainsi, cette thèse tente de focaliser et mettre en valeur l’apport ciblé de chaque méthode et courant théorique au sein de trois devis de recherche distincts mais complémentaires. Deuxièmement, les contributions visées sont également de natures variées,

surtout en termes de champs d'étude et d'approches théoriques. Souhaitant éviter une réception confinée à un champ particulier, la possibilité de produire trois articles aura permis de les soumettre stratégiquement à des revues scientifiques différentes où les contributions pourraient plus facilement être diffusées et atteindre un lectorat diversifié. Par exemple, les articles ont été soumis autant à des revues visant des théoriciens et des praticiens en administration publique que des revues hybrides de criminologie, sociologie et science politique. Dans cette veine, le format des articles a également permis d'écrire dans deux langues, un article en français et deux en anglais, afin de pouvoir atteindre une audience aussi étendue et diversifiée que possible.

Article 1 : « Crafting Anti-corruption Agencies' Bureaucratic Reputation: An Uphill Battle »

Préface

Ce premier article a été publié dans la revue *Crime Law and Social Change*. Revue multidisciplinaire en criminologie, sociologie, science politique et administration publique, CLSC demeure un journal scientifique spécialisé et incontournable dans le champ de l'étude de la corruption et l'anticorruption. À la suite d'une première ronde de révision, l'article a été modifié et amélioré à la lumière des commentaires des réviseurs et de l'éditeur, pour ensuite être accepté le 15 décembre 2020. Le choix de soumettre le manuscrit à cette revue sembler couler de source, dans la mesure où celle-ci demeure une référence pour les académiciens et praticiens en ce qui concerne la littérature sur la corruption et l'anticorruption.

Citation complète : Bautista-Beauchesne, N. (2021). « Crafting Anti-corruption Agencies' Bureaucratic Reputation : An Uphill Battle ». *Crime Law and Social Change*, 75(4), pp. 297-326. <https://doi.org/10.1007/s10611-020-09928-9>.

Crafting Anti-Corruption Agencies' Bureaucratic Reputation: An Uphill Battle

Abstract: The widespread implementation of anti-corruption agencies (ACAs) has been an important public administration trend of the past decades. Considering the multifaceted challenges they face, much attention has been afforded to the legal structures which condition their bureaucratic autonomy. Little is known, however, about the reputational dimension of the autonomy of ACAs. This paper contributes a theoretical bridge between bureaucratic reputation theory and the anti-corruption literature, by studying how these agencies construct and manage their reputations over time. Using a mixed-methods research design, this paper employs a narrative analysis of commission hearings and semi-structured interviews, paired with quantitative content analysis of media articles and agency web-communications. The case of Quebec's (Canada) ACA shows the inherent challenges, strategies and non-linearity of reputation building, which enriches our understanding of the difficulty of crafting an agency's *de facto* bureaucratic autonomy.

Keywords: *Anti-Corruption Agency, Bureaucratic Autonomy, Bureaucratic Reputation, Anti-Corruption*

The bureaucratic autonomy of anti-corruption agencies (ACA) is widely considered an essential *de jure* institutional safeguard for their effectiveness. Indeed, the preponderance of the literature shows that the successful repression and prevention of corruption requires the investigation of cases regardless of political affiliation; as well as an adequate institutional leeway to carry out agency mandates without exogenous interference (De Sousa, 2009; Di Mascio et al., 2018; Kuris, 2015; Meagher, 2005; Quah, 2010). Around the world, different models of preventive 'watchdogs' and repressive 'guard dogs' have been doted with varying degrees of autonomy and independence, which is supported by a provision of the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) (Kuris, 2015; UNODC, 2004).

However, anti-corruption institutions have seldomly been as effective as previously intended (Bautista-Beauchesne & Garzon, 2019; Gans-Morse et al., 2018; Persson et al., 2013; Quah, 2010). Barring outlying cases, anti-corruption agencies have encountered multifaceted organisational challenges such as a lack of: structural powers, financial and human resources, or 'political will' (Quah, 2007). Other institutional roadblocks include often-arduous organisational relations with the political sphere or the difficulty in obtaining cooperation and information from other public sector agencies (De Sousa, 2009, p. 7). Moreover, on a broader scale, ACAs have struggled to gain and maintain public trust. As a fast-eroding resource, the lack of citizen trust hinders witness cooperation and whistleblower collaboration; and cripples an agency's legitimacy to effectively change prevailing norms (Scott & Gong, 2015). Collectively, these recurring issues underline a defining bureaucratic reality facing ACAs: exercising and building their *de facto* autonomy represents a central implementation challenge.

Herein lies the puzzle of this article. If the bureaucratic autonomy and political independence of anti-corruption agencies seems to be, at least *de jure*, a widely adopted legislative disposition, why do agencies have an exceedingly difficult time building their *de facto* autonomy? This article argues that these institutional roadblocks are, at least in part, rooted in bureaucratic reputational issues. The concept of a bureaucratic reputation has been recently theorized as a cornerstone of the *de facto* autonomy of public sector agencies (Carpenter, 2010; Carpenter & Krause, 2012). These accounts argue that the bureaucratic autonomy of public institutions is not only a product of their legislative frameworks; but equally emanates from their ability to construct their organisational legitimacy, identity and reputation in the eyes of multiple ‘audiences’ such as citizens, the political sphere or other institutions (Id.). Hence, the strategies that enable agencies to cultivate symbolic resources, accountability forums, and collective perceptions has attracted increasing academic scrutiny. For the remainder of this paper, a *bureaucratic reputation* is defined as: “a set of symbolic beliefs about an organization, beliefs embedded in multiple audiences” (Carpenter, 2010, p. 10).

Much attention has already been dedicated to the legal and policy structures which condition the autonomy of ACAs (Meagher, 2005). In contrast, this article echoes Carpenter’s (2010) view that bureaucratic autonomy is constructed over time and is embedded with a symbolic and reputational dimension. Tackling this, the research question at the center of the argument is: How do anti-corruption agencies construct their bureaucratic reputation over time? This paper argues that current understandings of the bureaucratic autonomy of anti-corruption agencies have neglected reputation-building dynamics. Using the case of Quebec’s (Canada) anti-corruption agency, the article finds that the ACA’s bureaucratic reputation management can be divided into three distinct narrative phases, each with its specific management strategies and challenges. Beyond formal and legal limits, the ACA’s bureaucratic reputation constitutes an integral dimension of its bureaucratic processes, which is intertwined with the agency’s *de facto* autonomy in a time-sensitive and non-linear manner. The paper is structured as follows. Following the introduction of the theoretical underpinnings of bureaucratic reputation theory, the first section is dedicated to transferring this framework to the autonomy of anti-corruption agencies. The second part details the mixed-methods research design, which combines narrative analysis, interviews and descriptive statistics. Findings are presented in the third part which outline the reputation-building

efforts of Quebec's ACA. Finally, a concluding section underlines the paper's research caveats, its academic and practical contributions, and possible future research prospects.

1. Theory

i.) Reputation in bureaucratic politics

Over the past decades, public administrations around the world have implemented agencies which remain insulated from the political sphere (Gilardi, 2008). Within this context, Carpenter's seminal work (2001, 2010) focuses on the efforts that agencies undertake to further their bureaucratic autonomy by carving out their organisational powers and preferences, and most notably, cultivating reputations, networks, and institutional legitimacy. Contrary to previous mechanistic principal-agent accounts, bureaucratic autonomy is not solely defined by regulatory fiat: the influence of discourses, perceptions, and reputations is ingrained into administrative political processes (Id.). Indeed, a reputation "shapes administrative discretion and bureaucratic autonomy while also shaping administrative choice" (Carpenter & Krause, 2012, p. 30). Fleshing out this theoretical framework, Carpenter proposes a quadratic conceptualisation of a bureaucratic reputation (Carpenter & Krause, 2012): *Performative reputation* centers around the belief in an agency's ability to accomplish its mandates, objectives and responsibilities; *Moral reputation* refers to the perception of an agency which can protect, in an honest, flexible and compassionate manner, the interests of its clients or members; *Procedural reputation* denotes the image of an agency which follows the appropriate rules and regulations as it carries out its objectives; Finally, an agency's *technical and professional reputation* hinges on its ability to project a skilled staff in complex environments and policy problems.

Whether exercised through regulatory capabilities, agenda-setting, rule-setting or program creation, organizational reputations are embedded in bureaucratic power: "Reputations can expand or deflate the legal authority that agencies exercise by virtue of law and delegation. Reputations can intimidate or embolden the subjects of government and, in so doing, reputations can complicate an agency's tasks or render them facile" (Carpenter, 2010, p. 33). Furthermore, reputation management is articulated among different *audiences* or *forums* such as political account-holders, citizens or other institutions. These audiences understand organisational reputations differently and fluidly which creates uncertainty and ambiguity (Carpenter & Krause, 2012, p. 27). Because a bureaucratic reputation is evolutive and based on external perceptions, its causal link with an agency's *de facto* autonomy is understood as non-linear and self-reinforcing:

for better or worse, reputation management can stoke feedback processes and influence an agency's autonomy and regulatory power over time (Carpenter, 2010, p. 35).

Stemming from this approach, a steady stream of literature has examined the intensity, benefits, risks and reputational strategies of 'account-holding/giving' among multiple forums (Busuioac & Lodge, 2016, 2017). For instance, contrary to the expectations of the principal-agent framework, 'accountability-seeking' strategies have been employed by public agencies by voluntarily increasing accountability structures or contributing information beyond formal requirements (Id.). Furthermore, bureaucratic reputation theory has highlighted multiple strategies through which actors manage different audiences and reputational threats, such as the instrumentalization of decision timing, selective communication, strategic transparency and the public observability of outputs (Gilad et al., 2013; Maor, 2007; Maor et al., 2012). In sum, providing multiple insights into the *de facto* autonomy of public agencies beyond the confines of their legislative statutes, bureaucratic reputation theory is well-suited to better understand the implementation challenges of anti-corruption agencies.

ii) Bureaucratic reputation and anti-corruption

In a broad sense, the anti-corruption literature has highlighted the importance of the credibility and legitimacy of anti-corruption institutions. For instance, the literature has shown that for ACAs to remain credible, these agencies need to prove their ability to arrest 'big fish', dispel doubts about their solely 'esthetic' nature, or project an unwavering political independence (Kuris, 2015; Quah, 2010). However, the literature has yet to adequately consolidate these disparate insights into a cogent theoretical framework; or extricate the conceptualization and operationalisation of an agency's credibility. Indeed, we explore in turn three specific theoretical concepts in the field of anti-corruption that have considered credibility issues: credible commitment, political will, and citizen trust.

Credible commitment refers to the political impetus of delegating the implementation of anti-corruption policies to institutions which are insulated from the political sphere. This signals the reliability of ACAs and their safeguard from political interference (Di Mascio et al., 2018; Schnell, 2018). Essentially, the concept focuses on the credibility of political actors, and prevailing perceptions of their commitment to fight corruption (Schnell, 2018). On a reputational level, this literature has shown how actors' strategies account for the political benefits and short/long term consequences of delegating anti-corruption policies to independent institutions. Elsewhere,

political will has been argued as a necessary condition for the successful implementation of anti-corruption policies; which is understood as the investment of the necessary resources and manpower to fight corruption effectively (Quah, 2010). This literature has shown that reputations enable political actors to convincingly project anti-corruption commitment over time: leaders need to send strong signals to civil society that anti-corruption constitutes a top resource-backed priority. Finally, the concept of *citizen trust* has been linked to the credibility of ACAs and successful policy implementation; most notably for prevention efforts (Scott & Gong, 2015). According to this literature, agency credibility and public perceptions are critical for agencies who endeavour to change norms and opinions over time. Thus, an ACA's credibility is crucial in terms of the perceptions of the fairness and independence of its investigations, its staff-professionalism and the impartiality of its decision-making (Quah, 2010, p. 43).

These three literature strands contribute valuable insights into specific reputational dimensions pertaining to political actors' strategies and the variability of citizen trust. However, theoretical blind spots remain. First, the current literature is narrowly focused on the political sphere and the policy formulation arena, which glosses over bureaucratic processes. For instance, the political will literature has yet to operationalize bureaucratic reputation-building as an intervening factor. Analogously, the credible commitment literature is mainly concerned with political actors' reputational calculations to give up regulatory power; but has yet to investigate how reputation-building is related to ACA autonomy and effectiveness. Upending the theoretical lens, this paper tackles reputation from the viewpoint of public sector agencies during the implementation process. It is argued that reputation management presents opportunities for ACAs to further their autonomy, where credibility constitutes an essential manageable resource.

Second, current reputational accounts remain chiefly unidimensional. For instance, the concept of 'political will' is focused on convincing civil society of the government's commitment towards anti-corruption policies. Inversely, citizen trust is gauged on the perceptions of the government's willingness to fight corruption. In contrast, bureaucratic reputation theory simultaneously considers multiple accountability audiences (Busuioc & Lodge, 2016). Thus, the management of an ACA's reputation hinges on multiple forums: civil society, governments, bureaucratic organizations, other regulatory agencies and external/international actors. Third, *how* ACAs maintain and build their credibility remains largely *terra incognita*. An ACA's credibility has been identified as important, but reputation-building and management has yet to be

investigated fully in terms of its strategies and its time-sensitivity. Agency reputations are subject to reversals and leaps, especially in the politically sensitive context of anti-corruption.

Hence, this article aims at better understanding ACAs as independent and autonomous agencies through the lens of their bureaucratic reputations - offering a unique window into their post-delegation dynamics (Di Mascio et al., 2018). Thus, this paper contributes a bridge between bureaucratic reputation theory and the anti-corruption literature by transferring Carpenter's (2010) framework to the context of ACAs. As **Table 1** shows, anti-corruption agencies need to manage multiple audiences such as political principals, citizens, external agencies or the media; and are prompted to display all facets of a bureaucratic reputation. Because various types of ACAs exist, one can surmise that reputation management is susceptible of varying between different policy-models and according to different socio-historical contexts. Hypothetically, a repression-oriented 'guard dog' would manage its reputation differently from a prevention-oriented 'watchdog' (Kuris, 2015): ACAs would emphasise different facets of their organisational identity and mission. For instance, ACAs are prompted to pursue 'reputational investments' (i.e. time, resources, public appearances) to cultivate different aspects of their bureaucratic reputation among different forums. This is particularly relevant for hybrid ACAs with multiple mandates: agencies can spend resources emphasising their preventive or repressive mandates at different points in time. However, for ACAs which are doted with repressive policing powers, the institutional context weighs in favor of pursuing investigative outputs to cement its performative reputation. As Kuris (2015, pp. 128-129) explains:

“Generally, however, guard dog ACAs face many incentives to bare their teeth. ACA leaders have limited resources to allocate, and will naturally tend to prioritize criminal cases likely to lead to convictions, in order to demonstrate clear achievements and validate their grant of coercive powers. Domestic and international constituencies also expect to see such powers used. (...) Even for multi-purpose ACAs with strong preventive powers, investigations and prosecutions (or the lack thereof) overshadow preventive and educational efforts”.

Thus, certain accountability forums (i.e. the media or citizens) place a higher premium on repressive outputs such as investigations and arrests to gauge an ACA's performance. Reputation-management strategies remain tailored around these institutional idiosyncrasies and agencies can choose to devote time and resources to cultivate varied dimensions of their reputations. Finally, ACAs need to adapt to external reputational threats such the politization of anti-corruption policies by external actors. Thus, according to their institutional needs, ACAs are prone to adapt their

strategies and reputation management according to shifting contexts (Christensen & Gornitzka, 2019). Summarily, the bureaucratic reputation theory's framework enables a keener understanding of the importance of ACA credibility, as well as its articulation among different stakeholders. Finally, this framework contributes novel insights into the processes of building, maintaining, and defending an organisational reputation from the viewpoint of anti-corruption institutions, which as this article shows, is embedded in the *de facto* nature of their bureaucratic autonomy.

Table 1: Dimensions of the bureaucratic reputation of ACAs

Reputational dimension	Relevance for Anti-Corruption Agencies
Performative	Projecting an image of effectively implementing anti-corruption policies. Achieving repressive outputs such as cases, arrests, investigations. Achieving preventive outputs such as training, education, audits, risk management. Sustaining positive performance indicators over time, with the ability of pursuing corruption at all levels of society by creating innovative programs and policy solutions.
Moral	Displaying anti-corruption values such as integrity and honesty; cultivating norms of transparency, encouraging awareness, best practices, and ethical behavior.
Technical-Professional	Projecting an image of a competent staff which can maneuver the highly complex corruption environment and cases (i.e. legal, financial, criminological etc.); with the ability to deal with the inherent uncertainty of corruption (i.e. measuring impacts, perceptions, corruption levels).

Procedural	Appropriately following legal dispositions despite multiple jurisdictional and judicial hurdles; adhering to investigative and policing procedures regardless of the complexity of fighting corruption. Projecting a procedural even-handedness between cases regardless of political affiliation.
Main Audiences	Relevance for Anti-Corruption Agencies
The Political Sphere	Political actors and legislators are a critical audience to convince of institutional usefulness; they are essential account-holders which can modify the terms of delegation and discretionary processes: powers, budget, human/financial resources. High reputational stakes and intense accountability relationship.
The Media	Crucial audience in which to craft the ACA's organisational image and convince external audiences of successful outputs; Critical forum in which an agency's credibility can be crafted or hindered.
Citizens	Critical audience to change norms and opinions about corruption; essential source of whistleblower information and witness testimonies in court, as well as anti-corruption activism.
Bureaucratic Agencies	Very important audience to craft institutional relations and inter-agency collaboration. Facilitates cooperation between agencies for cases, information-sharing or coordinating regulatory capabilities.
The Private Sector	Important audience to change business norms, encourage cooperation from private firms, incite whistleblowing for witness testimonies or to report irregularities.
International Actors and NGOs	Frequently important audience to increase international ties with other global NGOs, judicial actors, governments or international police networks for information sharing and jurisdictional coordination.
Main regulated audiences	Public servants, private firms, business actors, politicians and potential corrupt individuals (both corruptor and corrupted).

2) Methodology

To effectively tackle the multiplicity of viewpoints embedded in a bureaucratic reputation (Carpenter & Krause, 2012), this article employs a mixed-methods research design, where different methods are used to 'triangulate' findings (Carpenter, 2010, p. 29). This article employs a 'partially mixed concurrent dominant status design' (QUAL + quant) (Leech & Onwuegbuzie, 2009, p. 269): the qualitative portion is preponderant in the analysis; and the quantitative results subsequently complements our main findings. Specifically, the qualitative portion enables an in-depth understanding of the processes of reputation-building by reconstructing the narratives and reputation-management strategies from the ACA's viewpoint. Furthermore, the quantitative portion uses two data-sources – the media and the agency's official website – to corroborate the

qualitative findings in two respects. First, the thematic analysis of the articles substantiates the saliency of the reputational issues highlighted in the qualitative analysis. Second, the descriptive statistics enabled a temporal ordering of the management of different reputational dimensions, which enriched the overall understanding of the time-dependence of reputational strategies. Thus, the research design encompasses a wealth of data to understand the multiplicity of viewpoints and perceptions which give meaning to an agency's bureaucratic reputation over time.

i) Narrative analysis

The research design is based on a narratological inquiry to analyse the underlying historical processes of an ACA's reputation management. This is achieved by deriving a narrative from the parliamentary oversight commissions' hearings, during which the director of Quebec's anti-corruption agency is held accountable. The *Unité Permanente Anticorruption*⁶ (UPAC) provides a purposive selection of an intrinsic case for two reasons (Stake, 2000). Firstly, as Reeves-Latour and Morselli (2018) explain, Quebec's anti-corruption experience constitutes an exceptional and illustrative regulatory shift. A plethora of new institutions have been implemented since 2009, making the case of Quebec empirically data-rich to study bureaucratic processes. Secondly, the literature has underlined the need for more reputation-focused studies of ACAs, and more specifically, on the construction of institutional legitimacy by agency directors (Di Mascio et al., 2018). Because the UPAC was implemented during a crisis, reputation building processes were empirically salient amid the intense media scrutiny.

The narrative analysis is based on the UPAC director's appearances during the annual parliamentary accountability committee. During this hearing, the agency director - also known as the *Commissaire à la Lutte Contre la Corruption*⁷ (CLCC), hereafter the 'Commissioner' - presents the agency's yearly report, performance and objectives; in effect, the Commissioner is retrospectively recounting a narrative. The Commissioner's discourse is critical because oversight hearings constitute the privileged forum by which agencies present themselves to the public, articulate their positions, and are held accountable by the political sphere (Marvel & McGrath, 2015). Indeed, agency directors rely on their key positioning as 'mezzo' level bureaucrats (Carpenter, 2001): they remain ideally insulated from the political sphere and sufficiently elevated within bureaucracy to exploit power options and networks. During the hearing, the Commissioner

⁶ Translates to 'Permanent Anti-Corruption Unit'

⁷ Translates to 'Anti-Corruption Commissioner'

is effectively constructing and articulating the agency's bureaucratic reputation: narratives are knowledge laden and individuals use stories *as a way of knowing* (Dodge et al., 2005).

The narrative analysis was conducted following two major phases (Bautista-Beauchesne, 2020). The first phase consisted in building an initial narrative with the totality of the commissioner's hearings, amounting to under 30 hours' worth of video recording, transcripts and secondary literature (2011-2018). The second phase analyzed the narrative for *exemplars* that illustrated the UPAC's bureaucratic reputation management (Dodge et al., 2005). The coding used Carpenter's (2001) reputational framework, as well as an inductive thematic analysis to generate contextual categories and themes (Thomas, 2006). This process iteratively produced an overview of the agency's bureaucratic reputation as told by the Commissioner. To enhance the analysis, 20 semi-structured interviews were conducted with senior agency employees, key actors from other preventive agencies, as well as external bureaucratic stakeholders. Using interviews of internal senior bureaucrats and external forums to illustrate both vantagepoints are essential for reputational accounts to provide consistency and data-richness (Carpenter & Krause, 2012). Specifically, the interviews enabled a first-hand corroboration and validation of the reputational issues underlined by the narrative inquiry: discussions with participants centered around the themes of reputation management, key audiences, and salient issues. This iteratively allowed for the emergence of specific management issues which had yet to be focused on or specified. Participants were recruited using a 'snowball sampling' method. Finally, six non-participant observations of prevention activities of three different ACAs enabled a first-hand understanding of reputation building and maintaining by agency employees among civil servants and citizens. The wealth of qualitative data was analyzed using NVivo®.

ii) A quantitative content analysis

The quantitative analysis adds data-diversity and reliability to the overall narrative by aggregating and understanding a wealth of opinions within public discourse. The research design uses descriptive statistics to analyse two sources: media content and the ACA's official website communications. On one hand, the content analysis of official communications allows us to investigate the UPAC's communication efforts. As Christensen and Gornitzka (2019, p. 9) explain: « Websites have become the main arena in which organizations – public or private – try to shape their standing (...) Hence, organizational websites have become a key data source in the study of branding and reputation management ». On the other hand, we are able to contrast the

Commissioner's narrative with different viewpoints from public discourse using the media (Carpenter & Krause, 2012). This approach enhanced data-reliability and enriched our understanding of how the UPAC constructs its legitimacy among different accountability forums.

To investigate the content of media discourse, three French (Quebec's official language) news outlets were purposively chosen, as they enjoy the broadest readership in Quebec, and reflect a diversity in editorial lines: *La Presse Canadienne*, *Le Devoir* and *Le Journal de Montréal* (Macnamara, 2005). All articles since the agency's inception in 2011 until July 2018 were collected. A string of keywords was used through the press article academic database Eureka©: TIT_HEAD= ("UPAC" | "Unité Permanente Anticorruption"). This initially yielded 709 articles which included the agency's name or abbreviation in the title. Subsequently, articles were manually selected according to relevance which yielded a primary pool of 682 articles. After applying the inclusion and exclusion criteria (c.f. Table 2), the final pool numbered 653. Analogous procedures were employed to gather the UPAC's official communications. All communications were manually collected on the UPAC's official website since 2011 under the 'News' and 'Communiqués' tab. After data cleaning, 231 web articles were collected. Following Christensen and Gornitzka (2019), the codes reflected the quadratic conceptualisation of a bureaucratic reputation (*performance, moral, technical-professional, procedural*). News articles and web articles were both coded using the similar coding scheme on the whole corpus. A single-coding procedure was used to delineate the central reputational dimension which reflected the agency's reputation management strategy. Finally, a thematic analysis was applied to delineate the main theme of the article.

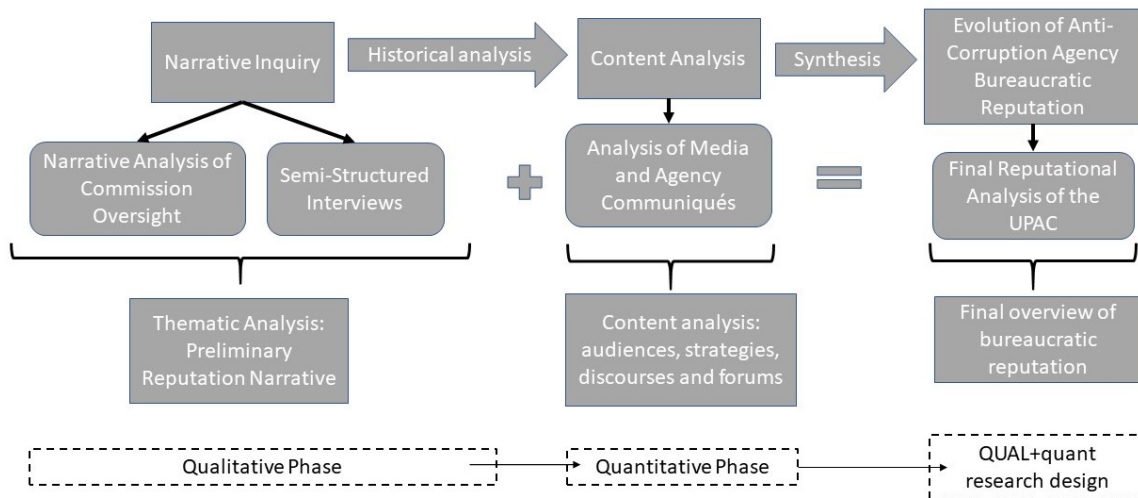
iii) A historical lens

Time is an oft-underestimated factor within studies of bureaucratic reputation, which are subject to reversals and forward leaps (Christensen & Gornitzka, 2019). Therefore, the collected data are analysed in a time-sensitive manner. First, the narrative stories and interview data were historically reconstructed within a timeline of past events. Second, the news and web articles' publication dates enabled us to track reputation-building according to different time periods. This analytic sequencing enabled an appreciation of the differing phases of reputation management according to the various institutional stages of the ACA over time. Figure 1 summarises the research design.

Table 2: Media articles selection criteria

Selection Criteria	Inclusion	Exclusion
Topic	Relates primarily on the UPAC: i.e. its actions, operations, personnel, organisation etc.	The main focus of article must be the UPAC. Must not name the agency simply in a passing manner
Heading - Corpus	The keyword 'UPAC' or <i>Unité Permanente Anticorruption</i> must appear in either the heading and/or the article's corpus.	In case of doubt, a skimming of the article was done to see if the UPAC was sufficiently present in the corpus
Language	French	All other languages
Timeline	All media articles since the agency's inception in 2011 until July 2018	Articles after July 2018
Outlets	<i>Journal de Montréal, La Presse Canadienne, Le Devoir</i>	Other media outlets

Figure 1: Research design



3) A decade of fighting corruption

i. Quebec's anti-corruption agency

The last decade has been a turning point for anti-corruption policies in Quebec, Canada. During this time, media investigations and governmental watchdog reports led to a widely broadcasted commission of inquiry (aka the Charbonneau Inquiry), which revealed extensive collusive and corrupt systems capturing public works contracts in the construction industry (CEIC, 2015; Hudon & Garzón, 2016). Responding to the crisis, the provincial government engaged on an anti-corruption policy 'regulatory shift' (Reeves-Latour & Morselli, 2018): a wide array of laws was implemented, and multiple repressive and preventive agencies were instituted at various governmental levels.

Spearheading these new institutions, the Government of Quebec established in 2011 the *Unité Permanente Anticorruption* (UPAC), responsible of implementing the newly adopted anti-corruption law (Québec, 2011). The agency was conceived as a centralising coordinator of several existing preventive and repressive units, which were previously scattered amongst different government levels: the revenue agency, various police units, and construction and municipal oversight bodies. This led to an organisationally complex and innovative model, whereby teams were 'lent' by their respective departments to be coordinated by the UPAC. The agency implements repressive and preventive policies to: investigate cases at the penal and criminal level; educate civil servants and citizens; implement organisational risk management; and handle verification and detection tasks such as surveying construction sites or vetting contractors. Broadly, as table 3 shows, most performance indicators follow a curvilinear 'bell shape' tendency. Caution is warranted however, as appraising anti-corruption effectiveness solely through quantitative outputs poses several validity issues: the secretive nature of corruption precludes straightforward analyses.

Structurally speaking, the UPAC is institutionally positioned under the Ministry of Public Security's purview. Thus, the ACA's budget and core staff remain under the ministry's institutional umbrella (since 2011, resource indicators show that the agency's staff and budget increased and reached a slightly lower plateau for the following years (Table 3)). However, the ACA enjoys the institutional status of an 'independent police force', which guarantees: its distancing from political intervention; the cooperation of other public agencies; and a streamlined hierarchical control over its constituent teams. Presently, the Commissioner is nominated by a 2/3rd

majority of parliament on the advice of a bipartisan selection committee for a 7-year non-renewable tenure and can only be fired under special circumstances. The agency is accountable to a parliamentary committee where its director presents its yearly performance results; as well as an independent committee which oversees organisational procedures and administrative functioning.

In its present configuration, the UPAC's institutional structure presents the basic components of a reasonably independent and autonomous ACA. However, the agency has considerably changed since it was first instituted in 2011. Legislative and organisational modifications have been implemented over the last decade, which on balance, have increased its bureaucratic autonomy and altered the terms of delegation. These changes include modifications to the director's tenure and nomination process, the hierarchical control of its teams, as well as its powers, mandates and jurisdictions. More importantly, this process has not been linear or unidirectional: reversals, setbacks and forward leaps have punctuated the agency's evolution. To make sense of these institutional changes from the ACA's viewpoint, we now turn to the reputational dimension its bureaucratic autonomy. Thus, three distinct reputational phases were narratively delineated and temporally segmented: the infancy, the burst, and the turbulence.

Crafting a reputational narrative

The infancy phase (2011-2012):

Amidst the socio-political pressure of burgeoning corruption and collusion scandals, the government appointed the UPAC's first Commissioner in 2011 and tasked him with setting up and directing the freshly minted ACA. As an aggregating structure, the agency was premised on building a considerable amount of internal and external organisational collaboration. As the Commissioner explains, his responsibilities are : "to oversee the coordination of cases, shared strategies, ensure that there aren't any overlaps, and ensure that information is shared from one unit to the other" (Québec, 2012). Thus, the defining dynamic of the ACA's infancy phase consists in navigating this twin-edged context: on one hand, assembling and implementing an innovatively complex policy model, and on the other hand, managing the intense scrutiny emanating from the media, civil society and political account-holders. From the get-go, building and establishing the agency's reputation constituted an up-hill battle.

During this period, reputation management was mainly focused on building the agency's performative credibility. As with other bureaucratic agencies, establishing an organisational reputation for effective policy implementation became the ACA's priority. As a hybrid ACA,

building a performative reputation rests on both preventive and repressive outputs. However, as the literature shows, repressive ACAs doted with policing powers to investigate criminal cases are generally hard-pressed to deliver convincing arrests to: project problem-solving amidst scandals; justify the extent of delegative powers; or convince stakeholders of the ACA's institutional usefulness (Kuris, 2015; Quah, 2010). Moreover, this organisational image needed to be articulated among citizens, the media, and political account-holders. In the Commissioner's words: "So the first year was very difficult. Citizens, justifiably, expected fast results because let's remember that (...) the media reports continued, pressure was strong, etc. So, the first year was very difficult" (Québec, 2015b). As recounted, managing external perceptions of the agency's performative reputation consisted in a core challenge, where the focus on outputs was paramount.

During the *infancy* phase, multifaceted organisational issues challenged the ACA's efforts to build a performative reputation. Indeed, the coordination of multiple teams from different governmental agencies posed a significant human resource hurdle. When questioned on staff turnover, the Commissioner explains how the innovative model needed an adaptation period, stressing organisational specificity and uniqueness: "Certain individuals didn't understand the mandate very well. And probably, the mandate evolved as well, (...) somewhat by trial and error when things are completely new. Let me repeat, in Canada, there isn't another unit that resembles ours" (Québec, 2015b). Tied with concerns of productivity and agency performance, internal cooperation and cohesion was built incrementally, where the organisational coordination of disparate and heterogenous teams was neither instantaneous nor automatic:

"it was a managerial challenge which I believed in, but that wasn't unanimous. (...) Now, how did we manage to make all these individuals understand each other? It necessitated a lot of meetings, a lot of presentations. (...) So, by dint of explaining, by dint of organizing meetings (...)" (Id.)

Crucially, at the *infancy* stage, the agency's institutional configuration was considerably different. At the time of its inception, the ACA's director was nominated by the ruling government on the advice of a committee presided by the acting public security minister, for a 5-year renewable mandate. Moreover, the agency did not benefit from the independent police force status within the Ministry of Public Security, nor the streamlining of its hierarchical lines. These institutional parameters influenced how multiple external forums perceived its bureaucratic autonomy. First, political interference concerns were raised because of the agency's subsuming to the Ministry; Second, questions were raised regarding the effectiveness of aggregating disparate units; Third,

the government's (and not parliament's) control over the nomination process was brought into question. Hence, a significant dynamic in the ACA's infancy stage consisted in building its procedural reputation by justifying the viability of its institutional structure. When questioned on the pertinence of the model, the Commissioner recounts his mindset during his audience at the Charbonneau Inquiry (CEIC, 2014):

“(...) starting an agency from scratch wasn't a straightforward task. (...) what would we have started with? Retired officers or officers fresh out of the academy. (...) And when one thinks about all the technological support for electronic wiretaps and tailing surveillance (...). We would have delivered results many years later. At that time, I didn't think it was a good idea to start from scratch, but to build with (...) the units already in place.” (Ibid. 20-21)

“I am one of the Ministry of Public Security's organisations. However, I am considered much more independent in my daily management” (Ibid. 48-49).

When asked about the possibility of being nominated by parliament, the Commissioner justifies the ACA's position within the Public Security environment but remains open to modifications: “It's a lever in many cases if I need help with a police organisation or another entity. (...) but I am clearly open to that possibility. (...) Because it's clear that independence (...) is crucial, I would absolutely not want anyone to (question it)” (CEIC, 2014). Thus, the Commissioner has had to ‘build’ a procedural reputation for political independence to complement its performative credibility in the eyes of multiple forums. As the Commissioner made clear, the ACA promptly needed to deliver compelling results, which is key to avoid institutional failure or loose public trust (Quah, 2010).

This ‘building’ narrative is supported by analyzing two distinct reputational viewpoints. First, as the agency's web-communications reflect, the ACA is mainly pursuing reputational investments centered around its performative reputation. As Table 4 shows, 81.3 % of the agency's website communications were performance related, followed by its procedural (12,5%) and moral (6.3%) dimensions. Thematically, these web-communications center mostly around investigation updates (43.8%) (Table 6). Thus, during this period, the ACA tailored its communication strategy towards conveying performance outputs and successful policy implementation in regards with its repressive mandates during the unsettled crisis period. Constructing its novel relationship with the media as a key audience, the agency dedicated a significant portion of its online reputation

management in interacting with the press, where 31.3% of its communications were centered around media updates, commissioner reactions and recommendations.

Mirrored from another reputational viewpoint, the ACA's narrative is reflected in the content of external public discourse. Unsurprisingly, Table 5 shows that 74.8% of media coverage was performance-oriented, followed by the technical-professional (13.6%) and procedural (10.7%) dimensions. As multiplying corruption scandals were hyper-mediatised, scrutiny over the agency's response and investigative efforts was preponderant, where themes in the media covered mostly investigation updates (65%). Elsewhere, as the inner workings of the nascent agency were being examined, a significant portion of media coverage centered around the ACA's organisational management (29.1%), which is attributable to the novelty of the policy model (Table 7). In sum, the 'building' strategy the ACA was pursuing is reflected in both the internal and external vantagepoints. During the *infancy*, the ACA was faced with the pressure of constructing a performative and procedural reputation in the eyes of multiple audiences - especially citizens, the media and the political sphere - by concentrating efforts on outputs and explaining the agency's innovative model and institutional positioning.

The burst phase (2013-2015):

The second phase in the UPAC's reputation-building narrative is characterized by the crafting of a broad consensus of its effectiveness and institutional usefulness. Indeed, the ACA increased its overall outputs and made several high-profile ('big fish') arrests. Commenting on this 'burst' phase, the Commissioner explains: "the key was when our operations started to take off, in 2012. 2012 was a very big year in terms of sweeps. 2013 was even more significant with 66 arrests. So, one thing led to another, and everything settled in" (Québec, 2015b). Of distinct notoriety, the UPAC arrested a municipal mayor who lorded over a tentacular corruption and collusion scheme in the city of Laval for over two decades (Reeves-Latour & Morselli, 2017); as well as the sitting interim-mayor of Montreal (Corriveau, 2013). Building on these repressive outputs, the 'burst' period is mainly characterized by *proactive* reputation building such as crafting institutional relations, increasing regulatory expertise, and ultimately, petitioning for broader powers and autonomy.

Carpenter (2001; 2012) argues that a significant part of an agency's reputation lies in its organisational uniqueness and its ability to provide novel policy solutions. During the burst phase, the ACA benefited from a bolstered reputation to actively pursue novel specialisations and

expertise. Two examples illustrate this point. First, inroads were previously made by the prevention department, which led to an unanticipated favourable interest among civil servants. As the Commissioner explains concerning the broad appeal of its prevention sessions: “But finally we never thought that there would be this kind of enthusiasm” (Québec, 2015b). This paved the way for the ACA to develop an anti-corruption risk management program to support and implement government-wide requests and directives (UPAC, 2015a). Honed over time, the ACA’s risk management expertise became a cornerstone of the ACA’s prevention activities, where tools, information-sharing and risk management assistance were developed.

The second example consists in developing an anti-corruption expertise in the information technology (IT) industry. Initially conceived in the context of construction procurement, several prominent IT-related arrests prompted the government to request suggestions to better fight corruption in this specific sector. In response, the UPAC published a report outlining several recommendations, best practices and policy solutions, which underscored the agency’s newly developed expertise in the IT sector (UPAC, 2015b, p. 22). Indeed, the report outlined the implementation of several preventive policies such as risk management, conflict of interest declarations or supplier evaluations (Id.). In other words, the agency’s performative reputation – bolstered by repressive outputs – enabled it to diversify its expertise in a novel regulatory field and widen its technical reputation in the eyes of the government and other public agencies.

In the same vein, the ACA’s proactive reputation building equally consisted in forging networks among various police forces, international organisations, and local agencies. Pursuing ‘reputational investments’ among these key audiences is crucial to developing inter-agency collaboration, information-sharing and agency specificity (Carpenter, 2001, p. 14). In turn, these efforts increased the ACA’s organisational legitimacy in the eyes of various governmental and bureaucratic stakeholders on the technical-professional level, which the Commissioner underlined:

“(…) in Europe, the Italians, the Swiss are part of the people I have met. Two years in a row, the University of Turin has invited me to teach what we are doing here to fight corruption. (...) So, I think our model is becoming increasingly recognized. Not two weeks ago (...) the Ombudsman Association praised our model” (Québec, 2015a).

These proactive efforts highlight two important reputation management dynamics facing ACAs. The first dynamic consists in managing the multidimensionality of a bureaucratic reputation: agencies are tasked with balancing repressive and preventive mandates. Among key audiences such as the media and citizens, repressive outputs are disproportionately scrutinized

(Kuris, 2015). As a recurring theme within interviews, this excerpt illustrates the challenge of building outreach and visibility for prevention activities: “(...) what will always attract is the investigation aspect; so what are the arrests, what are the convictions, what are the prison sentences (...) it concentrates the attention” (P.31, p. 2). Because repressive outputs will likely dominate the foreground of an ACA’s performative reputation, the opportunity to pursue reputational investments of a different nature (i.e. preventive mandates) or of a different reputational dimension (i.e. technical-professional or moral), may be contingent on the state of external perceptions and the broader organisational context. As exemplified by an interviewee: “Essentially, the higher the reputational index is (...), the easier it is to get your message across” (P.88, p.18). The second dynamic consists in the time-dependence of reputation management. The performative successes of the burst phase enabled the proactive reputation-building of other facets of the agency’s organisational legitimacy. As the Commissioner explained: “A unit like the UPAC (...) is young... We concentrated on performance. I gave the numbers earlier, and I think it has been achieved. Now, we really need to concentrate, yes, on performance, but also on the robustness of our information” (Québec, 2017). Because agencies change over time, reputations are fluid and management strategies adapt accordingly (Christensen & Gornitzka, 2019).

Translating this momentum to the institutional level, the ‘burst’ period was characterised by an increased lobbying for broader bureaucratic autonomy. The proactive reputation-building paved the way for the agency to petition political account-holders for broader powers. For example, in August 2014, the Commissioner submitted a report outlining several recommendations for the Charbonneau Inquiry. The report proposed legislative changes to strengthen Quebec’s anti-corruption laws including stronger whistleblower protection, modifying procurement and real-estate laws, and creating penal infractions for collusion, which would widen the ACA’s purview and jurisdictional reach (CLCC, 2014). Most importantly, the Commissioner proactively petitioned for an increased autonomy by requesting the status of a specialized police force among political account-holders during parliamentary hearings. Specifically, these changes would enable the clarification of internal hierarchical accountability structures. This resembles an ‘accountability-seeking’ strategy, whereby the ACA willingly adds accountability procedures and responsibilities, by seeking an autonomous control of investigators and cases (Busuioc & Lodge, 2016). Compared to the *infancy phase*, this constitutes a key shift in the ACA’s institutional needs:

“It’s not strictly to be independent – that’s one reason – but it’s mostly a question of (...) the ability to be directive within criminal investigations because, presently, I coordinate. I have a unit of analyst-investigators (...), and them, I am their boss. But the police officers from the Sûreté du Québec, (...) it’s clear that I can’t give orders.” (Québec, 2015b)

From an internal point of view, the agency’s communications during the *burst* phase tend to support this account, which have overall significantly increased since the *infancy* phase. Unsurprisingly, website communications focus on performance (78.6%), with the majority of themes covering investigation updates (42%) (Tables 4 and 6). However, results show a significant increase for communications pertaining to the technical-professional dimension (9.8%), covering new themes such as internal or external collaborations (4.5%) or the administration of innovations and novel mandates (6.3%). Essentially, the agency deployed efforts to further communicate other facets of its mandates and reputation via its online platform.

Inversely, external public interest within the media coverage is overwhelmingly directed towards performance (89.9%) (Table 5), thus overshadowing other dimensions of the ACA’s bureaucratic reputation. Thematically, case updates are cemented as the prime topic of discussion (83.9%) (Table 7). This is unsurprising considering the high-profile cases and increased investigations that the ACA completed during this period. However, this underlines the possible disconnects between the internal efforts of the agency to construct its reputation, and its broad reception within different audiences and external public discourse. As elicited, this reputational management challenge is particularly acute for prevention mandates as expressed by an interviewee: “People want a show and arrests. Which means that when you call the media to talk to them about prevention, they don’t have much interest for it” (P.88, p.12-13).

Table 4: Reputational dimension of the UPAC's web communications

Website Communications	Infancy (2011-2012)	Burst (2013-2015)	Turbulence (2016-2018)
Not Applicable	0% (0)	2.7% (3)	1.9% (2)
Performance	81.3% (13)	78.6% (88)	77.7% (80)
Moral	6.3 % (1)	4.5% (5)	2.9% (3)
Technical-Professional	0% (0)	9.8% (11)	3.9% (4)
Procedural	12.5% (2)	4.5% (5)	13.6% (14)
Total	100% (16)	100% (112)	100% (103)

[Chi-Square test: $\chi^2 (8) = 10.274$, $p=0.246$]

Table 5: Reputational dimension of Media articles pertaining to the UPAC

Media Articles	Infancy (2011-2012)	Burst (2013-2015)	Turbulence (2016-2018)
Performance	74.8% (77)	89.9% (268)	44% (111)
Moral	1% (1)	0.7% (2)	2% (5)
Technical-Professional	13.6% (14)	5% (15)	19.4% (49)
Procedural	10.7% (11)	4.4% (13)	34.5% (87)
Total	100% (103)	100% (298)	100% (252)

[Chi-Square test: $\chi^2 (6) = 138.4$, $p<0.001 (0.00)$]

Table 6: Main themes covered in the UPAC's web communications

Themes Covered in Web Communications	Infancy (2011-2012)	Burst (2013-2015)	Turbulence (2016-2018)
Judicial Affairs	12.5% (2)	33% (37)	58.3% (60)
Administration, innovation, mandate-related communiqués	0% (0)	6.3% (7)	7.8% (8)
Annual Review	12.5% (2)	6.3% (7)	4.9% (5)
Internal or External Collaboration	0% (0)	4.5% (5)	1% (1)
Media update, Commissioner reactions and recommendations	31.3% (5)	8% (9)	15.5% (16)
Investigation update or progression	43.8% (7)	42% (47)	12.6% (13)
Total	100% (16)	100% (112)	100% (252)

[Chi-Square test: $\chi^2(10) = 41.2$, $p < 0.001$ (0.00)]

Table 7: Main themes covered in the media articles pertaining to the UPAC

Themes Covered in the Media	Infancy (2011-2012)	Burst (2013-2015)	Turbulence (2016-2018)
Judicial Affairs	0% (0)	4% (12)	6% (15)
Yearly summary, communication activity, new mandate	5.8% (6)	4.4% (13)	1.2% (3)
Evolution of the institutional, legal and organisational structure	0% (0)	3.4% (10)	10.7% (27)
Internal, administrative and organisational management	29.1% (30)	4.4% (13)	34.1% (86)
Investigation update or progression	65% (67)	83.9% (250)	48% (121)
Total	100% (103)	100% (298)	100% (252)

[Chi-Square test: $\chi^2(8) = 109.4$, $p < 0.001$ (0.00)]

The ‘burst’ period was not exempt from reputation management challenges in terms of perceptions and the politicisation of anti-corruption. For instance, one of the Commissioner’s media appearances was criticized by MPs on the grounds that his presence alongside the government hindered perceptions of political independence (Québec, 2015a). Elsewhere, the Commissioner defended the lengthiness and complexity of cases, and the ACA’s collaboration with public prosecutors: “It’s possible that an investigation lasts years... and the crown attorneys decide that they will not press charges for their own reasons.” (Id.). Nonetheless, bolstered by increased outputs and high-profile arrests, the UPAC’s reputation management became *proactive* among different forums. The ACA furthered multiple facets of its reputation in the eyes of civil society, other agencies and the government; through time, these reputational investments reinforced the ACA’s efforts to advance its bureaucratic autonomy by seeking additional powers.

The turbulence phase (2016-2018):

The period spanning 2016-2018 is characterized by a general instability for the UPAC’s reputation management, where several internal and external organisational challenges and controversies emerged. Simultaneously, agency outputs decreased and coincided with the multiplication of confrontational institutional processes such as an increase in agency supervision and micro-management (Marvel & McGrath, 2015). Amid this delicate context, the government nonetheless passed Bill 107 which granted the increased autonomy and powers the ACA had petitioned; but also firmly ensured additional accountability mechanisms. Embodying the unevenness and messiness of reputation management dynamics and autonomy building, the turbulence phase engendered a change in the ACA’s strategy to a more reactive and defensive stance in response to the various reputational threats.

The bureaucratic autonomy literature has underlined the *timing* of agency decisions as an avenue to influence public discourse and external perceptions (Maor et al., 2012). For ACAs, the time-sensitivity of arrests, search warrants, media announcements and public appearances is a part of managing its procedural reputation. This issue arose to the foreground in March 2016 as the ACA made a high-profile arrest. Indeed, the UPAC arrested the former liberal vice-prime minister on the exact same day the liberal government presented its budget in parliament (Québec, 2017); creating a shockwave during a politically-sensitive time. Moreover, decision-timing was questioned insofar as the Commissioner had recently announced his intention to seek a renewal of his tenure. This fueled perceptions that the Commissioner was instrumentalizing the high-profile

arrest to ensure a favorable renewal (Porter, 2018). The Commissioner defended the agency's procedural reputation and underlined that solely judicial and prosecutorial deadlines were followed (Québec, 2017). Political debate notwithstanding, the Commissioner was re-appointed for another mandate. Through time, these events fed back into the standing debate concerning the Commissioner's appointment mechanism, which, as we shall see, trickled through when the time came to reconsider the ACA's delegative autonomy.

Arguably, the most significant source of organisational friction was the advent of two major information leaks of high-profile investigations. After a first leak pertaining to the former vice-prime minister's case (Porter, 2018), a second leak occurred in 2017, on a case dubbed 'Mâchurer'. Details of its investigation into possible political corruption at the provincial level surfaced, including inquiries into a former Prime Minister. Following internal investigations, the case took an unprecedented turn: the ACA arrested a Member of Parliament, who was none other than the president of the UPAC's yearly accountability committee and the sitting chair of the commission responsible for Bill 107 (Richer, 2017b). In short, the agency had just arrested a ranking member of its own accountability forum. In the aftermath, an amendment to Bill 107 introduced an additional surveillance committee which would oversee the agency's daily administration and case procedures (Québec, 2018c). The complexity and opacity of these events - which to this day have not been fully illuminated - could not be exposed in full details. However, this paper will summarize the relevant events which relate to the ACA's bureaucratic reputation: reputational threats pressured the agency's credibility on multiple sides (Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2016).

First, investigative operations were criticized which affected the ACA's technical and professional reputation. On one hand, MPs criticized the sting operation which was done without a pre-established arrest warrant. This led to a highly publicised war on words, on whether the agency had "trapped" or "baited" the MP (Porter, Bélair-Cirino, & Sioui, 2017). On the other hand, MPs questioned the impartiality and resource-spending of an internal administrative investigation into the leaks. This forced the Commissioner to defend the ACA's technical reputation in the eyes of government: "Listen, the leak that we investigated this year, firstly, is the first one that we investigate. So, we do not spend all our manpower investigating leaks" (Québec, 2018a). To reassure citizens, the ACA broke with its usual *modus operandi* of agency-silence regarding operation specifics, and employed 'strategic transparency' by volunteering additional information

(Busuioc & Lodge, 2016): The ACA convened a media press-conference to justify investigation techniques and decision-making by reiterating its reliance on judicial approval and legal parameters.

Second, these events strained the ACA's procedural reputation because of confrontations over legal barriers and procedures on three levels. Firstly, on the legal level, MPs accused the ACA of overstepping its bounds, which ignited litigation over the jurisdiction of arresting an MP, as well as the very nature of parliamentary privilege regarding any seized items: "(...) as we speak, there are discussions concerning parliamentary privilege between the DPCP and the defense attorneys to convene on a protocol" (Québec, 2018a). The ACA later lost in court and was unable to obtain the seized data. Secondly, on the public discourse level, hyper-mediatised debates ensued whereby the parliament's president demanded the UPAC either 'press charges or apologize'; to which the ACA responded that prosecutorial decisions solely belonged to the independent public attorneys (Richer, 2017a). Thirdly, on the mediatic level, speculations further eroded the ACA's procedural reputation concerning: the leaker's intentions (i.e. a retribution for slow-moving or obstructed cases); the ACA's intention to exert pressure on legislators to broaden ACA powers with Bill 107; or the possible interference in the electoral process. During the yearly hearing, the Commissioner was forced to reactively defend the ACA's procedural reputation: "All these actions have been overseen by a Quebec court judge and by the office of the Public Prosecutor. For us, it wasn't a question of electoral timing or anything else, we had to do our work" (Québec, 2018a).

Finally, the agency's moral reputation as a carrier of high ethical and integrity values incurred setbacks: the opacity regarding the ACA's intentions contributed to the atmosphere of uncertainty. In a counterbalancing agency-response, the Commissioner juxtaposed the leaker's intentions with the ACA's organisational values, which, affected the internal work climate on one hand, and hindered the agency's ability to project these values among citizens to earn their trust:

"No one is smiling about the measures that we took. (...) the UPAC's fundamental values were completely violated in this affair. For me, citizen trust is very important. (...) They are my sources of information to keep our cases going. I need the collaboration of witnesses" (Québec, 2017)

Elsewhere, reputational challenges accumulated on the internal and external organisational levels, which led to an increased agency supervision and micromanagement by the political sphere. Externally, an ex-analyst who had ties with the arrested MP accused the UPAC of 'colluding' with the AMF on the vetting of contractors to advantage specific audit companies (Porter et al., 2017).

In reaction, the Treasury Secretariat mandated the Auditor General to investigate the allegations. The report disclaimed the collusion allegations, but found a lack of expertise among the ACA's auditors, as well as specific lacunae in verification procedures (VGQ, 2018). Internally, the adjunct-director responsible for vetting the integrity of contractors, was incited to resign by the acting minister after allegations of past un-ethical conduct concerning decades-old investments (Bélair-Cirino, 2017). Hindered by these reversals, reports surfaced detailing the decaying internal climate of the ACA, showing frictions among the different teams: in response, the minister exercised oversight and mandated a report and measures of redress (Québec, 2018a). Again, the Commissioner utilized a defensive posture as an agency-response to this reputational threat, to explain how the ACA was handling the difficult organisational climate:

“(…) management is required, we have all sorts of individuals with different specialities (...). We have civil personnel, police personnel, specialists of all sorts: accountants, lawyers, notaries etc. (...) We put in place a work atmosphere committee and we try to arrange people in the best way possible” (Québec, 2017)

As the institutional relationship was marked by friction and discord between the ACA and political account-holders, the tone of oversight hearings became significantly more adversarial (Marvel & McGrath, 2015). During this phase, the accountability relationship can be characterized as ‘intensive’ as both parties’ reputational investments were at stake (Busuioc & Lodge, 2017, p. 97). Because of the ACA’s defensive stance, disagreements on facts and the recollection of events became frequent, giving way to ‘blame avoidance’ strategies (Hood, 2011):

- i. (*Commissioner*): “No, if you’ll permit me, first, I did not say that it was the National Assembly that slowed things down”.
- ii. (*Commissioner*): “I do not agree with your statement Mr. MP.”
(*MP response*): “Well, then it will be, as in other circumstances, your word against mine” (Québec, 2018a).

Inevitably, the turbulent context spilled over into the institutional arena as the government was in the process of passing Bill 107, which incidentally, focused on granting the ACA additional autonomy in the form of greater independence, powers, jurisdictional reach and hierarchical control. Following the events, the legislation’s final version revisited the agency’s accountability mechanisms which reflected the contentious institutional relation faced during the turbulence phase: a new independent oversight committee was added which would oversee organisational and administrative procedures, and the mandate of the Commissioner was modified from a 5-year

renewable tenure to a 7-year non-renewable tenure. Arguably, the lobbying and reputational investments made by the ACA during the burst phase accumulated sufficient institutional momentum to acquire the additional autonomy the agency was seeking; but the reversals and contentious events of the turbulence phase tempered its efforts and resulted in new oversight mechanisms to manage. These uneven processes illustrate both the self-reinforcing nature of reputation management, as well as the non-linearity of autonomy building (Carpenter, 2010).

The overall ‘turbulence’ narrative is reflected in the agency’s online reputation management efforts. As always, performance remains the consistent major reputational dimension (77.7%) (Table 4). However, in support of the overall defensive damage control strategy, the agency increasingly managed its procedural dimension (13.6%) to reassure external audiences of its adherence to protocol during unstable times (Table 6). Indeed, web-communications pertaining to the Commissioner’s reactions and media interactions (15.5%) increased, to reassert facts or reaffirm the agency’s version of contentious events. As for themes, a significant drop in investigation updates is noticeable (12.6%), which equally coincides with an increase in judicial affairs (58.33%). This shift can be attributed to the lengthiness of prosecuting corruption, as the rise in investigations and cases from the burst phase were processed through the judicial system.

From an external viewpoint, media coverage shifted significantly towards the agency’s technical-professional (19.4%) and procedural reputation (34.5%) (Table 5). Reflecting the events of the turbulence phase, public discourse scrutinized the ACA’s procedures amid the hyper-mediated and contentious political debate. Indeed, public attention shifted away from case updates (48%) towards internal organisational management (34.1%) and the ACA’s evolving structure (10.7%) (Table 7). The increased presence of these themes within public discourse underscored the need for the ACA to defend these specific reputational dimensions. Considering the intense focus on the ACA’s repressive mandates and internal management, little attention was left for the agency’s prevention work, both in the ACA’s communications and in public discourse.

The UPAC’s narrative ends with a final agency-timing controversy. The Commissioner resigned before his five-year term was expired, on the same day of the provincial election’s vote. This shockwave resignation came after loosing the legal battle to access the MP’s computer and cellphone data, and opposition parties making clear that the Commissioner’s tenure and

nomination process would be re-evaluated should they be elected⁸ (Corriveau & Caillou, 2018). In sum, the turbulence phase ushered in a shift in the ACA's reputation management to a defensive stance in response to both internal and external reputational threats.

4) Conclusion

This article has aimed to better understand the reputation-building challenges of anti-corruption institutions in the context of their evolving bureaucratic autonomy. Using a mixed methods research design to analyze the reputation management of Quebec's anti-corruption agency, three broad narrative phases were delineated. During the '*infancy*' phase, the UPAC adopted a '*building*' strategy: performance was the major reputational issue as the ACA was under pressure to deliver significant and timely outputs - especially of a repressive nature. At the same time, its procedural reputation was cultivated by trying to convince audiences of the ACA's innovative institutional model. During the '*burst*' phase, the agency engaged in *proactive reputation building*, which supported its efforts to petition for broader powers and autonomy from political account-holders. Indeed, the solidifying of its performative image enabled the agency to further its technical reputation in the eyes of other key forums: the ACA diversified its reputational investments in its prevention mandates, novel regulatory fields, as well as its national and international network. In reaction to the advent of internal and external organisational challenges and adversarial institutional relations, the '*turbulence*' phase shows the agency's shift towards a *defensive* reputation management strategy, where damage control, strategic transparency and blame avoidance became preeminent. Reflecting the non-linearity and self-reinforcing nature of reputation management and autonomy building, this phase led to an uneven outcome whereby the broadening of the ACA's autonomy was acquired; but was tempered by additional oversight and accountability mechanisms. Table 8 offers a summary of the ACA's reputation management dynamics.

⁸ Later, the ruling party lost the elections, and the newly formed government modified the nomination process of the Commissioner to be nominated by a 2/3rd majority of parliament.

Table 8: Evolution of the UPAC's reputation management

	Strategy	Performance	Moral	Technical-Professional	Procedural
INFANCY (2011-2012)	Building Strategy (Crafting agency image, justifying institutional positioning and agency model)	Most resources are invested in crafting a performative reputation in the eyes of citizens and government.	Barely managed	Building an image of competency and effectiveness in a complex context, while introducing an innovative agency model.	Justifying institutional positioning and crafting an image for political independence in the eyes of citizens
BURST (2013-2015)	Proactive Strategy (Network building, accountability seeking, expertise building, active lobbying)	Primary issue to maintain and solidify a reputation for effectiveness in the eyes of citizens and government.	Barely managed	Considerable investments to project technical expertise in the eyes of the government, citizens, bureaucracy, and international organizations	Actively petitioned for broader powers. The ACA has had to defend decision-making and political independence.
TURBULENCE (2016-2018)	Defensive Strategy (Accountability seeking, blame avoidance, agency silence, strategic transparency, damage control)	Primary consideration because of high-profile cases and organisational frictions	Under increasing strain to justify ACA intentions	Major reputational dimension which incurred setbacks, which necessitated damage control, mainly in the government forum.	Major reputational consideration. Necessitated considerable resources to manage in the eyes of citizens.

Considering these findings, varied contributions can be derived. First, this article proposes a novel transfer of the framework of bureaucratic reputation theory to the context of anti-corruption agencies. On one hand, this enables a clear conceptualisation of the management issues concerning an ACA's organizational image, its audiences, its dimensions, and its time-sensitiveness. On the other hand, this study consolidates previous theoretical developments within the anti-corruption literature regarding agency credibility, public trust, and political will. Indeed, the analytic focus rests on the ability of ACAs to manage perceptions and expectations among critical accountability forums. Contributing to the growing reputation-focused literature, anti-corruption agencies serve as a critical case of sorts. The centrality of their post-delegation independence and autonomy - as well as the hyper-mediatized context in which they evolve - acts as an acid-test for the significance of reputational dynamics (Di Mascio et al., 2018).

Second, as this paper has shown, performance remains an ACA's prime reputational management challenge regardless of its organisational development. However, this can generate obstacles as key accountability forums (i.e. the media or citizens) often lack interest in less spectacular prevention mandates: cultivating different dimensions of an ACA's reputation (i.e.

procedural or technical-professional) may prove difficult and contingent on the success of other mandates. Third, the organisational reputations of ACAs are multifaceted: multiple accountability forums require different management strategies. Arguably, the difficulty resides not only in consistently navigating key issues such as political independence and the complexity of corruption. The challenge equally resides in adapting these strategies to the overall context and the agency's institutional needs. ACAs must navigate reputational threats, intense scrutiny, and oftentimes rocky institutional relations.

Fourth, on the theoretical level, this article has underlined how reputational processes play an integral part of building and exercising an ACA's *de facto* bureaucratic autonomy. Circling back to the original puzzle of this paper, the difficulties faced by ACAs as they implement policies and build their *de facto* autonomy (even in light of their *de jure* safeguards), are at least in part, embedded with a reputational management dimension. Analyzing reputational dynamics may not causally determine the inherent difficulties of exercising delegative autonomy, as other intervening factors may hamper an agency's effort to juggle perceptions and accountability forums. However, as this paper has shown, the self-reinforcing nature of reputation-building ought to be accounted for in the agency's bureaucratic processes. Events, decisions and choices regarding an ACA's reputation have a tendency to feed back through time and, intendedly or otherwise, alter the course of its autonomy-building (Carpenter, 2010). Succinctly, depending on its successful management, an ACA's reputation can either further or hinder its efforts to acquire necessary powers and autonomy, cultivate institutional relations, build citizen trust, and ultimately, successfully implement anti-corruption policies through time.

Fifth, methodological and practical contributions can be considered. On the methodological level, the mixed-methods research design which uses both narrative analysis with web-based quantitative methods, could be transferred to investigate other contexts. On the practical level, this study provides a starting point for anti-corruption practitioners to map out the various implications of reputation management. This includes the numerous factors that are susceptible to come into play such as accountability forums, different reputational dimensions, and specific management and communication strategies. As different ACA policy models abound, reputation management is inherently adaptable: repression-oriented and prevention-oriented ACAs would navigate their reputational threats and investments differently (i.e. balancing preventive and repressive mandates). Furthermore, this study suggests that the feedback processes

of reputation management should not be underestimated (Carpenter, 2010). As ACAs seek to carve out and craft their bureaucratic autonomy, the self-reinforcing nature of an agency's reputation has the potential to come to bear on its long-term objectives.

Research caveats are to be noted. First, this study has focused on a provincial ACA with broad investigative powers. Thus, knowledge transferability should remain cautious, when applied to more localized and less powerful institutions. Indeed, the UPAC's case selection is a double-edged sword. The ACA's centrality in anti-corruption processes enables increased data availability and reliability; however, certain police-centric dynamics may be exclusive to agencies with considerable investigative powers. Nevertheless, the UPAC's evolution enabled a pristine illustration of the reputation-building challenges faced by ACAs. Second, this article has mainly focused, but not solely, on the Commissioner's reputation building efforts. Thus, the director's responses are framed according to his interests and viewpoint. However, veracity or sincerity is of less import, as the paper studied *how* ACAs craft their bureaucratic reputations. Equally, improving the operationalisation of a bureaucratic reputation requires further academic attention. As is consistent with Christensen and Gornitzka's (2019) findings, results show that the moral dimension of a bureaucratic reputation remains seldomly managed. Further research is warranted to better understand why the moral dimension is often neglected, and what could be gained from its effective management. This may prove critical for the morally charged mandates of anti-corruption institutions as they grapple to fight an increasingly complex criminal phenomenon, while trying to win over and maintain public trust.

References

- Bautista-Beauchesne, N. (2020). Corruption and anti-corruption: a folklore problem? *Crime, Law and Social Change*, 73(2), 159-180.
- Bautista-Beauchesne, N., & Garzon, C. (2019). Conceptualizing Corruption Prevention: A Systematic Literature Review. *Journal of Financial Crime*, 26(3), 719-745.
- Bélair-Cirino, M. (2017). Le numéro 2 de l'UPAC démissionne. *Le Devoir*.
- Busuioc, M. E., & Lodge, M. (2016). The Reputational Basis of Public Accountability. *Governance*, 29(2), 247-263.
- Busuioc, M. E., & Lodge, M. (2017). Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation. *Public Administration Review*, 77(1), 91-100.
- Carpenter, D. P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Carpenter, D. P. (2010). *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and Public Administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26-32.
- CEIC. (2014). *Audience Volume 232*. Retrieved from Montréal, QC.:
- CEIC. (2015). *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*. Retrieved from Montréal, Québec:
- Christensen, T., & Gornitzka, A. (2019). Reputation Management in Public Agencies: The Relevance of Time, Sector, Audience, and Tasks. *Administration & Society*, 51(6), 885-914.
- CLCC. (2014). *Mémoire présenté à la CEIC*. Retrieved from Québec: Unité permanente Anticorruption:
- Corriveau, J. (2013). Applebaum arrêté par l'UPAC: 14 chefs d'accusation. *Le Devoir*.
- Corriveau, J., & Caillou, A. (2018). Le commissaire de l'UPAC, Robert Lafrenière, quittera ses fonctions le 2 novembre prochain. *Le Devoir*.
- De Sousa, L. (2009). Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. *Crime, Law & Social Change*, 53(1), 5-22.
- Di Mascio, F., Maggetti, M., & Natalini, A. (2018). Exploring the Dynamics of Delegation Over Time: Insights from Italian Anti-Corruption Agencies. *Policy Studies Journal*, 48(2), 367-400.
- Dodge, J., Sonia, M. O., & Foldy, E. G. (2005). Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry. *Public Administration Review*, 65(3), 286-300.
- Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blankson, T., Nickow, A., & Zhang, D. (2018). Reducing Bureaucratic Corruption: Interdisciplinary Perspectives on What Works. *World Development*, 105, 171-188.
- Gilad, S., Maor, M., & Bloom, P. B.-N. (2013). Organizational Reputation, the Content of Public Allegations, and Regulatory Communication. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 451-478.
- Gilardi, G. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Northampton: USA: Edgar Elwar.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self Preservation in Government*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hudon, P.-A., & Garzón, C. (2016). Corruption in public procurement: entrepreneurial coalition building. *Crime, Law and Social Change*, 66, 291-311.
- Kuris, G. (2015). Watchdogs or Guard Dogs: Do Anti-corruption Agencies Need Strong Teeth? *Policy & Society*, 34, 125-135.
- Leech, N. L., & Onwuegbuzie, A. J. (2009). A typology of mixed methods research designs. *Quality & Quantity*, 43, 265-275.
- Macnamara, J. (2005). Media Content Analysis: Its Uses, Benefits and Best Practice Methodology. *Asia Pacific Public Relations Journal*, 6(1), 1-34.
- Maor, M. (2007). A Scientific Standard and an Agency's Legal Independence: Which of these Reputation Protection Mechanisms is Less Susceptible to Political Moves? *Public Administration*, 85(4), 961-978.
- Maor, M., Gilad, S., & Bloom, P. B.-N. (2012). Organizational Reputation, Regulatory Talk, and Strategic Silence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), 581-608.
- Maor, M., & Sulitzeanu-Kenan, R. (2016). Responsive Change: An Agency Output Response to Reputational Threats. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 31-44.

- Marvel, J. D., & McGrath, R. J. (2015). Congress as manager: oversight hearings and agency morale. *Journal of Public Policy*, 36(3), 489-520.
- Meagher, P. (2005). Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality. *The Journal of Policy Reform*, 8(1), 69-103.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail- Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3), 449-471.
- Porter, I. (2018). Procès Côté-Normandeau: la chasse aux fuites se poursuit. *Le Devoir*, p. A2.
- Porter, I., Bélair-Cirino, M., & Sioui, M.-M. (2017). Arrestation de Guy Ouellette - L'UPAC nie avoir intimidé Ouellette et défend ses techniques d'enquête. *Le Devoir*.
- Quah, J. S. T. (2007). Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis. *International Public Management Review*, 8(2), 73-96.
- Quah, J. S. T. (2010). Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries. *Crime, Law and Social Change*, 53(1), 23-54.
- Québec. (2011). *Loi Concernant la Lutte Contre la Corruption*. Québec.
- Québec. (2012). *Étude des crédits budgétaires 2012-2013 du MSP*. Québec, QC.: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions.
- Québec. (2015a). *Étude des crédits budgétaires 2015-2016 du MSP*. Québec, QC: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions.
- Québec. (2015b). *Examen des orientations, des activités et de la gestion administrative du CLCC*. Québec, QC: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions.
- Québec. (2017). *Étude de crédits budgétaires 2017-2018 du MSP*. Québec, QC: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions.
- Québec. (2018a). *Étude de crédits budgétaires 2018-2019 du MSP*. Québec, QC: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions.
- Québec. (2018b). *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du CLCC et du BEI ainsi que le pouvoir du DPCP d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*. Québec, QC.: Government of Quebec.
- Reeves-Latour, M., & Morselli, C. (2017). Bid-rigging networks and state-corporate crime in the construction industry. *Social Networks*, 51, 158-170.
- Reeves-Latour, M., & Morselli, C. (2018). Fighting Corruption in a Time of Crisis: Lessons from a Radical Regulatory Shift Experience *Crime, Law & Social Change*, 69(3), 349-370.
- Richer, J. (2017a). Affaire Ouellette: L'UPAC résiste aux pressions politiques et poursuit l'enquête. *La Presse Canadienne*.
- Richer, J. (2017b). Arrêté mercredi, le député Guy Ouellette affirme que l'UPAC tente de le museler. *La Presse Canadienne*.
- Schnell, S. (2018). Cheap talk or incredible commitment? (Mis)calculating transparency and anti-corruption. *Governance*, 31, 415-430.
- Scott, I., & Gong, T. (2015). Evidence-based policy-making for corruption prevention in Hong Kong: a bottom-up approach. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 37(2), 87-101.
- Stake, R. (2000). Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (2nd ed., pp. 435-454). Thousand Oaks: CA: Sage.
- Thomas, D. R. (2006). A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246.
- United Nations Convention Against Corruption, (2004).

- UPAC. (2015a). *Rapport annuel de gestion 2014-2015*. Québec, QC.: Commissaire à la Lutte Contre la Corruption.
- UPAC. (2015b). *Recommandations du CLCC concernant l'octroi et la gestion des contrats publics en informatique*. Québec, Canada: Unité Permanente Anticorruption.
- VGQ. (2018). *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée Nationale pour l'année 2018-2019*. Retrieved from Québec, QC.:

Annex

Table 3: UPAC indicators

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total
Repression								
Arrests	8	53	59	26	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Criminal cases charged	16*	61	59	21	15	8	22	202
Criminal cases convicted	n.a.	2	1	6	17	23	39	88
Penal cases charged	n.a.	12	33	4	56	24	55	184
Penal cases convicted	n.a.	n.a.	n.a.	9	2	3	29	43
Prevention, Verification and Detection								
Individuals met during prevention activities	1 141	2 454	6 979	6 420	3 114	3 069	1 203	24 380
Municipal contracts analyzed	8	34	25	27	42	46	24	206
Integrity verification of private contractors	n.a.	4	414	856	804	1 393	1 579	5 074
Amounts claimed (\$) (undeclared workhours)	n.a.	126 038	1 564 486	940 076	865 422	589 462	1 037 800	5 123 284
Whistleblowing information received	146	525	905	1 046	808	797	874	5 101
Human Resources and Budget								
Staff	41	51	79	74	96	87	85	n.a.
Budget (000\$)	2 877	47 52	6 140,3	6 228,2	9 328,5	8 624,6	8 944,8	46 895,4

*Includes cases charged from previous investigation teams prior to their aggregation to the UPAC from 2009 to 2011

(source: UPAC reports 2012 to 2018)

Annex

Qualitative coding scheme

Several coding schemes were developed to engage the different types of data that were used in this article. For the qualitative data, a mainly inductive coding approach was used to generate narrative stories and analyse the qualitative interviews. This process enabled to generate themes, categories and labels centered around the agency's bureaucratic reputation and autonomy. A line-by-line coding strategy was employed using the software Nvivo ®. The coding excerpts and exemplars formed the basis of the narrative analysis. A shortened sample of the codebook which shows several examples of coding nodes with their description.

Name of node	Description
Bureaucratic Autonomy	General statements which refer to the ability of the ACA to pursue its mandates without exogenous interference
(A) Capacities-unique-niche	Specific statements which pertain to the powers, capacities, programs which define the autonomy of the agency
(A) Legitimacy-Network	Specific statements which pertain to the building of institutional inter-agency networks and legitimacy that define the ACA's autonomy
(A) Preferences-independence	Specific statements which pertain to the political independence and organisational preferences of the agency.
Bureaucratic Reputation	General statements which refer to the organisational reputation and credibility of the agency.
(R) Moral	Specific statements which pertain to the values and normative dimension of the ACA's reputation
(R) Performance	Specific statements which pertain to performance indicators, outputs, and goals of the ACA.
(R) Procedural	Specific statements which pertain to the following of protocol, appropriate procedures, legal and judicial guidelines, and jurisdictions.
(R) Technical and Professional	Specific statements pertaining to the competence of the ACA's staff, their professionalism, the development of a unique technical expertise in fighting corruption.
Change and evolution of policies	General statements pertaining to the modifying of the policy environment surrounding the ACA, changes in anticorruption laws, or the addition of new institutions over time.
Citizens	General statements pertaining to the relationship with citizens as an accountability forum, fostering trust, and cooperation (i.e. witness testimonies).
Coordination and Cooperation	General statements pertaining to inter-agency relations with other bureaucratic agencies, coordination with other public agencies
Prevention	General statements pertaining to the different mandates of corruption prevention such as education, training, raising awareness, risk-management etc.

To give an example of the qualitative coding process, a coded excerpt for each bureaucratic reputation dimension has been sampled and translated from the Commissioner's parliamentary hearings:

Performative: "I think the UPAC has proved itself. We have, statistically speaking, 155 completed arrests, as you said, 86 cases committed for trial, 18 or 20 convictions solely at the criminal level, excluding the penal, 18 million recovered. I think that we're doing the work, no one is questioning that." (Québec, 2015b)

Procedural: "People familiar with this area know this: every economic crime, is extremely long, extremely complicated. It's, oftentimes, without witnesses, it's testimonial proof and we need to take the time to do it; and myself, I won't accept the submission of a half-baked casefile, because at that point, we would be blamed for cutting corners, intentionally or not, and that won't be the case. Each casefile that will be submitted to the DPCP, you can rest assured that it's going to be complete, and that it's going to be to their satisfaction". (Québec, 2018a)

Moral: "Our joint actions are founded on the values of integrity, of loyalty, of respect and of competence" (Québec, 2015b).

Technical and Professional: "I am truly proud to be able to count on a permanent and competent staff, which is currently developing a unique expertise. They are the grand artisans of the UPAC's success". (Québec, 2015b)

Quantitative coding schemes

For the quantitative data, two different datasets with similar coding schemes were developed for the press articles and the web communications. This was necessary because the inductive thematic analysis was susceptible of varying between the media and the web communications; and because the coding dealt with different types of perceptions of the ACA's reputation. Indeed, the web communications dealt with an internal perspective of reputation management, while the press articles reflected a broader external perspective of the ACA's bureaucratic reputation. For both datasets, a single coding procedure was used for the bureaucratic reputation dimension, and an inductive thematic analysis progressively generated categories to filter the articles. Two samples are provided, to exemplify the coding process, one web article and one press article.

- Web article excerpt (translated):

“The Commissioner (...) has disclosed this morning in a press briefing the details of an important operation that was carried out on the South-Bank of Montreal. Once the operation was completed, 14 individuals were arrested and 47 charges were submitted concerning cases of fraud, fraud on the government, breach of trust by a public servant, acts of municipal corruption, influencing a municipal public servant, conspiracy and use of counterfeit documents.” (C8, 2012, p.1).

ID	Date	Theme	Prevention	Repression	Performance	Moral	Technical – Professional	Procedural
C8	17/04/2012	Investigation update or progression	0	1	1	0	0	0

- Press article excerpt (translated):

EPIM officers join the UPAC

Sarah Bélisle, Journal de Montréal (11/12/2013, p.9)

“The police officers of the Escouade de Protection de l’Intégrité Municipale de la Ville de Montréal (EPIM) have passed under the purview of the Unité Permanente Anticorruption (UPAC). The city’s Mayor, Denis Coderre announced yesterday. M. Coderre considers the decision as a first step towards the creation of an Inspector General’s office, a cornerstone of his campaign. He has declined to address the question. “Today, we regroup the expertise and the Montreal perspective of the EPIM with the information and multi-disciplinary approach of the UPAC, and bingo”, exclaimed the mayor. The two entities will work closely together.”

ID	Date	Media	Theme	Prevention	Repression	Performance	Moral	Technical – Professional	Procedural
P12 - 462	11/12 /2013	Journal de Montréal	Evolution of the institutional, legal and organisational structure	0	1	0	0	1	0

Article 2: Building anti-corruption agency collaboration and reputation: Hanging together or separately hanged

Préface

Ce second article, intitulé « *Building anti-corruption agency collaboration and reputation: Hanging together or separately hanged* » a été publié dans la revue *Regulation and Governance*. Suite à deux rondes de révisions, l'article a été accepté et publié en ligne le 5 août 2021. Dans la mesure où cet article traite des enjeux réputationnels lorsque les agences anticorruption tentent de tisser des liens collaboratifs, le choix de la revue *Regulation and Governance* a permis de rejoindre un lectorat académique spécialisé dans les agences régulatrices et indépendantes. D'ailleurs, cette revue a publié plusieurs études sur la réputation bureaucratique par le passé, ce qui nous a permis de profiter de commentaires aussi pertinents que constructifs.

Citation : Bautista-Beauchesne, N. (2021). Building anti-corruption agency collaboration and reputation: Hanging together or separately hanged. *Regulation & Governance*. 16(4). pp.1399-1419. <https://doi.org/10.1111/rego.12433>

Disponible à l'adresse : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/rego.12433>

Building Anti-Corruption Agency Collaboration and Reputation: Hanging Together or Separately Hanged

1. Introduction

The implementation of anti-corruption agencies (ACA) has been a far-reaching regulatory trend of the last two decades (Di Mascio et al., 2018). Tasked with fighting a complex crime - oftentimes described as a ‘wicked’ governance problem - this novel host of public agencies has been delegated a broad range of repressive and preventive powers to curb corruption (Kuris, 2015; Meagher, 2005). Specifically, delegating ACAs with some form of political independence and bureaucratic autonomy is considered a necessary condition for their effectiveness (Id.). Indeed, structurally divorcing ACAs from political control theoretically provides them with a credibility-enhancing institutional latitude which keeps partisanship at arms-length (Quah, 2010).

Undoubtedly, outlying ACA cases have successfully implemented anti-corruption policies over time such as in Hong Kong, Singapore or New South-Wales (Quah, 2010; Scott & Gong, 2015). Unfortunately, on an international scale, the preponderance of scholarly literature points to the limited effectiveness of anti-corruption institutions (Batory, 2012; Meagher, 2005; Mungiu-Pippidi, 2015; Persson et al., 2013). For instance, a recent systematic literature review on anti-corruption policies underlined: “the limited amount of rigorous scholarship on ACAs stands in marked contrast to the widespread adoption of such agencies. Nevertheless, the literature is sufficient to establish that clear-cut success stories other than the first-generation of ACAs are lacking” (Gans-Morse et al., 2018, p. 181).

Investigating the shortcomings of ACAs, scholars have identified a myriad of institutional and contextual obstacles that hinder agencies’ *de facto* autonomy. For instance, on a structural level, the literature has underlined the lack of adequate powers, resources and ‘political will’ supporting ACAs (Quah, 2010). Furthermore, on a relational level, two specific implementation challenges appear recurrent. First, institutional collaboration remains arduous. Anti-corruption agencies often encounter institutional and jurisdictional hurdles, face adversarial interactions with the political sphere, and experience difficulties in acquiring cooperation from other public organizations (De Sousa, 2009; Kuris, 2015; Meagher, 2005). Second, building institutional legitimacy and retaining public credibility has constituted an up-hill battle (Bautista-Beauchesne, 2021; Gong & Wang, 2013; Scott & Gong, 2015). Often measured with whistleblowing denunciations, witness

cooperation or anti-corruption awareness and activism; citizen trust remains crucial – yet elusive – for the effective implementation of prevention policies (Id.). The recurrence of these institutional obstacles remains puzzling if one considers the credibility-enhancing rationale of divorcing ACAs from political control. Insofar as ACAs are generally afforded varying degrees of *de jure* bureaucratic autonomy and political independence, why has building inter-agency cooperation and cultivating legitimacy posed such a difficult implementation challenge?

Chiefly inspired by the principal-agent framework, abundant academic literature has been devoted to the anti-corruption strategies and commitment of political actors (Peiffer & Alvarez, 2016; Quah, 2010). Inversely, as recently highlighted by Di Mascio et al. (2018), post-delegation bureaucratic processes have largely gone unnoticed. Addressing this, our central research question endeavours to understand: How do anti-corruption agencies build inter-agency collaboration and legitimacy? Using bureaucratic reputation theory (Carpenter, 2001, 2010), this paper contributes insights into how ACAs build institutional collaboration and credibility, as they grapple with the inherent difficulties of fighting corruption. The argument shows that building collaboration networks and maintaining its organizational legitimacy – far from being guaranteed by legislative structures – constitutes a non-linear process which implies costs, organisational adaptiveness, as well as a keen management of reputational perceptions. Grappling with the complexity of fighting corruption, results show how ACAs navigate different institutional realities to build collaborative links by: assessing the autonomy-enhancing effects of aggregating regulatory powers; considering potential organisational reputational benefits and threats; as well as resolving the inherent coordination challenges and costs of cooperation. Hence, a key inter-agency dynamic is inherently omnipresent: ACAs need to strike a delicate equilibrium between defending their organisational uniqueness and effectively collaborating to tackle the complexity of corruption. Rather than analyzing ACAs in isolation, this article proposes a novel understanding of autonomy-building by accounting for the underlying reputational dimension of their broader collaborative and regulatory environment. This analysis is achieved by using a mixed-methods multiple case study of four anti-corruption agencies in Quebec (Canada) over the last decade (N=4). The research design combines a wealth of qualitative data (i.e. semi-structured interviews, non-participant observations, commission hearings and official documentation), with quantitative descriptive statistics derived from agency website communications to empirically complement the reputational analysis.

This article is structured as follows. The first section is dedicated to the argument's theoretical foundations, which include bureaucratic reputation theory and public sector inter-agency collaboration. The second section details the mixed-method research design based on a collective case study of four agencies. Following this, results show the inherent obstacles facing ACAs, as they try to build inter-agency collaboration and cultivate their reputation amidst the constantly evolving policy landscape. Finally, a conclusion section summarizes the main theoretical, methodological and practical contributions, as well as research caveats and future research opportunities.

2. Theory

a. Bureaucratic autonomy and ACAs

The delegation of regulatory powers to independent and autonomous agencies has been a defining public administration governance tendency of the past thirty years (Gilardi, 2008; Maggetti, 2007, 2014). In essence, bureaucratic autonomy “prevails when politically differentiated agencies take sustained patterns of action consistent with their own wishes, patterns that will not be checked or reversed by elected authorities, organized interests, or courts” (Carpenter, 2001, p. 14). Influencing a wide array of sectors, current theoretical insights have studied the advantages and drawbacks of instituting public organisations which are divorced of political control and interference such as: the extent of *de facto* and *de jure* independence, the potential political benefits of agency credibility, the consequences of agency politicization or the accountability structures of delegative rule-setting (Christensen & Gornitzka, 2019; Di Mascio et al., 2018; Maggetti, 2014).

Counter-current to prevailing mechanistic principal-agent accounts, a steadily growing stream of literature has provided novel insights into the administrative realities of public sector agencies by accounting for their organisational reputations. Conceptually, a bureaucratic reputation is understood as: “a set of symbolic beliefs about an organization, beliefs embedded in multiple audiences” (Carpenter, 2010, p. 10). Most notably, Carpenter's seminal work (2001, 2010; 2012) has underlined the relevance of how public sector agencies cultivate and manage a specific organisational reputation to enhance their institutional legitimacy, and thus, further their bureaucratic autonomy. For instance, the ability of an agency to coalesce coalitions around its programs and policies, uphold its institutional uniqueness or exploit collaboration networks is, at least partly, influenced by the perceptions of key ‘audiences’ or ‘accountability forums’ such as the political sphere, the media, citizens, the private sector, or external public institutions (Id.).

Using this framework, a variety of bureaucratic phenomena have been cast under a new light. Indeed, an arsenal of regulatory tools and reputation management strategies have been highlighted such as the instrumentalization of decision-timing, strategic silence, selective transparency or voluntarily seeking additional accountability rules (Boon, Salomonsen, & Verhoest, 2021; Busuioc & Lodge, 2016; Maor et al., 2012; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2016).

A core dimension of the interplay between bureaucratic autonomy and reputation consists in the importance of inter-agency collaboration and networks (Carpenter, 2001). Harkening back to Wilson's (1989) classic characterisation of the autonomy and cooperation of public organizations, inter-agency collaboration is not an automatic bureaucratic process. However, as modern policy problems have become increasingly complex and 'wicked', the collaboration of public sector agencies constitutes a central governance challenge (Emerson & Nabatchi, 2015). By using the bureaucratic reputation theoretical lens, scholars have tried to better understand how agencies interact and cooperate in relation to other agencies, novel technology, and external crises (Busuioc, 2016; Busuioc & Lodge, 2016; Carpenter & Krause, 2012; Maor, 2014; Maor et al., 2012; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2016). For instance, Maor (2010) shows that 'jurisdictional claiming' over new technology (announcing and actively pursuing statutory authority), is influenced by the perceived actions of rival regulators. Elsewhere, "turf-protecting" tendencies between agencies were shown to depend on reputational considerations within European policing organisations (Busuioc, 2016); as well as between key actors during the Obama-era financial reform (Carpenter, 2018). Essentially, these studies show that cooperation between public-sector agencies is partly embedded with a reputational dimension such as defending an agency's institutional uniqueness or managing its perceived reputational 'threats' and gains (Id.). As Busuioc (2016, p. 43) underlines:

"Agencies are likely to display a higher propensity to engage in cooperative efforts when these bring gains to their organizational reputation – they sustain their ability to successfully carry out tasks that fall within their core role – without threatening their organizational uniqueness (i.e. reputation-enhancing cooperation efforts). (...) On the contrary, an agency would be expected to display resistance to cooperation efforts that threaten its reputational uniqueness, as discussed above (i.e. reputation-depleting cooperation efforts)". (Id.)

Transferring these theoretical insights to the anti-corruption regulatory context enables a novel understanding of the governance of ACAs for three specific reasons. First, the policy context is notoriously complex because of anticorruption being a 'wicked policy problem': the secretive and adaptive nature of corruption includes inherent uncertainty, precludes any straightforward

quantification, and oftentimes involves the hyper-implementation and policy-layering of its institutions (Di Mascio et al., 2018; Gans-Morse et al., 2018; Sampson, 2010). Second, the highly politicized and mediatic saliency of anticorruption forces a high degree of visibility of their regulatory actions and decisions, which creates ‘intense’ and ‘high stakes’ reputational conditions for their governance (Busuioc & Lodge 2017). Third, ACAs are oftentimes wedged in a particular institutional position which ‘tints’ their collaborative relations. On one hand, ACAs are some of the rare regulatory agencies which interact with the political sphere as both an accountability forum (i.e. political principals), as well as a potential regulated audience (i.e. possible transgressors). On the other hand, because corruption is a ‘wicked’ problem, ACAs regularly need the collaboration of other institutions such as the judicial sphere or fiscal and revenue agencies. Hence, bureaucratic reputation theory is ideally suited to understand the idiosyncratic institutional realities of ACAs and presents an opportunity for valuable insights into how ACAs collaborate, manage accountability forums, and build institutional legitimacy. We now turn to fleshing out this theoretical approach.

b. Reputation, collaboration and anti-corruption

Paradoxically to the multiplication of anti-corruption institutions, ACAs are oftentimes studied in isolation within a given polity. This inevitably glosses over the collaborative dynamics of the broader institutional field. To remedy this, this paper considers an encompassing definition of anti-corruption agencies to include both ‘watchdog’ agencies, which are mainly non-criminally-oriented, accorded with regulatory powers aimed at detection, verification and prevention; as well as ‘guard-dog’ agencies, which are mainly (but not solely) oriented towards criminal and penal investigations (Kuris, 2015). Considering the multitude of existing policy models, this paper conceptualises these agencies as belonging on a continuum, where agencies are delegated a variety of powers and mandates to fight corruption in its various forms. Producing a ‘crowded’ organisational field, revisiting the importance of regulatory ‘watchdog’ agencies offers a unique viewpoint into the dynamics of delegation, as they navigate through differing and often overlooked bureaucratic realities (Di Mascio et al., 2018; Kuris, 2015).

The literature has theorized the credibility of anti-corruption agencies as a cornerstone of their effectiveness but remains inadequately unpacked and extricated. Specifically, the literature has underlined the need for ACAs to remain credible by: projecting their ability to arrest ‘big fish’, demonstrating their independence to fight corruption regardless of political affiliations, displaying

an appropriate bureaucratic autonomy to pursue corruption wherever it may lie, as well as cultivating an image of a professional, competent and impartial staff (Kuris, 2015; Quah, 2010). Although these issues have been highlighted, the literature has yet to cogently consolidate these scattered elements in a theoretical framework. Echoing recent studies, this paper proposes to transfer the four main reputational dimensions to the regulatory reality of anti-corruption agencies (Tomic 2019; Bautista-Beauchesne Forthcoming). *Performative*: displaying the ability to produce intended outputs as well as accomplish goals and missions (i.e. effectively preventing and repressing corruption); *Moral*: showing the agency's high normative standards and organizational values (i.e. upholding anti-corruption values such as integrity, honesty, transparency); *Technical and Professional*: projecting a competent and professional staff regardless of the difficult policy environment and context (i.e. adequately dealing with the intrinsic complexities of fighting corruption and white-collar crime); *Procedural*: appropriately complying with bureaucratic procedures and legal barriers (i.e. respecting judicial limits and anti-corruption jurisdictions). Together, these reputational dimensions need to be managed and cultivated by ACAs in the eyes of key audiences such as the political sphere, citizens, the public sector, international actors, or other bureaucratic agencies. In sum, an ACA's credibility is inherently multi-dimensional and is fundamentally articulated among multiple forums.

Elsewhere, because corruption is a complex and 'wicked' policy problem, inter-agency collaboration is oftentimes inescapable (Emerson & Nabatchi, 2015; Laegrid & Rykkja, 2015). At the same time, like any public sector organization, ACAs are equally compelled to defend their organizational uniqueness and reputation amidst the unrelenting addition of anti-corruption institutions (Di Mascio et al., 2018; Sampson, 2010). This constitutes a key 'reputation-laden' collaborative dynamic. For instance, from a theoretical standpoint, the unabated multiplication of other agencies that potentially share common goals or overlapping missions may be perceived as 'rival regulators' within the organisational field and regarded as reputational threats to an ACA's uniqueness. This can create an impetus for 'turf-protection' tendencies or 'jurisdictional claiming' to defend an agency's *raison d'être* (Busuioc, 2016; Maor, 2010). Furthermore, 'wicked' policy problems inevitably lead to horizontal and vertical coordination challenges for regulatory agencies (Christensen et al., 2015; Laegrid & Rykkja, 2015). Hence, the collaboration of ACAs within a 'crowded' organisational field, implies solving vertical coordination issues (i.e. managing overlapping mandates between provincial and municipal agencies), as well as horizontal

coordination issues (i.e. parsing jurisdictions between procurement and financial regulatory agencies at the municipal level) (Laegreid & Verhoest, 2010; Bouckaert, Peters & Verhoest 2010).

However, ‘bureaucratic turf-wars’ or coordination failures can be costly for ACAs on two fronts. First, the complex implementation of anti-corruption policies invariably necessitates the collaboration of different agencies: jeopardizing institutional cooperation can entail significant long-term performative reputational costs. Second, additional reputational losses may be incurred among critical audiences. For instance, in the eyes of civil society, the appearance of counter-productive turf-wars can significantly damage an ACA’s organisational reputation on the technical-professional front. In the long run, these reputation-losses may hinder citizen trust and whistleblower collaboration, compromise future prosecutions and investigations, as well as hinder prevention-oriented mandates (i.e. changing norms and cynicism about corruption). In short, if citizen trust and cooperation is critical and reputationally-dependent for most regulatory agencies (Capelos et al., 2016; Carpenter, 2010), it remains conceivably more-so for anti-corruption agencies (Gong & Wang, 2013; Quah, 2010). Hence, on one hand, ACAs are faced with defending their organisational legitimacy and uniqueness, and on the other hand, ACAs need to collaborate to further their performance as well as cultivate their bureaucratic reputation. Several theoretical implications may be gathered.

First, this article argues that ACA inter-agency collaboration is managed non-linearly over time and remains, at least in part, reputationally-laden. For example, agencies need to stabilize their own organizational reputations among different audiences by protecting their legitimacy and specificity, while simultaneously balancing their collaborative relationships. These post-delegative dynamics have so far largely remained untapped in scholarly analyses. Second, this framework underlines the critical effect of time. Because organizational reputations do not remain constant, a time-dependent analysis enables a keener attentiveness to the long-term collaborative processes at hand. Third, the broader administrative reality of ACAs – such as developing institutional collaboration – fundamentally escapes the unidimensional accountability relationship of the prevalently used principal-agent framework. Indeed, *de jure* statutes and legal frameworks may constitute the starting point of the autonomy of ACAs (Batory & Svensson, 2020). However, the reputational dimension of their collaborative dynamics contributes unaccounted insights into their bureaucratic realities, both in the multiplicity of forums and in the multidimensionality of its management. Fourth, this study contributes an ‘acid-test’ for the still-growing reputation-focused

regulatory literature. Indeed, the intrinsically complex regulatory context of ACAs is characterized by: their widespread implementation, the necessity of maintaining collaborative relationships to address the hidden nature of corruption, the centrality of their bureaucratic autonomy and independence, the high degree of politization and mediatization of cases, and the indispensability of citizen trust. These ‘high-stakes’ factors offer a ‘critical’ context, where reputational investments are high, and accountability relationships can be qualified as ‘intense’ according to Busuioc and Lodge’s terminology (2017).

3. Methodology

a. Collective case study

This paper employs a collective case study research design of four agencies which implement anti-corruption policies in Quebec (N=4) (Stake, 2000). Because this article is geared towards theory-building, this paper uses a ‘stratified sampling strategy’ which combines both purposive sampling and variation sampling to guide case selection (Patton, 2015). Among the plethora of institutions which participate, either directly or indirectly, in the prevention or repression of corruption in Quebec, four agencies were selected whose mandates are centered around corruption and its various forms such as collusion, graft, fraud or other financial misconducts. Agency mandates vary from the surveillance of procurement contracts, to the training and education of civil servants and citizens, or the implementation of verification procedures to manage contracting licenses. In order to adequately mirror the variegating institutional realities of ACAs in Quebec, cases were selected to reflect a certain degree of diversity in jurisdictions (municipal/provincial), powers, and mandates (Table 1). Indeed, two watchdog municipal inspectors general were selected, one of which is integrated to a municipal police force, while the other is independently instituted by provincial law. At the provincial level, the *Unité Permanente Anticorruption* (UPAC)⁹ was selected as Quebec’s central anti-corruption agency - which is the only guard dog agency doted with policing powers - as well as the provincial procurement watchdog; both of which are accountable to a different ministry. Finally, these different agencies find themselves on variegating institutional timelines: for example, the UPAC has been functioning since 2011, whereas the provincial procurement watchdog was implemented in 2017 and is currently in an ‘infancy’ phase. The cases are analyzed collectively and in a cross-case manner to increase the analysis’ scope in

⁹ Which translates to Permanent Anti-Corruption Unit

terms of its breadth (Gerring 2004): these multiple ACAs enable an ideal illustration of how inter-agency collaboration and legitimacy building is managed over time from a reputational standpoint.

b. Data sources and coding

To strike a balance between the number of cases and the desired in-depth ‘thick description’ understanding of our cases (Patton, 2015), this paper converges various data sources to ‘triangulate’ or ‘crystallise’ the analysis (Tracy, 2010). Thus, a mixed-methods data collection approach was employed, which uses both qualitative and quantitative data sources.

On the qualitative front, both primary and secondary data sources were collected. As for primary sources, 20 semi-structured interviews were conducted with current and former direction-level or senior-management-level agency employees and key actors. These ‘high-level’ bureaucrat interviews were critical in obtaining the viewpoints of the actors which actively participate in crafting their agency’s bureaucratic autonomy (Ellinas & Suleiman, 2012). Hence, the interviews enabled an in-depth understanding of how collaboration and reputation-building was understood by the actors on an experiential level. Furthermore, 6 non-participant observations were conducted during prevention activities such as education and training sessions with public servants and civil society. These observations enabled an empirically grounded firsthand account of reputation management efforts, such as how ACA agents presented the organisational field to civil servants, explained changing laws, and otherwise managed their organizational image. Secondary material such as several multiple-hour commission hearing recordings and transcripts were collected, as well as official government reports and documentation. The wealth of qualitative data was analyzed and coded according to a mainly inductive and iterative process, which generated labels, categories, and themes (Thomas, 2006). A ‘data saturation’ was straightforwardly reached, both in the semi-structured interviews as well as in the non-participant observations: the recurrence and centrality of themes increased empirical reliability and validity (Gioia et al., 2013). For instance, critical issues such as credibility, collaboration and cooperation were consistently mentioned by interviewees of their own initiative.

On the quantitative front, this study uses website data to paint a more accurate picture of inter-agency collaboration dynamics from a reputational viewpoint. As Christensen and Gornitzka (2019) explain, organisational websites enable public agencies to manage their image, present information and communicate with citizens or the media. Therefore, they constitute an essential tool and data-source to investigate reputation management. For ACAs, this platform is critical as

their websites contain sensitive information such as online whistleblower forms. Thus, the websites of our four cases were used to collect web communications from the ‘news’ ‘communications’ ‘press releases’ and ‘blog’ sections (it is noteworthy that the online presences of these agencies vary significantly). Thematically analyzed, these web communications enabled us to highlight which reputational dimensions were managed, and how collaboration between ACAs was treated and presented. First, the articles were coded according to the quadratic conceptualization of a bureaucratic reputation (*Performative, Moral, Technical-Professional, Procedural*) (Christensen & Gornitzka, 2019). Second, the articles were coded using an inductive thematic analysis to derive a main theme underlining the central intent of the agency’s reputation management strategy. A single-coding procedure was used to reflect the article’s main reputational dimension. After data cleaning, a total of 284 articles were collected and coded. Further details and coding examples can be found in the annex.

4. Inter-agency collaboration and reputation building

A system of anti-corruption agencies

After mounting pressure emanating from investigative media reporting and regulatory agency reports, the provincial government of Quebec (Canada) instituted a public commission of inquiry into corruption allegations and organized crime infiltration in the public works sector. Dubbed the Charbonneau Commission after its chief justice, the widely mediatized commission systematically exposed corruption and collusion schemes in the procurement of construction contracts mainly implicating municipal parties, public servants and the mafia (CEIC, 2015). Reacting to the scandals, successive governments have implemented a ‘regulatory shift’ by adopting a wide range of anti-corruption policies (Reeves-Latour & Morselli, 2018). Over the last decade, this has produced a system of agencies and regulators which, either directly or indirectly, participate in repressing or preventing corruption and other white-collar crimes throughout the province. These agencies vary in terms of mandates or regulatory powers, whereby the ‘Quebec model’ of anti-corruption institutions (Figure 1), is substantially premised on inter-agency and intra-agency collaboration; and has consistently grown over time, sectors of activity, and municipal and provincial bureaucracies.

Our first case, the *Unité Permanente Anticorruption* (UPAC), was established in 2011 as Quebec’s permanent and dedicated anti-corruption agency. The UPAC spearheads Quebec’s anti-corruption institutions and is tasked with implementing the anti-corruption law (Québec, 2011). In

order to detect, prevent and repress corruption, the agency was conceived as a centralizing core; responsible of aggregating previously disparate units which were scattered among different ministries and departments. Essentially, intra-organisational collaboration is inherently built into the agency's functioning structure: its mandates are achieved by the cooperation of provincial and municipal police forces, the revenue agency, as well as watchdog teams from the construction and real estate sector (teams that are 'lent' by their institution of origin). Equally, inter-organisational collaboration is a significant part of its *modus operandi*. For instance, the agency collaborates with the province's procurement watchdog to vet the integrity of private contractors to issue the necessary authorisations to partake in government procurement. The UPAC is the only guard dog agency endowed with repressive police-type criminal investigation powers. With the recent adoption of Bill 107, the agency is considered as a specialized police force under the Ministry of Public Security from which it derives its operational budget (Québec, 2018c). The agency's Commissioner is selected by a committee before being proposed by the Prime Minister and sanctioned by a two-thirds majority of the National Assembly for a non-renewable seven-year mandate; and is institutionally accountable to a yearly parliamentary committee, as well as an independent surveillance committee.

At the provincial level, regulatory watchdog agencies monitor public contracts such as the *Autorité des Marchés Publics* (AMP)¹⁰ or financial markets (AMF)¹¹, and equally participate in preventing and repressing forms of corruption by overseeing transactions, monitoring and rescinding tenders, issuing permits, or excluding contractors from government procurement. Our second case, the AMP, was instituted in 2017 to ensure the surveillance and oversight of the province's procurement process. The AMP is equipped with powers of inspection and verification and can suspend or annul a government contract or tender. The agency is also responsible for administering the 'blacklist' prohibiting contractors from any government contracts throughout the province. The agency's director is appointed for a seven-year non-renewable mandate by a two-thirds majority of parliament on the advice of the Prime Minister.

At the municipal level, several offices of inspectors general (OIG) have been implemented as procurement watchdogs. Our third case, the *Bureau de l'Inspecteur Général de la Ville de Montréal*¹² (BIG) was established in 2014 as the first OIG office in Canada. The BIG is the sole

¹⁰ Which translates to Public Markets Authority

¹¹ "Autorité des Marchés Financiers" which translates to Financial Markets Authority

¹² Which translates to Office of the Inspector General of the City of Montreal

municipal OIG office instituted by a provincial law, which guarantees its permanent nature and enjoys a fixed budget as a percentage of the city's budget. As a procurement watchdog, the BIG is responsible for overseeing the tendering and execution of contracts in Montreal's municipality, as well as preventing corruption by issuing recommendations and educating civil servants. The agency is doted with inspection powers and the power to annul or suspend procurement contracts - a decision that can be overturned by the municipal council. The agency's director is named for a five-year non-renewable tenure by a two-thirds majority of municipal council members. Following the BIG's creation, several municipalities established similar offices in the city of Laval (BIEL)¹³, the city of Saint-Jérôme (BIPA), and the city of Longueuil (BIC)¹⁴. These freshly minted OIG offices operate under different institutional parameters which condition their structural *de facto* autonomy. Our fourth case, the *Bureau de l'Intégrité Professionnelle et Administrative*¹⁵ (BIPA), was established in 2017 as an autonomous inspector general unit under Saint-Jérôme's municipal police force. The agency is tasked with investigating and overseeing the integrity of the municipal procurement process, educating and training civil servants, as well as recovering unjustly paid public funds because of corruption, collusion and fraud. The BIPA's director is named for a five-year once-renewable mandate by the mayor and the municipal council. The agency has a recurrent budget indexed on the city's budget and is operationally accountable to the municipal police chief and administratively overseen by the city's director.

Between these four cases, a substantial degree of inter-agency cooperation is built into the formal anti-corruption structure (Batory & Svensson 2020). For example, the UPAC retains the jurisdiction over the criminal investigation of cases: should a watchdog agency uncover potential corruption charges, the case is transferred to the UPAC for further inquiry. Elsewhere, with the recent adoption of Bill 108, the UPAC currently collaborates with the AMP to vet the integrity of contractors and issue procurement permits (Québec, 2018b). Finally, a pristine example of formal inter-agency cooperation is the jurisdictional collaboration between the BIG (Montreal) and the AMP (province-wide): in order to prevent overlap, the law provides that the AMP delegate its specific powers to the BIG, which 'acts' as the AMP within its jurisdiction (Id.). We will return to this specific inter-locking delegation. In sum, Quebec's anticorruption model was incrementally constituted over the last decade by a policy 'layering' process of agencies and laws (Moynihan &

¹³ "Bureau d'Intégrité et d'Éthique de Laval" which translates to Integrity and Ethics Bureau of Laval

¹⁴ "Bureau de l'Intégrité Contractuelle" which translates to Contractual Integrity Bureau

¹⁵ Which translates to Office of Administrative Professional Integrity

Soss, 2014). Considering Quebec's multilayered organisational field of cohabiting ACAs which broadly share similar goals, one would expect turf-protecting tendencies to be especially acute to preserve their organisational legitimacy and uniqueness. Our four cases, however, reveal a more complex reality. We now turn to the collaborative interactions and reputational considerations between the UPAC, the BIG, the BIPA and the AMP; ultimately furthering our understanding of how reputations are embedded in the inter-agency collaboration of ACAs.

Anti-corruption collaboration

Considering Quebec's crowded 'regulatory field' of similarly oriented ACAs, legalistic accounts of bureaucratic autonomy would expect inter-agency collaboration to remain at a formal minimal: the likelihood of turf-wars would increase as ACAs contend to bolster their performances and uphold their institutional uniqueness among political account-holders (Busuioc, 2016). Contrary to these theoretical expectations, this section shows that building networks of inter-agency collaboration beyond formal and legal parameters – an integral part of crafting bureaucratic autonomy (Carpenter, 2001) – is a necessary process to fight corruption as a 'wicked' governance problem. These collaborative dynamics necessitate resources, organisational adjustment, and ultimately, reputation management.

As a 'wicked problem', corruption's hidden and subversive nature poses a defining challenge for ACAs. Engendered by a systemic lack of information, *uncertainty* remains omnipresent, and is exacerbated by corruption's ability to circumvent rules. For instance, the very jurisdictions which delimit each agency's field of competence equally represents the rules that can be side-stepped by wrongdoers to evade judicial reach. This leads to a certain degree of interdependence between ACAs to effectively fight corruption throughout the province: agencies are compelled to collaborate to adapt to new corruption schemes. Together, the high degrees of uncertainty and interdependence of the policy context constitute 'collaboration drivers' which incentivize agencies to cooperate (Emerson & Nabatchi, 2015). As exemplified by these two excerpts, two interviewees reflect on the constant addition of agencies over time. Rather than evoking the potential threat to their organisational uniqueness, the interviewees underline its advantages in terms of the complementarity between jurisdictions, as well as an additional organizational flexibility to address corruption's adaptiveness:

- 1) "(...) I am very pleased that other offices are opening. (...) I wouldn't want that because contractors are blacklisted, they leave Montreal and establish themselves in the northern bank or the southern bank with the same system. It's not consistent, it's not logical. So, to

have more and more offices, or collaborators on the issues of collusion, corruption and integrity, specifically enables us to counter the phenomenon (...).” (P-81, p.6).

- 2) “(...) I’m very comfortable with it, because it’s going to be the first line of defense. Because you must understand that with all the ministries, organisations and state-owned enterprises, it’s more than 11 000 municipalities in Quebec.” (P-32, p.9)

Elsewhere, a key dynamic of the collaboration of public sector agencies is the creation of a joint capacity to address policy problems (Emerson & Nabatchi, 2015). For anti-corruption agencies, this means instrumentalizing different regulatory capabilities to address corruption’s complexity. To illustrate this, the UPAC remains the sole guard dog agency to wield police-type powers. However, criminal corruption investigations and judicial proceedings are notoriously complex, procedurally long, have a high litigation rate, and necessitate a burden of proof beyond a reasonable doubt (Reeves-Latour & Morselli, 2018). By contrast, the other ‘watchdog’ ACAs, the BIG, the BIPA (municipal procurement) and the AMP (provincial procurement), function primarily with verification and inspection powers. Thus, regulatory capabilities are targeted at the administrative level within the procurement process, where a different burden of proof applies: the preponderance of evidence. Here, two interviewees explain the usefulness of variegating regulatory powers and their complementarity with other ACAs:

“Oftentimes, our investigations are picked-up by the AMF or the AMP now. (...); the RBQ picked up some of our cases for their own investigations to withdraw contractors’ licenses. So, we’ve arrived at a stage where, every organization has the capacity to follow up on a case, collect certain case elements, conduct their own investigation, validate the facts, and take action themselves. So, in reality, contractors are being attacked on all sides, instead of being attacked solely on a criminal basis (...). Because a criminal investigation can take years, and years and years (...). So, the moment that we decide to take action, or that the RBQ takes one, or that the AMF takes one, it will definitely incite its neighbors to undertake their own procedures.” (P-64, p. 5)

“The criminal code can’t solve every problem. (...). I have a burden of proof based on the preponderance of evidence (...) which is a much more powerful capability. Consequently, I have a myriad of repercussions that I can make” (P-81, p. 2-3)

Hence, punitive actions and regulatory capabilities - such as annulling a contract, suspending a tender, or ‘black-listing’ a contractor - do not require the same procedural exigencies as criminal investigations; but can equally create significant pressure on potential transgressors. However, this form of collaboration is far from guaranteed by existing legal frameworks (Batory & Svensson 2020). On the contrary, these processes are time-dependent, resource-consuming, and require significant institutional crafting.

Two examples illustrate this point. First, a quintessential dimension of inter-agency collaboration is the sharing of information and data to address the inherent uncertainty of fighting corruption. Beyond legal and jurisdictional requirements, considerable extra-formal coordination was incrementally built between ACAs. Specifically, collaboration protocols have been negotiated between agencies over the years. On one hand, these protocols need to be adjusted to the implementation of new agencies and their informational needs. On the other hand, these collaborative initiatives are negotiated and tailored to respect access levels, the protection of witnesses, and the prevention of evidence contamination. For example, an information-sharing forum was first established between OIGs (i.e. the BIG and the BIPA), to which the newest municipal OIGs later joined, as well as the AMP and the UPAC to further cement collaborative links (BIG, 2018). The value-added of these agreements was consistently evoked by interviewees as a forum to resolve both horizontal and vertical coordination issues through data-sharing:

“We established a coordination. (...) So, slowly, what we did is that we established coordination terms, so we meet, we exchange information to try to optimise our information on corruption and collusion. (...) And yes, in effect, we are uniting more and more. We have agreement protocols that are being signed, and that are presently being negotiated (...)” (P-81, p.5).

Second, a stark illustration of organisational learning and sharing is the implementation of prevention and education policies. Notably, the UPAC, the BIG and the BIPA are each responsible for some form of prevention, such as educating civil servants, raising public awareness or providing ethics training sessions. Instead of turf-protecting, the similarity of goals between agencies has incited a collaboration to avoid redundancy and overlap, while simultaneously respecting regulatory niches. Here, managing coordination issues is achieved through information-sharing and mutual adjustment. Discussing prevention programs with interviewees from both a municipal and provincial level, they highlight the pertinence of both the horizontal and vertical coordination challenges:

“So, in this context, we find ourselves in a situation where we will have elements that will overlap. But we try to establish limits in fact, we try not to work in the same field. (...). We’ll avoid falling in a situation where we would be redundant relative to one another.” (P-64, p. 7)

“We shared a lot, about two years ago, with the BIG (...). With the AMP it’s starting (...). But the AMP is under the Treasury Secretariat. So there, the coordination should be pretty easy to solve (...).” (P-88, p.8).

In sum, a significant portion of inter-agency collaboration was crafted over time and was not ‘precooked’ into formal laws (Batory & Svensson 2020); as an interviewee underlines: “(...) if we find elements that can be interesting to our partners, we give them the information that we’ve

observed in our sectors of activity. So, this is not done on a formal basis in that instance, and it isn't legally provided for. But we have agreement protocols that enable us to exchange information" (P-64, p. 6). This process is not intuitively straightforward. As public sector agencies, ACAs need to weigh the necessity to collaborate with the need to safeguard their organizational uniqueness to avoid institutional obsolescence or failure (Busuioc, 2016; Quah, 2010). This organizational tension constitutes a fundamental collaboration dynamic of ACAs: agencies are hard-pressed to navigate through the complexity of both the organizational field and the inextricability of the policy problem. The next section reviews this inherently reputational dynamic.

The reputational dimension of inter-agency collaboration

To fully grasp the institutional subtleties of building inter-ACA collaboration, the bureaucratic reputation literature has underlined the importance of managing external perceptions, organizational image and institutional credibility among multiple forums (Busuioc, 2016; Maor, 2010). From a theoretical viewpoint, three main reputational dimensions could potentially benefit from successful inter-agency collaborations (Carpenter & Krause, 2012). First, an ACA's *performative* reputation may be buoyed through collaboration by ensuring the implementation of its mandates, missions and increasing performance outputs. Second, its *technical and professional* reputation can be enhanced by displaying the agency's ability to cooperate with a multitude of other regulators to deal with corruption's complex nature. Third, while cooperating with other institutions, an ACA's *procedural* reputation can be enhanced by showing strict compliance to anti-corruption jurisdictions and legal procedures. In the eyes of multiple forums, the reputational benefits are multileveled. For example, a favorable performative reputation is critical to key audiences such as civil society to build citizen trust, or to political account holders to ensure organizational continuity (Tomic 2019). Considering the multitude of agencies in the institutional field, both the procedural and the technical-professional dimensions can be particularly important to maintain among other public sector institutions, or in the eyes of the political sphere to avoid adversarial account-holding (Marvel & McGrath, 2015). As an interviewee explains:

"We have to be credible vis-à-vis the population. We have to be credible within the business units in which we intervene. (...) we have to be credible in the eyes of our whistleblowers, we have to be credible in the eyes of the contractors. (...) So, it's difficult when we want to preserve our credibility. You have to be honest; you have to be transparent; you have to be equitable." (P-64, p.12).

Furthermore, reputation building in the eyes of the different audiences of civil society such as the media, citizens or the private sector, plays an integral autonomy-enhancing effect. Notably, a favorable reputation safeguards agency decisions from being reversed by the political sphere, which would incur reputational costs (Maor, 2011). As this excerpt illustrates, the high political and media saliency of fighting corruption invariably feeds back into bureaucratic processes (Carpenter 2010):

“As long as the inspector general maintains her credibility in the eyes of the media and the population in general, it’s excessively difficult for elected officials to overturn a decision of the OIG. Because there’s a political cost that needs to be borne with it. If the population supports the inspector general, and that the council decides not to support (it)...it becomes more difficult to defend. So, that’s another reason to preserve our credibility with the media and the population in general. Because it will become excessively difficult for the council to overturn our decisions.” (P-64, p.12)

In the same vein, cultivating collaboration and legitimacy networks ensures a certain degree of institutional continuity and autonomy building: agencies are able to craft coalitions of stakeholders to defend their organisational preferences (Carpenter, 2001). Because the four ACAs navigate within different institutional parameters (i.e. some agencies enjoy a permanent status) one significant reputational benefit of inter-agency collaboration is the demonstration of organizational relevance in the eyes of political account-holders. This is illustrated by an interviewee who explains the differences between OIGs, and the autonomy-enhancing benefits of building inter-agency cooperation:

“(...) we are the only independent bureau which was created by a provincial law. The other offices are under the authority of the city council and the city’s director. So those budgets are voted on. Each year, they don’t know if they will be renewed or not. So, for sure, to associate with us, by associating all these bureaus together, we demonstrate the importance of these offices, and we ensure the continuity of that office”. (P-81, p.6).

Furthermore, reputational collaboration can potentially feedback through time in terms of autonomy-crafting (Carpenter, 2001, 2010): demonstrating organizational relevance to political account-holders is essential when pursuing additional powers or furthering their *de jure* autonomy. Inter-agency associations can prove pivotal for comparatively smaller and institutionally precarious agencies. For instance, when first instituted in 2017, the BIPA’s director was nominated for a three-year tenure and did not benefit from a permanent status or a recurring budget. Openly and proactively pursuing broader autonomy, the agency’s annual report lists ‘preparing argument for the agency’s permanency’ as one of its monthly milestones in 2019 (BIPA, 2019, p. 7). Acceding to the agency’s request within the municipality’s 2020 budget, the agency director commented: “I’m rejoiced over the Council’s decision to support the BIPA’s permanency. (...).

The BIPA will therefore be the first to walk in the footsteps of the *Bureau de l'Inspecteur Général de Montréal (BIG)*" (Doyon-Laliberté, 2019, p. 1). Hence, smaller watchdog agencies can benefit from the reputational investments of associating with established agencies, thus providing credible organisational 'blueprints' or 'roadmaps' to further carve out their institutional autonomy.

These reputational dynamics must equally be considered in the wider institutional policy layering described above, where new agencies have consistently populated the organisational field. Anecdotally, an interviewee recounts an instance during an inter-agency meeting where a senior manager explained the shared reputational burden of similar OIGs, and the pressure it creates to bolster their performative reputation.

"And then, X says: '(...) if an OIG is not doing well, it's the image of all the OIGs that are going to be affected, (...), and one day, if one office starts disappearing, (...), you're weakening the whole system of OIGs'. And then X says: 'You don't have a choice. You don't have the option of not doing well and not proving yourselves regularly, (...) you would be jeopardizing the ecosystem of OIGs'." (P-35, p. 18)

By extension, the public observability and mediatic saliency of agency errors, coordination mistakes or wrong decisions plays a pivotal role in managing bureaucratic reputations (Maor, 2011). In the hyper-mediatised context of anti-corruption – where exists a prevailing gap between perceptions and reality – the stakes of the public observability of agency setbacks are significantly high (Busuioc & Lodge 2017). This constituted a recurrent issue for interviewees, who underlined the reputational consequences of agency errors, as well as their organizational and institutional repercussions. As an interviewee expresses:

"(...) there could be a direct loss in trust; already our institutions have been undermined. So, we all have to work to rebuild that trust. I think it's possible. (...) Because people expect a lot more than that, and it comes back to what I said earlier, for an oversight agency, if people don't have confidence in the regulatory organization, you may as well not have it." (P-32, p. 7)

To further illustrate the reputational processes of inter-agency collaboration, web communications have become an important part of how public agencies cultivate their bureaucratic reputation among key accountability forums such as civil society or the private sector (Christensen & Gornitzka, 2019). Looking at the web articles of our four cases in table 2, 27.8% of all web communications mention the collaboration of an external institution. Considering the context in which similar agencies are constantly being added (theoretically threatening organisational uniqueness), this represents a significant portion of all web communications. By further examining the articles which mention an inter-agency collaboration, table 3 shows that 39.2% mention a collaboration with similar ACAs - which is significantly higher than government ministries and cities (22.8%) or other police forces (15.2%). Furthermore, the themes and issues which are

communicated by the ACAs are sensibly varied (Table 4). Investigation updates and case decisions – arguably an ACA’s most crucial *performative* reputational issue – stand out to 25.3 % of the articles’ main themes compared to media communiqués (15.2%), administrative announcements (12.7%) and judicial affairs (12.7%). Hence, showing an ability to collaborate with similar institutions on important performance outputs such as cases and investigations constitutes a valuable collaboration management topic. Moreover, echoing the reputation management literature, web communications were coded following the four main reputational dimensions (Christensen & Gornitzka, 2019). As shown in table 5, the reputational dimensions which are being managed in the collaboration-focused articles are mainly based on a *performative* level (54.4%), followed by the technical-professional dimension (21.5%) and the procedural dimension (16.5%). In sum, these results substantiate the qualitative findings presented above: a significant part of the ACAs’ reputation management consists in demonstrating their ability to build inter-agency collaboration, thus reinforcing their performative, procedural and technical reputations.

However, these four ACAs navigate within different institutional realities. Therefore, their reputation management strategies differ according to each specific implementation context and legitimacy-building strategy. If we compare the UPAC’s web-communications – as the sole police-type ‘guard-dog’ agency – with the other three ‘watchdog’ agencies (Table 6), results show that the UPAC manages its bureaucratic reputation mainly on a performative level (62.3%), with the technical-professional and procedural dimensions being managed roughly at the same level (respectively 17% and 18.9%). For the other three watchdog ACAs, even if performance is still the main reputational management issue (38.5%), these ACAs diversify their reputation-management into other dimensions: technical and professional (30.8%), moral (19.2%) and procedural (11.5%). These results indicate that watchdog ACAs manage their bureaucratic reputation differently by varying their reputational investments into the technical-professional and moral dimensions in a higher proportion. This may be attributable to the fact that watchdog ACAs don’t pursue criminal investigations, and instead, rely on projecting other facets of their bureaucratic reputations to effectively craft their autonomy (Kuris 2015). Interestingly, this is reflected in the self-presentation sections of the agencies’ websites. Comparatively smaller on the institutional scale, the BIPA is the sole agency to explicitly state its ‘moral autonomy’ as a form of independence whereby: “The BIPA ensures that its opinions, conclusions, judgements are

impartial and are considered impartial, without political interference”¹⁶. This finding is noteworthy insofar as the reputation literature has yet to adequately understand how public agencies manage and invest in the moral dimension of their bureaucratic reputation (Christensen & Gornitzka, 2019).

This section has shown that the demonstration of agency uniqueness among ACAs – which share a commonality in their nature and goals – appears less prevalent considering the inherent complexity of fighting corruption. Rather, the more pressing reputation management issue appears, at least in part, to be cultivating a standing for effective inter-agency cooperation beyond legal constraints and among multiple forums. Thus, surpassing both single-agency and unidimensional-accountability analyses of ACAs, the reputation management lens enables us to make sense of otherwise looked-over processes of collaboration and autonomy building. However, as a bureaucratic process, inter-agency collaboration is far from self-evident (Emerson & Nabatchi, 2015). The next section reviews the challenges of building of ACA collaboration.

Inter-ACA collaboration challenges

The first challenge ACAs face while building inter-agency collaboration consists in navigating the two inherent forces shaping the policy context: the complexity and legal minutia surrounding corruption, as well as the sustained policy layering altering the institutional field. This issue was particularly salient during several field observations of preventive training sessions of different ACAs. The first example stems from the complexity of corruption and the difficulty of parsing agency jurisdictions. Indeed, most ACAs dedicate training sessions to explain the legal subtleties between corruption, collusion, fraud, conflicts of interest or ethical misconduct to public servants. In turn, this determines which agency retains jurisdiction should public servants want to report a transgression. Adding to the complexity, these niches have been altered over the years with the addition of new ACAs. Here, field observations underlined agencies’ need to devote significant time, resources, and training sessions to keep public servants up to date with their collaborative framework. The second example consists in the novel inter-locking delegation between the BIG and the AMP, wherein the AMP devolves its provincial powers to the BIG within the jurisdiction of the city of Montreal (Québec, 2018b). This legal disposition creates a complex multi-tiered complaint mechanism for the city’s contracting system. With the AMP’s recent

¹⁶ Bureau de l’intégrité professionnelle et administrative. (2021). “À propos du BIPA”. <https://www.bipa-vs.j.ca/foire-aux-questions/>.

institution, and according to the procurement process timeline, public works contractors can lodge a complaint to three different ACAs (BCG¹⁷, BIG, AMP). Again, training sessions are dedicated to explaining the different levels of the new complaint mechanism created by the freshly adopted law, effectively dissecting agency jurisdictions and niches for public servants. Both examples show that the costs of inter-agency collaboration, such as explaining changing jurisdictional ‘turfs’ to public servants or dissecting complex criminological and legal principles, are borne by the ACAs and necessitate an adaptiveness to the changing policy context.

Secondly, information-sharing constitutes an important challenge that can arise while building inter-agency cooperation. Although crucial, this process is far from automatic, considering the different institutional realities, missions and goals of ACAs. As an interviewee points out: “Where it becomes (...) a little more difficult, or a little less fluid, well, we’re talking about the RBQ, we’re talking about the CCQ. These are things that need to be created. We need to develop more effective modes of communication with these people” (P. 64, p. 7). This specific problem is compounded by the ‘crowded field’ of institutions, which poses coordination challenges for the protection of witnesses: for example, the multiplication of whistleblowing telephone lines has led to certain forms of ‘turf-protecting’ (Busuioc, 2016; Maor, 2010). Indeed, an ACA’s procedural reputation hinges on ensuring whistleblower anonymity, as well as respecting investigation and judicial requirements. As an interviewee explains:

“(...) whistleblowing lines are being created on something which they don’t have the power to investigate. (...) but on my side, I need to ensure the anonymity of the person who is calling; and if it has passed through eight offices before coming to us, we’ve just been a little counter-productive (...). So, we exchange a lot to try to make them as secure as possible, and ensure that as soon as it touches corruption, it comes over to us.” (P-88, p.20-21)

Thirdly, the same dilemma equally applies to solving vertical and horizontal coordination issues such as with judicial procedures and protection of evidence contamination. Because verification procedures function according to different powers of seizure compared to criminal investigations, the *Jarvis* Supreme court ruling prohibits the use of evidence which was collected during inspections to be used in criminal investigations (Reeves-Latour & Morselli, 2018, pp. 360-361). Thus, the delicate management of witness protection and the prevention of evidence contamination are resource-intensive collaborative processes: agency errors can be reputationally costly and mutual adjustment is peremptory to avoid coordination issues on criminal procedures (Laegrid & Rykkja, 2015). This leads to a delicate equilibrium between ‘turf protecting’ tendencies

¹⁷ “*Bureau du Contrôleur Général*” (BCG), which translates to the Office of the Controller General

and inter-agency collaboration. For example, an interviewee explains that ACAs collaborate to provide education and training between their respective agents to avoid the costs of vertical mis-coordination between a provincial ‘guard dog’ and a municipal ‘watchdog’:

“(…) I need a search warrant to be able to get information. That means that if those guys did three or four procedures on their side, with their verification powers, they went and collected information, when they bring it, it’s over I can’t take it. We’ve just blown the case. So, there’s a lot of education to do at that level.” (P-88, p.10)

“So now, with the people that are involved, we train them. We tell them, ‘if you receive whistleblowing information that is related to our niche, it comes over to us. But to do that, you need to know what our niche is’. So, we explain what our niche is.” (P-88, p.22).

Fourthly, collaborative processes need to be refined according to the changing policy landscape. Two recent legislative changes illustrate this challenge from the UPAC’s viewpoint. First, Bill 107 granted the UPAC the ‘specialized police force’ status to streamline the agency’s hierarchy. This legislative change had been requested by the UPAC’s Commissioner and has underlined the significant coordination challenges of Quebec’s anti-corruption collaborative network. This implied revisiting how the UPAC federated actors from different organizations who were ‘lent’ from other agencies on a ‘dual allegiance’ basis. Second, Bill 108, which instituted the AMP as a new provincial procurement regulator, implied reshuffling existing mandates and units within Quebec’s collaborative framework. For example, the task of collaborating with the UPAC to vet the integrity of contractors was transferred from the AMF to the AMP, which equally implied the reassignment of the UPAC’s municipal verification unit to the AMP. Together, these two legislative changes altered the collaborative process between both provincial agencies, which necessitated resolving horizontal coordination issues. As exemplified in this excerpt, an interviewee underlines the UPAC’s changing institutional environment, as well as the broader repercussions of the unstable context on organizational identity, collaboration and coordination:

“(…) we are transitioning from a public organisation to a police force. A policing corps is not the same thing as a ministry (...). It has a specific identity. At its core, the UPAC is multipartite. At the start of the UPAC, we had a sort of multiple identity crisis. Because, here, we make police officers, civilians from ministries, people from the revenue agency with their financial secrecy, people from the CCQ that are inspectors but not investigators, all work together. So, now, we’re starting with a recomposed family with individuals who come from completely different universes, from completely different legal parameters, and with completely different professional realities. Statutes, expectations, collective labour agreements. So, it’s a mix of all those things, (...) we found an equation where it all works. Now, we have to transpose this equation into the new universe in which we are evolving. We’re talking about transforming into a police force (...); and in parallel, around us, things are being established. (...). So, the population is changing around us. Now the AMP is being created. (...) previously, we were working with the AMF; and now we’re changing actors and we’re working with them. And at the same time, as we’re working with them, they’re

recovering part of the activities that we used to perform. (...). There are relations that will need to be redefined, parameters that will need to be clarified. (...). The decision to create an OIG (...), changes the facts for us; it's a new partner, it's a new interaction. All these things, I think, also contribute to redefining the organisation.” (P-31, p.6).

In sum, four challenges have been highlighted which show the complexity of building inter-agency collaboration: the intricacy of the policy context, the difficulty of information-sharing, the issues of resolving horizontal and vertical coordination, and the adaptiveness of refining collaborative processes. These challenges must be accounted for as ACAs manage the key equilibrium of building inter-agency collaboration and managing their bureaucratic reputations.

5. Conclusion-Discussion

This article has endeavoured to better understand how ACAs build inter-agency collaboration and legitimacy. Using a collective case study of four ACAs, the argument has shown that crafting and maintaining collaborative networks is built over time and does not constitute an *ipso facto* product of legislative structures. The broader policy context - which is characterized by a sustained policy layering and the inherently ‘wicked’ nature of corruption - creates specific collaboration drivers such as a high degree of uncertainty and interdependence (Emerson & Nabatchi, 2015). Facing this policy context, ACAs are compelled to build inter-agency collaboration on multiple fronts such as information-sharing, instrumentalizing their variegated regulatory powers, and benefiting from a joint capacity to repress and prevent corruption on multiple fronts.

However, a central point of this paper has been to underline the inherently reputational aspect of inter-agency collaboration. Indeed, as public sector agencies, ACAs remain compelled to defend their organisational uniqueness and legitimacy. Hence, a fundamental collaborative and reputational dynamic is created: ACAs need to strike an equilibrium between the need to collaborate, the need to defend their organisational uniqueness, and the need to cultivate their bureaucratic reputation. Thus, ACAs need to benefit from the reputational investments and the autonomy-enhancing advantages of cooperating with each other. For example, enhanced organisational reputations can protect the overturning of agency decisions, or safeguard agencies which aren't guaranteed a permanent status from institutional obsolescence. By successfully collaborating, agencies can: enhance their performative reputations by increasing outputs; solidify their procedural reputations by complying with increasingly complex regulations; and shore up their technical and professional reputations by devising innovative solutions to the complex corruption phenomenon. All the while, agencies are compelled to consider the reputational burdens

of multiple accountability forums such as citizens, the private sector, external institutions and political account holders. Indeed, this paper has shown that inter-agency collaboration can lead to a favourable bureaucratic reputation, which in turn, is susceptible of generating autonomy-enhancing benefits. Nevertheless, niche-building and turf-protecting tendencies have not been completely evacuated, and coordination challenges have become part of the field's complex institutional layering, where agencies adjust to each other's jurisdictions and regulatory competencies. Four specific challenges of inter-agency cooperation have been highlighted: the complexity of the policy issue, the difficulty of sharing information, resolving vertical/horizontal coordination issues, as well as the instability generated by the anti-corruption policy-layering. Together, these challenges show that building inter-agency collaboration between ACAs is time-dependent and resource-consuming.

Varied contributions may be derived from this study. On a theoretical ground, this paper has contributed to the burgeoning bureaucratic reputation literature by acid-testing its conceptual framework to the high-saliency context of anti-corruption. The regulatory literature has only begun to understand the reputational dimension of agency collaboration, as well as its relation to their overall bureaucratic autonomy (Boon et al., 2021): this paper constitutes a furthering and complement to these theoretical efforts (Busuioc & Lodge, 2017). In a broad theory-building sense, both guard dog and watchdog anticorruption agencies are among the rare regulatory bodies that interact with the political sphere as both an accountability forum and potential regulatee. Hence, the inter-agency collaboration challenges underlined in this paper provide valuable insights into key aspects of the governance of regulatory organizations and its reputational dynamics. Furthermore, regarding the anti-corruption governance literature, three different contributions may be gathered. First, ACAs are often studied in isolation within the principal-agent framework; this paper considers the broader institutional and regulatory field of both guard dogs and watchdogs to better understand the bureaucratic realities of post-delegation collaboration-building (Di Mascio et al., 2018). Second, beyond legal obligations, this paper contributes an understanding of agency collaboration as a process fraught with opportunities and risks for reputational losses and gains: these dynamics escape the unidimensional perspective of legalistic theories of regulatory delegation. Third, principal-agent accountability viewpoints often gloss over the multi-dimensional nature of an ACA's credibility (which has yet to be cogently extricated); by

transferring bureaucratic reputation theory, this paper has offered a multi-dimensional and consolidated conceptual framework for the organisational reputation of anti-corruption agencies.

On the methodological ground, this paper has contributed to diversifying the methods used to study ACAs. The mixed methods multiple case research design, which collected web-based data to better understand how agencies manage their bureaucratic reputation amidst inter-agency collaboration, could be transferred to study other contexts (Christensen & Gornitzka, 2019). As regulatory agencies endeavor to cultivate legitimacy in the eyes of civil society, web-based data-sources are poised to contribute key findings while investigating reputational communication management. On the practical ground, this study fleshes out the dynamics of cooperation between anti-corruption agencies, providing practitioners with a broad view of the reputational issues, dimensions, and the multiple accountability forums which are to be considered while building inter-agency collaborations.

Specific limits of the study need to be considered. First, the idiosyncratic institutional layering and collaboration which has characterized the policy context in Quebec - although noticed in other contexts (Di Mascio et al., 2018) - may not be present in other public administrations. Thus, the transferability of knowledge must remain cautious while studying other regulatory environments. However, the proposed analysis does retain some relevance as ACAs never operate in a vacuum or in isolation: they oftentimes need to collaborate with other institutions such as police forces, judicial authorities or revenue agencies. Second, the *moral* dimension of ACAs' bureaucratic reputation has not been sufficiently explored, mostly because most agencies seem to leave this dimension unexploited (Christensen & Gornitzka, 2019). However, the increased reputational investments in the moral dimension by watchdog ACAs which do not possess police-type powers provides a starting point for future research; and could be extended to different types of regulatory agencies which have to deal with morally charged 'wicked' policy problems.

As governance structures around the world have consistently altered their regulatory frameworks with anti-corruption institutions, the processes of inter-agency collaboration and legitimacy building should no longer continue unnoticed. To avoid institutional obsolescence or the further erosion of citizen trust, ACAs need to forge a delicate equilibrium between building inter-agency collaboration and managing their bureaucratic reputations among multiple audiences. As ACAs face this up-hill battle, a quote attributed to Benjamin Franklin seems to resonate fittingly

with their shared institutional predicament: “We must, indeed, all hang together, or most assuredly, we shall all hang separately”.

Table 1

<i>Agency</i>	<i>Jurisdiction</i>	<i>Budget source</i>	<i>Main accountability forums</i>	<i>Institutional position</i>	<i>Nomination process</i>	<i>Tenure</i>
<i>BIPA</i>	Municipal	Recurrent and indexed on City's budget	Police Chief and Municipal Council	Permanent unit under the Municipal Police Force	Nominated by the mayor and the municipal council	5 years renewable once
<i>BIG</i>	Municipal	≥0.11% of the City of Montreal's budget	Municipal Council, Oversight Commission	Permanent agency instituted by provincial law	2/3 rd majority of the municipal council, recommended by the mayor	5 years non-renewable
<i>UPAC</i>	Provincial	Ministry of Public Security	Parliamentary Committee and Oversight committee	Permanent Specialized Police Corps under the Ministry of Public Security	Selected by a committee, proposed by the Prime Minister, and confirmed by a 2/3 rd majority of the National Assembly	7 years non-renewable
<i>AMP</i>	Provincial	Treasury Secretary	Treasury Secretary	Permanent agency instituted by provincial law	Proposed by the Prime Minister, confirmed by 2/3 rd majority of the National Assembly,	7 years non-renewable

Figure 1¹⁸

Légende (2020)

Nature

- Noyau Anticorruption: ■
- Organisations Satellitaires: ■
- Organisations Périphériques: ●

Secteurs

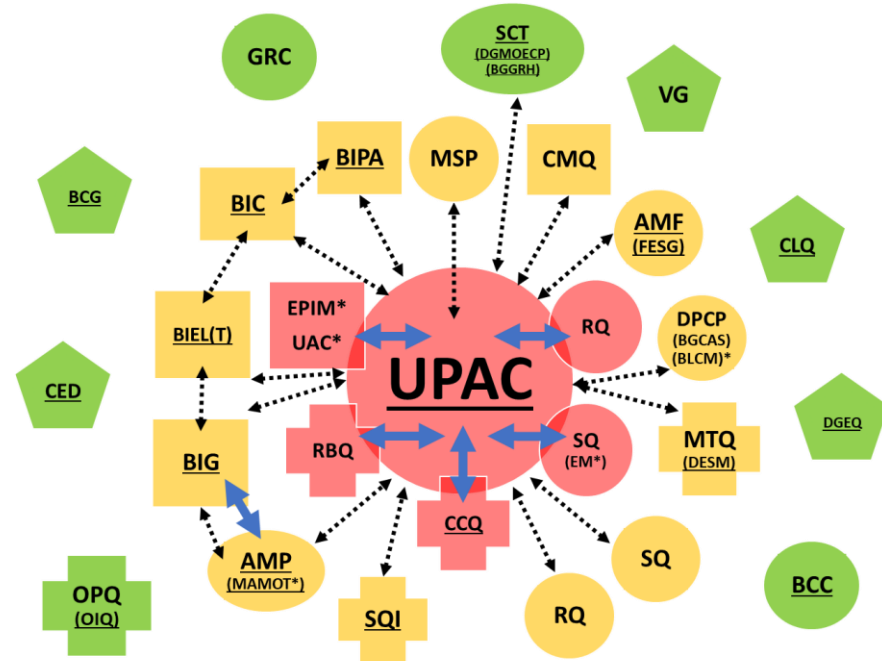
- Secteur municipal:
- Secteur de la construction:
- Secteur politique:

Type de Collaboration

- Intra-organisationnelle: ↔
- Extra-organisationnelle: ↔

Fonctions

- Fonction de prévention: B**IG**
- N'est plus en fonction *



Unité Permanente Anticorruption (UPAC)
 Ministère des Affaires Municipales et Occupation du Territoire (MAMOT)
 Régie du Bâtiment du Québec (RBQ)
 Sûreté du Québec (SQ)
 Escouade Marteau (EM)*
 Commission de la Construction du Québec (CCQ)
 Escouade de Protection de l'Intégrité Municipale (ÉPIM)
 Service de Contrôle de l'Intégrité des Entreprises Revenu Québec (RQ)
 Unité Anti-Collusion (UAC)*
 Bureau d'Intégrité et d'Éthique de Laval (BIEL)
 Bureau de l'Intégrité Professionnelle et Administrative (BIPA)
 Bureau de l'Inspecteur Général de la Ville de Montréal (BIG)
 Ministère de la Sécurité Publique (MSP)

Bureau d'Inspection Contractuelle (BIC)
 Autorité des Marchés Financiers (AMF)
 Fonds pour l'Éducation et la Saine Gouvernance (FESG)
 Bureau de la Concurrence du Canada (BCC)
 Revenu Québec (RQ)
 Directeur des Poursuites Criminelles et Pénales (DPCP)
 Bureau de Lutte à la Corruption et à la Malversation (BLCM)*
 Commissaire à l'Éthique et à la Déontologie des Membres de l'Assemblée Nationale du Québec (CED)
 Gendarmerie Royale du Canada (GRC)
 Directeur Général des Élections du Québec (DGEQ)
 Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
 Direction Générale de la Mise en Œuvre de l'Encadrement des Contrats Publics (DGMOECP)

Bureau de la Gouvernance en Gestion des Ressources Humaines (BGGRH)
 Ministère des Transports du Québec (MTQ)
 Direction des Enquêtes et de la Surveillance des Marchés (DESM)
 Société Québécoise des Infrastructures (SQI)
 Ordre des Ingénieurs du Québec (OIQ)
 Ordre des Professions du Québec (OPQ)
 Commission Municipale du Québec (CMQ)
 Bureau du Contrôleur Général de la Ville de Montréal (BCG)
 Commissaire au Lobbyisme du Québec (CLQ)

¹⁸ This diagram originates from upcoming research: « Les défis de la collaboration dans un contexte turbulent: le cas de l'UPAC » (Garzón & Bautista-Beauchesne, Forthcoming).

References

- Batory, A. (2012). Why do Anti-Corruption Laws Fail in Central Eastern Europe? A Target Compliance Perspective. *Regulation & Governance*, 6, 66-82.
- Batory, A., & Svensson, S. (2020). Regulating Collaboration: The Legal Framework of Collaborative Governance in Ten European Countries. *International Journal of Public Administration*, 43(9), 780-789.
- Bautista-Beauchesne, N. (2021). Crafting Anti-corruption Agencies' Bureaucratic Reputation: An Uphill Battle. *Crime, Law & Social Change*, 75(4), 327-329.
- BIG. (2018). Rapport annuel de l'inspecteur général de la Ville de Montréal. 1-98.
- BIPA. (2019). *Rapport annuel du Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative de la Ville de Saint-Jérôme*. Retrieved from Québec, Canada:
- Boon, J., Salomonsen, H. H., & Verhoest, K. (Forthcoming). A Reputation for What, to Whom, and in Which Task Environment: A Commentary. *Regulation & Governance*.
- Busuioc, M. E. (2016). Friend or Foe? Inter-Agency Cooperation, Organizational Reputation, and Turf. *Public Administration*, 94(1), 40-56.
- Busuioc, M. E., & Lodge, M. (2016). The Reputational Basis of Public Accountability. *Governance*, 29(2), 247-263.
- Busuioc, M. E., & Lodge, M. (2017). Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation. *Public Administration Review*, 77(1), 91-100.
- Capelos, T., Provost, C., Parouti, M., Barnett, J., Chenoweth, J., Fife-Schaw, C., & Kelay, T. (2016). Ingredients of Institutional Reputations and Citizen Engagement with Regulators. *Regulation & Governance*, 10, 350-367.
- Carpenter, D. P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Carpenter, D. P. (2010). *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Carpenter, D. P. (2018). Institutional Strangulation: Bureaucratic Politics and Financial Reform in the Obama Administration. *Perspectives on Politics*, 8(3), 825-846.
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and Public Administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26-32.
- CEIC. (2015). *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*. Retrieved from Montréal, Québec:
- Christensen, T., & Gornitzka, A. (2019). Reputation Management in Public Agencies: The Relevance of Time, Sector, Audience, and Tasks. *Administration & Society*, 51(6), 885-914.
- Christensen, T., Laegrid, P., & Rykkja, L. H. (2015). The Challenges of Coordination in National Security Management – the Case of the Terrorist Attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352-372.
- De Sousa, L. (2009). Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. *Crime, Law & Social Change*, 53(1), 5-22.
- Di Mascio, F., Maggetti, M., & Natalini, A. (2018). Exploring the Dynamics of Delegation Over Time: Insights from Italian Anti-Corruption Agencies. *Policy Studies Journal*, 48(2), 367-400.
- Doyon-Laliberté, M. (2019). Communiqué de presse: Lutte à la corruption: Saint-Jérôme vise à pérenniser les activités du BIPA [Press release]

- Ellinas, A. A., & Suleiman, E. (2012). *The European Commission and Bureaucratic Autonomy. Europe's Custodians*. New York: N.Y.: Cambridge University Press.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blankson, T., Nickow, A., & Zhang, D. (2018). Reducing Bureaucratic Corruption: Interdisciplinary Perspectives on What Works. *World Development, 105*, 171-188.
- Garzón, C., & Bautista-Beauchesne, N. (Forthcoming). Les défis de la collaboration dans un contexte turbulent: le cas de l'UPAC. In A. Bazinet, C. Boudreau, & M. Charbonneau (Eds.), *La collaboration inter-organisationnelle: conditions, retombées et perspectives en contexte public*. Québec, Q.C.: Presses de l'Université du Québec.
- Gilardi, G. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Northampton: USA: Edgar Elwar.
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research : notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods, 16*(1), 15-31.
- Gong, T., & Wang, S. (2013). Indicators and Implications of Zero Tolerance of Corruption: The Case of Hong Kong. *Social Indicators Research, 112*(3), 569-586.
- Kuris, G. (2015). Watchdogs or Guard Dogs: Do Anti-corruption Agencies Need Strong Teeth? *Policy & Society, 34*, 125-135.
- LaeGRID, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for 'Wicked Problems' - Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration. *International Journal of Public Sector Management, 26*(6), 475-493.
- Maggetti, M. (2007). De Facto Independence after Delegation: a Fuzzy-set Analysis. *Regulation & Governance, 1*(4), 271-294.
- Maggetti, M. (2014). Institutional Change and the Evolution of the Regulatory State: Evidence from the Swiss Case. *International Review of Administrative Sciences, 80*(2), 276-297.
- Maor, M. (2010). Organizational Reputation and Jurisdictional Claims: The Case of the U.S. Food and Drug Administration. *Governance, 23*(1), 133-159.
- Maor, M. (2011). Organizational Reputations and the Observability of Public Warnings in 10 Pharmaceutical Markets. *Governance, 24*(3), 557-582.
- Maor, M. (2014). Theorizing Bureaucratic Reputation. In A. Waeraas & M. Maor (Eds.), *Organizational Reputation in the Public Sector* (pp. 17-37). New York, N. Y.: Routledge.
- Maor, M., Gilad, S., & Bloom, P. B.-N. (2012). Organizational Reputation, Regulatory Talk, and Strategic Silence. *Journal of Public Administration Research and Theory, 23*(3), 581-608.
- Maor, M., & Sulitzeanu-Kenan, R. (2016). Responsive Change: An Agency Output Response to Reputational Threats. *Journal of Public Administration Research and Theory, 26*(1), 31-44.
- Marvel, J. D., & McGrath, R. J. (2015). Congress as manager: oversight hearings and agency morale. *Journal of Public Policy, 36*(3), 489-520.
- Meagher, P. (2005). Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality. *The Journal of Policy Reform, 8*(1), 69-103.
- Moynihan, D. P., & Soss, J. (2014). Policy Feedback and the Politics of Administration. *Public Administration Review, 74*(3), 320-332.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.

- Patton, M. Q. (2015). Designing Qualitative Studies. In *Qualitative Research & Evaluation Methods* (4th ed., pp. 244-326).
- Peiffer, C., & Alvarez, L. (2016). Who Will be the "Principled-Principals"? Perceptions of Corruption and Willingness to Engage in Anticorruption Activism. *Governance*, 29(3), 351-369.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail- Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3), 449-471.
- Quah, J. S. T. (2010). Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries. *Crime, Law and Social Change*, 53(1), 23-54.
- Québec. (2011). *Loi Concernant la Lutte Contre la Corruption*. Québec.
- Québec. (2018a). *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*. Québec: QC: Gouvernement du Québec
- Québec. (2018b). *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du CLCC et du BEI ainsi que le pouvoir du DPCP d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*. Québec, QC.: Government of Quebec.
- Reeves-Latour, M., & Morselli, C. (2018). Fighting Corruption in a Time of Crisis: Lessons from a Radical Regulatory Shift Experience *Crime, Law & Social Change*, 69(3), 349-370.
- Sampson, S. (2010). The Anti-Corruption Industry: From Movement to Institution. *Global Crime*, 11(2), 261-278.
- Scott, I., & Gong, T. (2015). Evidence-based policy-making for corruption prevention in Hong Kong: a bottom-up approach. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 37(2), 87-101.
- Stake, R. (2000). Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (2nd ed., pp. 435-454). Thousand Oaks: CA: Sage.
- Thomas, D. R. (2006). A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246.
- Tracy, S. J. (2010). Qualitative Quality: Eight "Big-Tent" Criteria for Excellent Qualitative Research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837-851.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy What Government Agencies Do and Why they Do It*. New York, N.Y.: Basic Books.

Annex

- Web communications tables

Table 2: Collaboration Mentioned in Web Communications **Percent % (N)**

<i>No External Collaboration Mention</i>	72.2% (205)
<i>External Collaboration Mentioned</i>	27.8% (79)
<i>Total</i>	100.0% (284)

Table 3: Type of external organisations in Web Communications that Mention a Collaboration **Percent % (N)**

<i>Anti-corruption Agencies</i>	39.2% (31)
<i>Ministries, Cities, and Bureaucratic Organizations</i>	22.8% (18)
<i>Police Forces and Organizations</i>	15.2% (12)
<i>Political Sphere</i>	5.1% (4)
<i>Judicial Sphere</i>	10.1% (8)
<i>International Actors, Civil Society, NGOs</i>	7.6% (6)
<i>Total</i>	100% (79)

Table 4: Themes of Web Communications which Mention External Collaborations **Percent % (N)**

<i>Prevention Activities and Education Information</i>	11.4% (9)
<i>Judicial Affairs</i>	12.7% (10)
<i>Administrative Announcements, Innovations and New Mandates</i>	12.7% (10)
<i>Annual and Semi-Annual Reviews</i>	11.4% (9)
<i>Internal and External Organisational Collaborations</i>	11.4% (9)
<i>Media Communiqués, Reactions and Recommendations</i>	15.2% (12)
<i>Investigation Updates and Case Decisions</i>	25.3% (20)
<i>Total</i>	100% (79)

Table 5: Reputational Dimensions of Web Communications that Mention a Collaboration **Percent % (N)**

<i>Performative</i>	54.4% (43)
<i>Moral</i>	7.6% (6)
<i>Technical and Professional</i>	21.5% (17)
<i>Procedural</i>	16.5% (13)
<i>Total</i>	100% (79)

Table 6: Reputational Dimensions of Web Communications that Mention a Collaboration by different ACA **UPAC** **BIG/AMP/BIPA**
Percent % (N) **Percent % (N)**

<i>Performative</i>	62.3% (33)	38.5% (10)
<i>Moral</i>	1.9% (1)	19.2% (5)
<i>Technical and Professional</i>	17% (9)	30.8% (8)
<i>Procedural</i>	18.9% (10)	11.5% (3)
<i>Total</i>	100% (53)	100 (26)

- Qualitative coding scheme

Several coding schemes were developed to engage the different types of data that were used in this article. For the qualitative data, a mainly inductive coding approach was used to analyse the interviews (Thomas 2006). This process enabled to generate themes, categories and labels centered around the agency's bureaucratic reputation and autonomy. A line-by-line coding strategy was employed using the software Nvivo ®, which the following table shows a shortened sample of the codebook, illustrating several examples of coding nodes with their description.

Name of node	Description
Bureaucratic Autonomy	General statements which refer to the ability of the ACA to pursue its mandates without exogenous interference
(B) Capacities-unique-niche	Specific statements which pertain to the powers, capacities, programs which define the autonomy of the agency
(B) Legitimacy-Network	Specific statements which pertain to the building of institutional inter-agency networks and legitimacy that define the ACA's autonomy
(B) Preferences-independence	Specific statements which pertain to the political independence and organisational preferences of the agency.
Bureaucratic Reputation	General statements which refer to the organisational reputation and credibility of the agency.
(R) Moral	Specific statements which pertain to the values and normative dimension of the ACA's reputation
(R) Performance	Specific statements which pertain to performance indicators, outputs, and goals of the ACA.
(R) Procedural	Specific statements which pertain to the following of protocol, appropriate procedures, legal and judicial guidelines, and jurisdictions.
(R) Technical and Professional	Specific statements pertaining to the competence of the ACA's staff, their professionalism, the development of a unique technical expertise in fighting corruption.
Change and evolution of policies	General statements pertaining to the modifying of the policy environment surrounding the ACA, changes in anticorruption laws, or the addition of new institutions over time.
Citizens	General statements pertaining to the relationship with citizens as an accountability forum, fostering trust, and cooperation (i.e. witness testimonies).
Coordination and Cooperation	General statements pertaining to inter-agency relations with other bureaucratic agencies, coordination with other public agencies
Prevention	General statements pertaining to the different mandates of corruption prevention such as education, training, raising awareness, risk-management etc.

- Quantitative coding schemes

By using Carpenter's (2010) quadratic conceptualisation of an agency's bureaucratic reputation, a single coding procedure was used to reflect the agency's primary reputational management intention (Christensen & Gornitzka 2019). For each web communication, a line-by-line coding procedure was used to delineate the main reputational dimension (Performative, Moral, Technical-Professional, Procedural) (Bautista-Beauchesne Forthcoming). To filter the articles into aggregate themes, an inductive thematic analysis progressively generated categories and labels (Thomas 2006).

- Web article excerpt (translated):

"The Commissioner (...) has disclosed this morning in a press briefing the details of an important operation that was carried out on the South-Bank of Montreal. Once the operation was completed, 14 individuals were arrested and 47 charges were submitted concerning cases of fraud, fraud on the government, breach of trust by a public servant, acts of municipal corruption, influencing a municipal public servant, conspiracy and use of counterfeit documents." (C8, 2012, p.1).

ID	Date	Theme	Prevention	Repression	Performative	Moral	Technical – Professional	Procedural
C8	17/04/2012	Investigation update or progression	0	1	1	0	0	0

The dataset recorded which agency published the web communication; if it mentioned an external collaboration; and which agency was cited. Another shortened sample is provided to illustrate the logged data and how the statistics were subsequently disaggregated to better understand and illustrate collaborative processes.

ID	Date	Type	Theme	Mentions collaboration	Institution
BIG COM 1	2016-09-22	Communiqué	External Collaboration	1	BCC

As a supplementary form of data, these web-communications should be considered complementary to the qualitative interviews which comprise the main bulk of the empirical data. Indeed, as senior-level management, many of the interviewees had prominent tasks and involvement in the communication aspect of their respective agencies; their experiential insights on collaborative processes and reputation management remain at the heart of the research design.

Article 3 : La construction des pouvoirs des institutions anticorruption : réputations et rétroactions

Préface

Le troisième article, intitulé « *La construction des pouvoirs des institutions anticorruption : réputations et rétroactions* » a été soumis à la revue *Administration publique du Canada*. Écrit en français, le choix de la revue a été effectué dans l'optique de rejoindre le lectorat académique au Québec d'une part, ainsi que les praticiens qui luttent contre la corruption d'autre part. Suite à la première ronde de révisions, l'article a reçu le 22 juin 2021 l'avis de révisions majeures suivant : « À la suite de cette évaluation, les évaluateurs sont globalement favorables à la publication du texte, dont ils notent l'intérêt et l'actualité, mais ils demandent également que des changements soient apportés afin de l'améliorer ». Les commentaires des réviseurs sont pertinents et se rapportent majoritairement à des précisions sur la méthodologie, des clarifications additionnelles sur l'utilisation des données, ainsi que davantage de détails concernant la comparaison entre deux agences. Constituant un projet à venir, ces modifications constituent actuellement un chantier qui aboutira prochainement.

La construction des pouvoirs des institutions anticorruption : réputations et rétroactions

La dernière décennie s'est révélée déterminante pour les politiques anticorruption au Québec. Le 'virage réglementaire' entrepris suite à la Commission Charbonneau¹⁹ aura légué une armature imposante de lois et d'agences qui luttent, de près ou de loin, contre la corruption et ses formes connexes (Cartier, 2018; Reeves-Latour & Morselli, 2018). À plusieurs égards, cette réponse institutionnelle constitue une expérience novatrice au Canada : elle inclut la première agence permanente dédiée à l'anticorruption en 2011 (l'Unité Permanente Anticorruption – UPAC), et le premier bureau de l'inspecteur général municipal en 2014 (à la ville de Montréal – BIG). Au vu de ces changements, le Québec aura émulé la tendance observée à l'international depuis les années 1990, soit l'accumulation d'institutions anticorruption et la consolidation de leurs pouvoirs policiers et réglementaires (De Sousa, 2009; Kuris, 2015).

Par convention, les institutions anticorruption sont garanties diverses formes d'indépendance et d'autonomie : celles-ci sont investies de pouvoirs spécialisés, et demeurent isolées de considérations partisans et d'interférences externes. Étudiant ce schéma délégitif, la littérature soulève ces arrangements institutionnels comme un enjeu central de mise en œuvre où s'opèrent les préférences des acteurs politiques. Selon celle-ci, les 'engagements crédibles' ou la 'volonté politique' des législateurs lors de la formulation des politiques détermineraient l'étendue des pouvoirs octroyés au sein du design institutionnel (Di Mascio et al., 2018; Kuris, 2015). Conséquemment, peu de littérature s'est appliquée à analyser les processus post-délégitifs au-delà de leur dimension structuro-législative. Le rôle des agences au sein des dynamiques bureaucratiques demeure sous-estimé, produisant une vision tronquée de l'évolution de leur discrétion et de leur autonomie. À l'inverse, cet article pose comme question de recherche: comment les agences anticorruption construisent-elles leurs pouvoirs bureaucratiques?

En se penchant sur le cas du Québec, l'article mobilise le cadre conceptuel de la *réputation bureaucratique* pour illustrer le rôle de la légitimité institutionnelle au sein de l'évolution des pouvoirs des agences publiques (Carpenter & Krause, 2012). L'argument soutient que les agences anticorruption tentent de construire leurs pouvoirs et d'améliorer leurs capacités de manière proactive en s'appuyant sur leur réputation bureaucratique. Cultivée auprès de plusieurs 'forums', les agences défendent et mobilisent une 'gestion réputationnelle' leur permettant de soutenir leurs

¹⁹La Commission d'Enquête sur l'Octroi sur la Gestion des Contrats Publics dans l'Industrie de la Construction (CEIC), présidée par la juge en chef France Charbonneau.

intérêts institutionnels à travers le temps - modifiant parfois leurs paramètres délégatifs en dépit des volontés politiques. Nécessitant de l'adaptation constante, ces processus ne demeurent pas unidirectionnels: des échecs peuvent être générés et des rétroactions autant positives que négatives sont susceptibles d'influencer leur cheminement institutionnel.

Cet article commence par effectuer un retour théorique sur la nature des pouvoirs des agences anticorruption, afin d'adapter le cadre conceptuel de la réputation bureaucratique à ce contexte. La deuxième partie se penche sur la méthodologie de l'étude de cas utilisée et des données quantitatives et qualitatives récoltées. La troisième partie présente les résultats de l'analyse pour montrer les différents processus et défis réputationnels de la construction des pouvoirs des agences anticorruption québécoises au cours des dix dernières années. Finalement, la dernière section abordera les conclusions théoriques et pratiques tirées, les limites de l'étude, et les possibles pistes de recherche futures.

La délégation de pouvoirs aux institutions anticorruption

La prolifération d'agences anticorruption s'insère au sein d'une tendance incontournable de l'administration publique des trente dernières années, soit la mise en œuvre d'agences régulatrices indépendantes et autonomes (Anand & Sossin, 2018; Maggetti & Verhoest, 2014). Suivant cette logique délégative, les agences anticorruption se situent sur un spectre entre agences préventives (orientées vers la prévention et les politiques administratives et régulatrices), répressives (dédiées aux enquêtes criminelles et leur judiciarisation) ou hybrides (dotées des deux mandats) (De Sousa, 2009). Comprise dans sa dimension formelle, les pouvoirs des agences anticorruption incluent d'une part les pouvoirs policiers qui concernent les capacités d'enquête, de surveillance, de subpoenas, de saisie ou d'arrestation. D'autre part, les agences profitent de pouvoirs régulateurs, davantage de nature administrative, conceptualisés entre les pouvoirs: directifs (i.e. ordonner l'annulation d'un appel d'offre); de 'gatekeeping' (i.e. contrôler les entreprises en droit de contracter avec l'État); et conceptuels (i.e. définir les standards d'intégrité et de gestion de risque) (Carpenter, 2010). Institutionnellement, ces pouvoirs s'articulent à travers leur discrétion, en termes de l'étendue de leurs mandats, missions et juridictions, ainsi que par leurs capacités organisationnelles par exemple en termes d'innovation ou de création de programmes (Carpenter, 2001; Tomic, 2018).

Malgré leurs pouvoirs grandissants et variés, les institutions anticorruption peinent à répondre aux attentes élevées : la corruption demeure complexe à déloger, difficile à détecter et

quantifier, où les perceptions négatives entretiennent des schèmes collectifs qui perpétuent le *statu quo* (Bautista-Beauchesne, 2020; Persson et al., 2013). Au-delà des défis inhérents associés à la complexité de la corruption, les agences soulèvent des obstacles juridiques, des pouvoirs d'enquête inadaptés, des relations tendues avec la sphère politique, la politisation de l'anticorruption dans l'arène publique et médiatique, un appui fragile et variable des citoyens, ou encore des difficultés de coopération de la part d'organisations externes (De Sousa, 2009; Quah, 2010). En somme, malgré leur multiplication et le renforcement de leurs pouvoirs *de jure*, les agences anticorruption se butent récurrentement à des obstacles de mise en œuvre.

Pour comprendre ces incongruences, la littérature théorique actuelle se concentre majoritairement sur la formulation des politiques publiques. Premièrement, la littérature des 'engagements crédibles' propose que les incitatifs politiques des législateurs conditionneraient les paramètres d'une discrétion bureaucratique défailante. Selon cette vision, le besoin de contrôler le discours et de formuler une réponse crédible dans l'urgence post-scandale forcerait les décideurs à instituer des agences anticorruption indépendantes. Cependant, les législateurs demeureraient récalcitrants à leur octroyer des capacités et des pouvoirs adéquats, ou encore, une pleine autonomie structurelle en se réservant des mécanismes de contrôle politique ex-post (i.e. procédures de nomination, budget etc.) (Di Mascio et al., 2018; Schnell, 2018). Deuxièmement, la littérature abondante sur la 'volonté politique' souligne la nécessité pour les dirigeants d'octroyer des ressources aux institutions anticorruption et de soutenir leur autonomie à travers le temps : seule la volonté des décideurs assurerait (ou non) la probité des structures délégatives libres de contrôle politique direct ou indirect (Quah, 2010).

Bien que ces avenues éclaircissent les choix qui confrontent les acteurs politiques et les possibles sources d'une délégation de pouvoirs défailante, deux lacunes théoriques deviennent apparentes. D'une part, ces propositions demeurent confinées aux processus de formulation de la sphère politique. Par conséquent, la compréhension de l'autonomie des agences demeure circonscrite dans sa dimension structuro-législative dictée par le contrôle de la sphère politique. Ainsi, l'importance des processus 'post-délegatifs' demeurent souvent négligés, tels que les conséquences inattendues associées à la mise en œuvre des politiques anticorruption, ainsi que le rôle exercé par les acteurs bureaucratiques (Di Mascio et al., 2018). D'autre part, ces propositions demeurent ancrées dans la logique théorique bidimensionnelle du principal-agent. La reddition de comptes des agences anticorruption s'exerce quasi-exclusivement entre ces deux acteurs, où les

notions de crédibilité et de perceptions externes ne s'appliquent qu'à travers cette relation de surveillance. En conséquence, ces analyses écartent souvent le rôle des autres parties prenantes de la lutte anticorruption tels que les citoyens, les médias ou les instances juridiques. Alternativement, cet article propose de recentrer l'étude des dynamiques déléгатives vers le point de vue des agences anticorruption (Di Mascio et al., 2018; Tomic, 2018, 2019). Confrontées avec de multiples défis de mise en œuvre, ces dernières tentent de construire leurs pouvoirs et leur autonomie, et ce, en tentant de mobiliser leur réputation bureaucratique ancrée au sein de multiples forums.

Pouvoirs, réputation bureaucratique et rétroactions

Contrairement à la perspective articulant la délégation de pouvoirs au sein de l'interaction 'principal-agent', une littérature grandissante en administration publique se concentre davantage sur les processus bureaucratiques dépassant le cadre des structures juridico-législatives (Busuioc & Lodge, 2016; Maor, 2014). Cette perspective relationnelle considère la gouvernance des agences comme complexe, où la reddition de compte s'exerce au sein d'une multiplicité d'acteurs : la nature du pouvoir bureaucratique décèle une dimension symbolique fondée sur la légitimité institutionnelle. Notamment, les travaux de Carpenter (2001, 2010) soulignent l'importance de la 'réputation bureaucratique' des agences régulatrices lorsqu'elles exercent leurs pouvoirs; conceptualisée comme « a set of beliefs about an organization's capacities, intentions, history, and mission that are embedded in a network of multiple audiences » (Carpenter & Krause, 2012, p. 26). Ainsi, outre sa dimension formelle et légale, le pouvoir des agences indépendantes s'articule à travers la réputation bureaucratique qu'elles sont en mesure de construire, projeter et défendre : « Reputation can expand or deflate the legal authority that agencies exercise by virtue of law and delegation. Reputations can intimidate or embolden the subjects of government and, in so doing, reputations can complicate an agency's tasks or render them facile » (Carpenter, 2010, p. 33).

Carpenter (2010) ayant proposé quatre dimensions réputationnelles - *performative, technique-professionnelle, morale et procédurale* – il est utile de reprendre le transfert théorique récemment opérationnalisé au contexte des agences anticorruption par Bautista-Beauchesne (2021) (figure 1). Ci-conceptualisé, les agences anticorruption demeurent stratégiques face à leur réputation organisationnelle et cultivent différentes facettes de celle-ci à travers leurs agissements et décisions réglementaires. D'une part, une analyse réputationnelle du pouvoir bureaucratique demeure pluri-relationnelle: celle-ci est basée sur les perceptions subjectives de parties prenantes variées (i.e. forums) comme la sphère politique, les citoyens, les autres agences publiques, ou les

médias. D'autre part, la réputation constitue une ressource critique, dont la gestion pèse sur une partie significative des processus décisionnels et organisationnels : des stratégies sont mobilisées pour construire et défendre une réputation positive de l'agence, souvent conceptualisée en termes 'd'investissements' ou de 'pertes/menaces' réputationnelles (Busuioc & Lodge, 2017; Christensen & Gornitzka, 2019). Par exemple, certaines agences ajoutent volontairement des structures additionnelles de reddition de compte ('accountability seeking') pour élargir l'éventail de leurs interactions auprès de leurs forums. Également, des stratégies de communication, de 'silence stratégique' ou de 'transparence sélective' ont été soulignées pour comprendre le choix de publiciser (ou non) les décisions et les erreurs réglementaires. De plus, la réputation a également été associée aux collaborations inter-agences, influençant la manière dont elles défendent leurs juridictions vis-à-vis d'agences bureaucratiques similaires ('turf-wars') (Id.).

Crucialement, au niveau institutionnel, la gestion réputationnelle demeure susceptible de favoriser (ou d'entraver) la modification des paramètres de délégation - parfois à contresens des volontés originelles des décideurs politiques (Carpenter, 2001). En conséquence, l'approche réputationnelle demeure ancrée dans le temps et implique des dynamiques rétroactives. Comme l'explique Carpenter (2010, p. 35) : « The actions of government entities, especially the more visible and controversial ones, will feed back to shape the reputations that empower and constrain them ». Cette relation diachronique extrique la dimension post-délégitative des politiques anticorruption, où le cheminement institutionnel des agences ne dépend pas exclusivement des volontés politiques : les processus de mise en œuvre rétroagissent sur l'ensemble des processus politiques en mobilisant des intérêts, en galvanisant des coalitions, et en réordonnant les perceptions des acteurs impliqués (Moynihan & Soss, 2014). Dans ce sens, les agences régulatrices peuvent s'appuyer sur leur réputation pour avancer leurs intérêts institutionnels, et à terme, convaincre la sphère politique de modifier leurs paramètres délégitatifs *de jure*. Caricaturalement, une agence souhaitant davantage de pouvoirs est en mesure de signaler ses préférences, communiquer stratégiquement aux différents forums (i.e. médias et citoyens) et rassembler l'appui d'agences collaboratrices pour influencer les processus de réforme en leur faveur (Carpenter, 2001, 2010). Cependant, compte tenu de la complexité de l'anticorruption, ces processus ne sont pas unidirectionnels ou aisément prévisibles. Dans le cadre de leurs relations délégitatives, la gestion réputationnelle est susceptible d'exercer des rétroactions positives ou négatives sur leur cheminement institutionnel. Schématiquement, une réputation positive constitue un avantage dans

la poursuite de discrétion et de pouvoirs additionnels; alors qu'une réputation négative peut constituer une entrave et mener à davantage de reddition de compte, de surveillance externe accrue ou des pouvoirs diminués.

Figure 1: « Dimensions of the bureaucratic reputation of ACAs »²⁰

Reputational dimension	Relevance for Anti-Corruption Agencies
Performative	Projecting an image of effectively implementing anti-corruption policies. Achieving repressive outputs such as cases, arrests, investigations. Achieving preventive outputs such as training, education, audits, risk management. Sustaining positive performance indicators over time, with the ability of pursuing corruption at all levels of society by creating innovative programs and policy solutions.
Moral	Displaying anti-corruption values such as integrity and honesty; cultivating norms of transparency, encouraging awareness, best practices, and ethical behavior.
Technical-Professional	Projecting an image of a competent staff which can maneuver the highly complex corruption environment and cases (i.e. legal, financial, criminological etc.); with the ability to deal with the inherent uncertainty of corruption (i.e. measuring impacts, perceptions, corruption levels).
Procedural	Appropriately following legal dispositions despite multiple jurisdictional and judicial hurdles; adhering to investigative and policing procedures regardless of the complexity of fighting corruption. Projecting a procedural even-handedness between cases regardless of political affiliation.
Main Audiences	Relevance for Anti-Corruption Agencies
The Political Sphere	Political actors and legislators are a critical audience to convince of institutional usefulness; they are essential account-holders which can modify the terms of delegation and discretionary processes: powers, budget, human/financial resources. High reputational stakes and intense accountability relationship.
The Media	Crucial audience in which to craft the ACA's organisational image and convince external audiences of successful outputs; Critical forum in which an agency's credibility can be crafted or hindered.
Citizens	Critical audience to change norms and opinions about corruption; essential source of whistleblower information and witness testimonies in court, as well as anti-corruption activism.
Bureaucratic Agencies	Very important audience to craft institutional relations and inter-agency collaboration. Facilitates cooperation between agencies for cases, information-sharing or coordinating regulatory capabilities.
The Private Sector	Important audience to change business norms, encourage cooperation from private firms, incite whistleblowing for witness testimonies or to report irregularities.
International Actors and NGOs	Frequently important audience to increase international ties with other global NGOs, judicial actors, governments or international police networks for information sharing and jurisdictional coordination.
Main regulated audiences	Public servants, private firms, business actors, politicians and potential corrupt individuals (both corruptor and corrupted).

²⁰ (Tableau tiré de : Bautista-Beauchesne, N. (Forthcoming). "Crafting Anti-corruption Agencies' Bureaucratic Reputation: An Uphill Battle". *Crime, Law & Social Change* : p.6).

Démarche Méthodologique

Le devis de recherche s'appuie sur une étude de cas de l'expérience anticorruption du Québec de la dernière décennie (n=1). Celle-ci se qualifie 'd'instrumentale' dans l'optique où le contexte québécois est illustratif de l'évolution et de la construction des pouvoirs d'agences anticorruption (Stake, 2000). Novateur et empiriquement riche, le 'modèle anticorruption québécois' offre une représentativité des divers types d'agences, ainsi qu'une évolution institutionnelle unique permettant une illustration singulière de la gestion réputationnelle. Premièrement, grâce à l'effervescence anticorruption s'étant installée au cours de la dernière décennie, le contexte du Québec offre une opportunité d'étudier les dynamiques déléгатives au sein d'un environnement où les lois et agences connaissent un taux de réforme soutenu - mettant en relief les interactions des acteurs bureaucratiques et la prégnance des changements institutionnels. Deuxièmement, le contexte organisationnel inclue une agence hybride, dotée de pouvoirs policiers et de mandats de prévention (UPAC), ainsi que plusieurs agences préventives (i.e. BIG), dotées de pouvoirs réglementaires et administratifs qui naviguent des paramètres déléгатifs différés. L'instrumentalisation de cette diversité d'agences permet d'illustrer la pluralité des formes de gestion réputationnelle au sein de divers arrangements institutionnels et déléгатifs. Troisièmement, l'attention politico-médiatique accordée à l'anticorruption au Québec permet d'enrichir l'analyse réputationnelle grâce à une multiplicité de sources provenant de divers forums.

La démarche privilégiée consiste à analyser la gestion réputationnelle des différentes institutions anticorruption au Québec, afin de comprendre comment celles-ci tentent de construire leurs pouvoirs bureaucratiques. Pour ce faire, le devis s'appuie sur une collecte de données qualitative et quantitative, où la convergence de celles-ci permet de miser sur leur complémentarité (Carpenter, 2010, p. 29). En effet, les données qualitatives permettent une compréhension approfondie de la dimension réputationnelle de l'évolution des pouvoirs bureaucratiques; alors que les données quantitatives nous permettent de déceler des tendances générales quant à la manière dont ces agences tentent activement de construire leur réputation bureaucratique auprès de multiples forums. L'ensemble de ces données a été récolté et analysé selon une approche historicisée pour arriver à un: « In depth look in the temporal ordering of events to understand agency process » (Di Mascio et al., 2018, p. 6).

Les données qualitatives ont été colligées grâce à plusieurs sources. Premièrement, 20 entrevues semi-dirigées ont été effectuées avec des hauts fonctionnaires et des parties prenantes

œuvrant au sein des différentes agences anticorruption québécoises. La majorité des participants se situent à des postes clés de gestion ou de direction, où les enjeux de réputation et d'autonomie demeurent les plus saillants. À l'instar d'études antérieures, les points de vue de bureaucrates seniors ou de niveau 'mezzo', sont essentiels pour comprendre - d'un point de vue expérientiel - comment les fonctionnaires gèrent la réputation de leur agence en bâtissent des liens avec les autres organisations du secteur public, et manœuvrent au sein des multiples formes de reddition de compte (Carpenter, 2010). Deuxièmement, 6 observations non-participantes ont été effectuées lors de séances de prévention au sein de différentes agences préventives. Ces observations ont permis d'apprécier les efforts déployés par les fonctionnaires pour cultiver leur réputation bureaucratique d'un point de vue émiq. Autant pour les entrevues que pour les observations, une saturation a été promptement atteinte grâce à la récurrence des enjeux observés et des thèmes d'intérêt discutés avec les participants - souvent amenés de leur propre initiative. L'analyse de l'ensemble des données qualitatives s'est effectuée de manière majoritairement inductive, itérative et thématique (Gioia et al., 2013; Thomas, 2006). Le codage des entrevues a permis l'émergence de catégories, de thèmes et d'enjeux clés, centrés autour des notions fondamentales de pouvoirs ou de réputation bureaucratique. Troisièmement, une analyse documentaire et narrative composée de rapports et de documents officiels, ainsi que plusieurs dizaines d'heures de témoignage en commission parlementaire et d'articles médiatiques ont permis d'analyser comment les agences gèrent leur réputation bureaucratique auprès des différents forums. Par exemple, les études de crédits parlementaires permettent d'apprécier l'instance privilégiée où une agence rend des comptes à la sphère politique (Marvel & McGrath, 2015); et le contenu médiatique a permis d'illustrer la relation entre les agences, la société civile et les médias. Comme le conceptualisent Busuioc et Lodge (2017), ce contexte permet d'étudier la multi-dimensionnalité de la gestion réputationnelle sous des conditions dites 'intenses' et 'high-stakes'.

Les données quantitatives consistent en de statistiques descriptives dérivées des sites-web organisationnels des agences. Comme l'expliquent Christensen et Gornitzka (2019), les sites-web des agences publiques constituent une avenue privilégiée pour gérer la réputation organisationnelle. À l'instar de démarches émergentes, les communications officielles (i.e. articles, nouvelles, annonces) des agences ont été récoltées pour illustrer les tendances de gestion réputationnelles (Christensen & Gornitzka, 2019; Stedman, 2018; Tomic, 2018). Premièrement, les articles ont été codés selon une analyse thématique, afin d'en induire l'enjeu de communication

réputationnelle principal. Deuxièmement, les articles ont été codés selon les quatre dimensions étayées par Carpenter (2010) : *Performative, Morale, Technique et professionnelle et Procédurale* - permettant d'analyser les variations dans les formes de gestion réputationnelle. Afin de souligner l'intention principale et stratégique de cette gestion, une procédure de codage unique et 'ligne par ligne' a été utilisée. Au total, 284 articles ont été récoltés et codés sur quatre sites-web officiels différents (UPAC, BIPA, BIG, AMP). Bien que la présence en ligne des agences varie considérablement, une stratégie de sélection stratifiée a été utilisée en misant d'une part, sur la pertinence et la richesse empirique des sites-web disponibles, et d'autre part, sur une variation des réalités institutionnelles des cas (i.e. pouvoirs, pallier gouvernemental, âge de l'agence). En résumé, l'approche méthodologique combine plusieurs sources et méthodes de collecte de données afin d'asseoir la validité de l'analyse évolutive des pouvoirs bureaucratiques des agences, ainsi que la pertinence de la gestion réputationnelle au sein de ce cheminement.

La construction des pouvoirs des agences anticorruption

1. L'institutionnalisation de l'anticorruption au Québec

Les révélations de schèmes de corruption et de collusion dans l'impartition des contrats de construction par la 'Commission Charbonneau' (CEIC) (2011)²¹ aura engagé le Québec sur un 'virage réglementaire' caractérisé par une accumulation des institutions anticorruption (Reeves-Latour & Morselli, 2018). Tout d'abord, des lois anticorruption phares ont été successivement instituées au cours des dix dernières années, débutant par l'adoption en 2011 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Cette dernière a subséquemment été complétée avec des lois connexes concernant l'intégrité des marchés publics (2012), la divulgation d'actes répréhensibles, la récupération de sommes payées injustement, ou encore la régulation des contributions politiques. Pour assurer la mise en œuvre du nouveau cadre législatif et réglementaire, une myriade d'agences se sont superposées à travers le temps. Comme fer de lance, l'Unité Permanente Anticorruption (UPAC) est responsable de la mise en œuvre de la loi anticorruption, et demeure l'organisation policière retenant la juridiction des enquêtes criminelles à travers la province. Conceptualisée comme une agence fédératrice d'initiatives ad-hoc précédemment éparpillées, l'UPAC demeure une agence hybride, également dotée de mandats de prévention (i.e. sensibilisation) et de vérification (i.e. intégrité des entreprises). Dès 2014, des bureaux d'inspecteurs généraux apparaissent au niveau municipal. Davantage conçues comme des agences

²¹ Commission d'Enquête sur l'Octroi et la Gestion des Contrats Publics dans l'Industrie de la Construction

régulatrices et préventives des marchés publics, celles-ci sont dotées de divers mandats de surveillance, d'enquêtes administratives, et de prévention: à Montréal (BIG/2014), à Laval (BIEL(T)/2014, avec la greffe de Terrebonne en 2018), à Saint-Jérôme (BIPA/2017) ou à Longueuil (BIC/2018). Dans la même veine, l'Autorité des Marchés Publics a fait son entrée en 2018 comme régulateur des marchés publics et responsable de l'application de son cadre normatif à travers la province; contrôlant également le registre des entreprises exclues des contrats publics.

Parmi cette constellation d'agences, certaines sont régies de manière permanente par des lois provinciales – redevables à des comités parlementaires (i.e. AMP, UPAC), alors que d'autres sont intégrées à des services de police municipaux (i.e. BIPA, BIEL). Les mécanismes de nomination et de budget demeurent variés, où certaines profitent de budgets fixes (i.e. BIG), alors que d'autres sont intégrées aux mécanismes budgétaires ministériels ou de la municipalité. Ainsi, ces agences opèrent selon des degrés divergents d'autonomie bureaucratique structurelle. Ces nouvelles institutions ont été sujettes à des réformes soutenues à travers le temps, favorisant par ailleurs la réingénierie de leurs paramètres délégatifs. Par exemple, l'UPAC a connue plusieurs transformations législatives de sa structure fédératrice, de ses procédures de nomination et de son statut de corps policier. La figure 2 schématise l'environnement organisationnel qui s'est incrémentalement agrégé au cours des dix dernières années.

2. La construction des pouvoirs des agences anticorruption

La réalité criminologique immuable de la corruption demeure son caractère multiforme, dissimulé, complexe et évolutif. Conséquemment, les agences luttant contre celle-ci ont tendance à nécessiter une réingénierie de leurs pouvoirs et de leurs capacités à travers le temps (Di Mascio et al., 2018; Kuris, 2015). En effet, pour s'adapter aux défis de mise en œuvre qui se manifestent, les acteurs bureaucratiques sont régulièrement confrontés au besoin de parfaire leurs pouvoirs régulatoires, et ce, malgré les différents paramètres institutionnels d'indépendance et d'autonomie délégués. Face à ce contexte, les agences tentent d'avancer leurs préférences organisationnelles en influençant – directement ou indirectement – les processus politiques et leurs forums (Carpenter, 2001, 2010). Loin d'être passives au sein de leurs relations délégatives, les agences demeurent proactives dans la construction de leurs pouvoirs et de leur discrétion.

Sur le plan institutionnel, le forum primaire pour pétitionner davantage de capacités demeure une demande formelle auprès de la sphère politique pour réexaminer la délégation de ses pouvoirs. Par exemple, la requête de l'UPAC pour devenir un corps de police spécialisé a été demandée à

plusieurs reprises par son Commissaire auprès des élus au sein d'un forum central: les séances d'études de crédits parlementaires (Marvel & McGrath, 2015). Selon l'agence, les défis de mise en œuvre multiples ont nécessité une réorganisation de sa structure fédératrice, afin d'exercer un plus grand contrôle sur ses enquêtes, sa hiérarchie interne, et faciliter l'accès aux données policières. Comme plaidé par l'ancien Commissaire :

« Tout d'abord, il faudra renforcer l'indépendance et l'autonomie fonctionnelle du commissaire (...) en devenant un corps de police dédié à la lutte contre la corruption. Ceci permettrait notamment de porter plus loin le mandat de l'UPAC en lui donnant l'exclusivité d'enquêter toutes les formes de corruption (...) » (Québec, 2015b)

Dans cette veine, plusieurs agences préventives ont été novatrices dans leur secteur de régulation respectif. L'incertitude étant inhérente, ces innovations institutionnelles ont nécessité une adaptation aux imprévus générés par l'anticorruption. Hormis les changements législatifs, l'octroi de pouvoirs et de discrétion supplémentaire peut s'effectuer grâce à l'aval des différents paliers gouvernementaux concernés. Tel qu'expliqué ce participant :

« On a vite constaté qu'il y avait certaines lacunes dans notre loi. Fait que c'était assez facile en fait, de faire des demandes au niveau de la ville, puis ils nous les ont accordés, pour aller pallier un petit peu ces lacunes-là, certains pouvoirs qu'il nous manquait. (...). Pour qu'on ait accès; pour pas qu'on ait de contrainte. Tu sais quand tu es nouveau, tu as une nouvelle loi (...) tu ne veux pas avoir de bâtons dans les roues » (P-28).

Bien que les interactions directes avec la sphère politique demeurent cruciales, la multiplicité des forums de reddition de compte offre des avenues supplémentaires aux agences pour avancer leurs intérêts. Au-delà des canaux institutionnels formels, celles-ci peuvent construire et influencer le discours concernant la nécessité de bâtir leurs capacités, et ultimement, de soutenir leurs préférences institutionnelles. Premièrement, le pouvoir de recommandation des agences permet d'influencer la mise à l'agenda pour modifier les lois (Carpenter & Krause, 2012). Par exemple, le Commissaire de l'UPAC a déposé un mémoire à la Commission Charbonneau recommandant des modifications législatives concernant la protection des dénonciateurs et les dispositions pénales concernant la collusion afin d'élargir sa marge de manœuvre (CEIC, 2015). Deuxièmement, les bilans annuels des agences régulatrices et policières constituent des canaux cruciaux pour attirer l'attention sur l'insuffisance de leurs capacités. Bien que la décision de déléguer davantage de pouvoirs appartienne à la sphère politique, les agences peuvent attirer l'attention sur des enjeux clés pour redéfinir le discours les concernant. Comme l'explique ce participant :

« Moi je pense que les pouvoirs, tout est bonifiable, (...) peut-être qu'éventuellement on en aura plus... je pense qu'on va en avoir plus besoin (...). Il y en a. Ça reste un changement législatif. Est-ce que les gouvernements voudront? Ça c'est une autre histoire. Mais ça se peut que dans mes rapports, j'inscrive qu'à des places : on a des pouvoirs qui sont déficients. (...) après ça le gouvernement décidera s'ils les changent ou pas. » (P32)

Souvent publicisé dans l'arène médiatique, la tribune qu'offre les rapports annuels présente une opportunité pour influencer les perceptions, galvaniser l'attention de la société civile, et bâtir des coalitions de parties prenantes favorables. Par exemple, le BIG a débuté la publication de rapports semi-annuels à partir de 2018 pour faire état plus régulièrement de leurs agissements. Cette stratégie de communication réputationnelle s'apparente à du 'accountability seeking', où l'agence ajoute volontairement des mesures additionnelles d'imputabilité pour augmenter sa transparence et influencer positivement les perceptions la concernant (Busuioc & Lodge, 2016).

Ne serait-ce qu'au sein de leurs relations politico-bureaucratiques, les agences tentent de réorienter favorablement le discours politique, la mise à l'agenda et l'attention médiatique; impulsant de nouveau le réexamen des pouvoirs qui leur sont délégués. Émanant des défis de mise en œuvre des politiques anticorruption, les stratégies des acteurs bureaucratiques ont tendance à rétroagir sur les processus politiques, et ultimement, sur leur cheminement institutionnel (Moynihan & Soss, 2014). Toutefois, d'autres avenues peuvent être exploitées par les agences pour augmenter leur discrétion, et ce, indépendamment des volontés des décideurs politiques. De leur propre initiative, les agences anticorruption sont en mesure d'augmenter leurs champs de compétences, en misant sur leur spécificité organisationnelle et la collaboration inter-agence.

Premièrement, les agences peuvent créer de nouveaux programmes pour élargir leur 'niche' organisationnelle et construire leur expertise (Carpenter, 2001). Utilisant leurs pouvoirs conceptuels, la gestion de risque développée par l'UPAC, subséquentement appuyée par une directive du Conseil du Trésor, a permis d'élargir l'éventail de ses programmes et services proposés au sein de la fonction publique. Similairement, la création d'une nouvelle branche d'opérations du BIG en 2017 – le service de pré-enquêtes – permet à celle-ci d'intervenir directement auprès des instances municipales en amont du processus contractuel (BIG, 2018). En misant sur leur unicité institutionnelle, les agences peuvent défricher de nouveaux champs de compétences pour augmenter leurs marges de manœuvre.

Deuxièmement, la construction proactive de collaborations et de coalitions demeure une partie intégrante du pouvoir bureaucratique permettant d'élargir les capacités des agences au-delà

des paramètres *de jure* préétablis (Busuioc, 2016; Carpenter, 2001, 2010). Les fruits de la coopération inter-agences permet de maximiser les différentes capacités régulatrices en termes de partage de ressources informationnelles ou de mettre à profit des domaines d'expertise variés au sein de différentes juridictions (Busuioc, 2016). Par exemple, les bureaux d'inspecteurs généraux ont négocié des protocoles de partage d'information, et ont institué des tables rondes incluant les nouveaux inspecteurs généraux récemment institués, ainsi que des acteurs provinciaux du champ institutionnel (BIG, 2018). Tel qu'exemplifié par ce participant :

« Donc, (...) l'ensemble des organisations sont en mesure de donner une suite à une enquête, de reprendre certains éléments d'enquête, (...), et de poser eux-mêmes des gestes. Donc en fait les entreprises sont attaquées de tous bords tous côtés (...). Donc dès que nous on pose une action (...), c'est sûr que ça va inciter les voisins à faire des démarches » (P-64).

Compte tenu des réalités institutionnelles variées, la collaboration inter-agence représente un avantage inestimable pour innover face à l'incertitude inhérente de la corruption. Notamment, la collaboration permet aux agences ne profitant pas d'une autonomie structurelle étendue, de bénéficier d'une capacité régulatrice commune et d'élargir leur marge de manœuvre conjointe.

En somme, les stratégies bureaucratiques pour gérer la complexité de la corruption illustrent la proactivité des agences pour construire leurs pouvoirs au sein du contexte post-délégitif. Toutefois, la pertinence des multiples forums de redevabilité au sein de l'analyse, implique également la reconnaissance d'une gestion de la réputation entretenue au sein de ceux-ci - ainsi que les rétroactions potentielles qui peuvent être engendrées. La prochaine section étaye cette dimension.

3. La dimension réputationnelle des pouvoirs bureaucratiques

Les efforts déployés par les agences anticorruption pour construire leurs pouvoirs repose en grande partie sur l'articulation d'une réputation bureaucratique positive au sein de plusieurs forums (Busuioc & Lodge, 2017; Carpenter, 2010). Celle-ci permet de mobiliser l'opinion publique, construire des coalitions favorables, exploiter des réseaux de collaboration, et défendre ses préférences organisationnelles face aux autres institutions (Carpenter, 2001). Bien que difficilement gagnée, une réputation positive permet de cimenter le pouvoir bureaucratique des agences, parfois en dépit des intérêts de la sphère politique. Tel qu'expliqué par un participant, tant que l'agence :

« (...) va conserver sa crédibilité aux yeux des médias et de la population générale, c'est excessivement difficile pour les élus de renverser une décision (...). Parce qu'il

y a un poids politique à supporter avec ça. (...). Donc raison de plus d'avoir conservé notre crédibilité auprès des médias et de la population en générale. Parce que ça va devenir excessivement difficile pour le conseil de renverser nos décisions. » (P-64)

Plus précisément, la gestion réputationnelle des agences préventives constitue une forme de ressource politique et symbolique (Carpenter, 2010; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2016). Comme toute agence publique, la performance organisationnelle demeure cruciale, que ce soit en termes d'enquêtes criminelles ou administratives, de vérifications effectuées ou de séances de prévention prodiguées (Quah, 2010). Tel que développé par un participant, bâtir une réputation performative demeure un pilier réputationnel dès son stade embryonnaire pour légitimer sa création et son utilité, et ce, sans sacrifier sa réputation procédurale fondée sur le respect des paramètres légaux établis:

«De se doter d'une crédibilité; il faut se dépêcher à obtenir, pas à tout prix, mais des résultats.

(...)

Parce que la journée que les gens remettent en doute ce qu'on fait, c'est terminé. Donc ce qui est important c'est (...) des résultats vite. Pas à n'importe quel prix, pas en faisant des coins ronds, parce que faire une enquête ça prend du temps, il faut vérifier, et nous on ne peut pas faire d'erreur (...). Parce qu'au bout de la ligne, quand on sort des rapports, ce n'est pas juste des réputations en jeu.» (P-32)

L'importance de la dimension performative se confirme à travers la gestion réputationnelle des sites-web, où les agences tentent de forger et d'entretenir une réputation organisationnelle positive (Christensen & Gornitzka, 2019). En effet, la gestion réputationnelle du contenu des communications officielles est majoritairement de nature performative (69,7%), avec la dimension morale, technique-professionnelle et procédurale gravitant chacun autour de 9,5% (Tableau 2). Par ailleurs, les thèmes des articles privilégient majoritairement les opérations quotidiennes telles que des affaires juridiques (34.9%) ou les mises à jour d'enquêtes (26.4%) (Tableau 1). Comme l'explique ce participant, cette arène pour influencer le discours ne peut être négligée, d'où la propension des agences à augmenter leur présence sur les médias sociaux:

« (...) on peut gérer le message. C'est-à-dire que voilà, aujourd'hui on a rendu telle ou telle décision, on envoie ça à Twitter, LinkedIn, Facebook, c'est incontournable. Puis effectivement, (...) il faut s'assurer qu'il y ait quelque chose de crédible au bout de la ligne. » (P-32).

Abordée précédemment, la collaboration inter-agence demeure un enjeu inhéremment réputationnel. À la lumière de leurs réalités institutionnelles divergentes – dont certaines ne profitent pas de statuts permanents, et n'ont été que récemment implémentées – la nécessité de légitimer leur utilité se trouve décuplée (Busuioc, 2016). La mise en valeur de collaborations inter-agences permet : d'entretenir leur réputation performative en profitant d'avantages opérationnels,

d'améliorer leur réputation technique-professionnelle en misant sur des innovations, et de parfaire leur réputation procédurale en respectant les limites juridictionnelles établies (Id.). Comme l'explique cette participante, ces efforts représentent un avantage considérable pour les agences qui ne profitent pas de statuts permanents : « Donc c'est des budgets votés. À chaque année, ils ne savent pas s'ils sont renouvelés ou pas. Alors ça c'est sûr, (...) de s'associer, tous ces bureaux-là, on démontre une importance de ces bureaux-là, et on s'assure de la pérennité (...) » (P-81). De plus, la gestion réputationnelle en ligne des agences appuie la propension des institutions à cultiver cet enjeu. En se référant aux tableaux 3 et 4, 27,8% des communications des agences mentionnent une collaboration avec un acteur externe; dont 39,2% d'entre-elles mentionnent la collaboration avec une agence anticorruption préventive similaire – devançant significativement les autres institutions. Au lieu d'inciter des 'turf-wars', les agences profitent des investissements réputationnels provenant des collaborations institutionnelles (Busuioc, 2016).

Imminemment symbolique, la gestion de la réputation bureaucratique implique des échecs, des événements imprévus et des distorsions de perceptions. Compte tenu de la sensibilité politique de l'anticorruption, les menaces réputationnelles des 'erreurs réglementaires' représentent des coûts potentiels élevés (Maor, 2011). Notamment, plusieurs participants ont évoqué la fragilité de la gestion réputationnelle au sein du forum médiatique; tel qu'exprimé par ce participant, qui explique le lien entre la réputation performative de l'agence et sa réputation procédurale et technique-professionnelle :

« On va être aussi crédible que le dernier rapport qu'on va publier. Donc, si on publie un rapport, puis qu'on faisait une erreur grossière, on pourrait perdre une certaine crédibilité (...)

(...) il y a un défi de conserver cette crédibilité-là, pour que nos décisions soient motivées, et toujours impeccables. Si on fait des erreurs dans nos prises de décisions, c'est sûr qu'on va devenir vulnérable par rapport à notre crédibilité aux yeux de la communauté. Un grand défi c'est les médias. Les médias c'est eux qui établissent le standard souvent. » (P-64).

Ici, la réputation bureaucratique de l'agence permet de protéger la réversibilité de leurs décisions administratives par la sphère politique; évitant par ailleurs la justification d'une 'erreur réglementaire' ou encore d'employer des stratégies d'évitement de blâme (Hood, 2011; Maor, 2011). Autrement dit, les efforts pour maintenir la réputation de l'agence exerce une rétroaction à travers le temps pour soutenir leurs préférences institutionnelles.

À l'inverse, les 'pertes' ou 'menaces' réputationnelles encourent des conséquences institutionnelles qui sont susceptible de nuire aux préférences des agences à travers le temps (Maor

& Sulitzeanu-Kenan, 2016). Le cas particulier du projet de loi 107 permet d'illustrer l'ensemble des dynamiques bureaucratiques soulevées jusqu'ici. Tel qu'expliqué précédemment, l'UPAC a activement pétitionné pour l'octroi du statut de corps de police pour élargir ses capacités et son autonomie. Cependant, durant la période 2017-2018, l'UPAC a traversé une période de 'turbulence', caractérisée par des fuites d'information, des démêlées judiciaires, un climat interne difficile, et crucialement, l'arrestation contestée d'un député qui siégeait à la fois sur le comité parlementaire annuel de l'agence, mais également sur le comité du projet de loi étudiant son autonomie²² (Bautista-Beauchesne, 2021). À la suite d'une joute institutionnelle et discursive étalée sur la place publique, le projet de loi 107 a été amendé pour ajouter des mesures d'imputabilité additionnelles. Bien que la loi accède à l'agence le statut de corps de police, cette dernière se voit également imposée un nouveau forum de redevabilité : un comité de surveillance indépendant pour veiller à l'intégrité des opérations et de l'organisation interne.

Véritable jonction critique amenant la réévaluation de ses paramètres institutionnels, ce cas unique nous permet de souligner deux points. Premièrement, bien que l'interaction entre les deux acteurs exemplifie une relation entre adversaires institutionnels, la sphère politique se trouve contrainte à accéder à l'octroi de pouvoirs élargis, et ce, à un moment où les deux acteurs s'entrechoquent sur la nature même des limites de l'autonomie de l'agence (Marvel & McGrath, 2015). Les efforts déployés précédemment par l'agence pour construire ses pouvoirs ont suffisamment rétroagit pour accumuler un *momentum* institutionnel : l'agence réussie à augmenter ses pouvoirs malgré les entrechoquements institutionnels défavorables. Deuxièmement, ces événements exemplifient que la construction des pouvoirs n'est ni inévitable, ni unidirectionnelle : le 'timing' particulier de ces événements illustre que des échecs peuvent survenir pour se traduire par une augmentation de la reddition de compte et de la surveillance de l'agence. Rétroagissant négativement sur son chemin institutionnel, ces événements ont engendré des pertes réputationnelles au niveau procédural et technique/professionnel; nuisant par la suite à la confiance des citoyens. Reflété par la baisse de dénonciations envers l'agence, l'ancien Commissaire explique: « (...) la confiance aujourd'hui des citoyens, c'est friable, et il faut continuellement travailler là-dessus. Et j'ai besoin de cette confiance-là pour arriver à de bons résultats. (...). Je suis très conscient que la confiance est mise à partie dans le moment pour différentes institutions,

²² Il est important de noter que l'ensemble des détails ne peuvent être ci-exposés, et que la lumière n'a pas encore été faite sur ces événements particuliers : une enquête du Bureau des Enquêtes Indépendant est active à ce sujet.

dont l'UPAC. Et il faut absolument qu'on ramène ça ». À double tranchant, la gestion réputationnelle est également susceptible de nuire aux préférences des agences en minant sa légitimité à long terme.

Figure 2

Légende (2020)

Nature

- Noyau Anticorruption: ■
- Organisations Satellitaires: ■
- Organisations Périphériques: ●

Secteurs

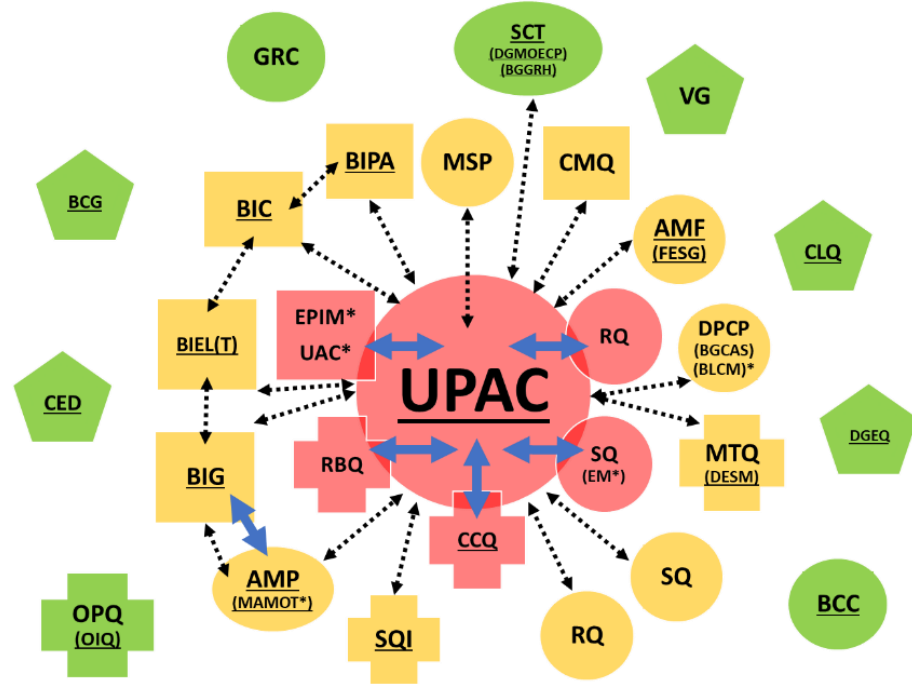
- Secteur municipal:
- Secteur de la construction:
- Secteur politique:

Type de Collaboration

- Intra-organisationnelle: ↔
- Extra-organisationnelle: ⋯↔

Fonctions

- Fonction de prévention: **BIG**
- N'est plus en fonction *



Unité Permanente Anticorruption (UPAC)
 Ministère des Affaires Municipales et Occupation du Territoire (MAMOT)
 Régie du Bâtiment du Québec (RBQ)
 Sûreté du Québec (SQ)
 Escouade Marteau (EM)*
 Commission de la Construction du Québec (CCQ)
 Escouade de Protection de l'Intégrité Municipale (ÉPIM)
 Service de Contrôle de l'Intégrité des Entreprises Revenu Québec (RQ)
 Unité Anti-Collusion (UAC)*
 Bureau d'Intégrité et d'Éthique de Laval (BIEL)
 Bureau de l'Intégrité Professionnelle et Administrative (BIPA)
 Bureau de l'Inspecteur Général de la Ville de Montréal (BIG)
 Ministère de la Sécurité Publique (MSP)

Bureau d'Inspection Contractuelle (BIC)
 Autorité des Marchés Financiers (AMF)
 Fonds pour l'Éducation et la Saine Gouvernance (FESG)
 Bureau de la Concurrence du Canada (BCC)
 Revenu Québec (RQ)
 Directeur des Poursuites Criminelles et Pénales (DPCP)
 Bureau de Lutte à la Corruption et à la Malversation (BLCM)*
 Commissaire à l'Éthique et à la Déontologie des Membres de l'Assemblée Nationale du Québec (CED)
 Gendarmerie Royale du Canada (GRC)
 Directeur Général des Élections du Québec (DGEQ)
 Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
 Direction Générale de la Mise en Œuvre de l'Encadrement des Contrats Publics (DGMOECP)

Bureau de la Gouvernance en Gestion des Ressources Humaines (BGGRH)
 Ministère des Transports du Québec (MTQ)
 Direction des Enquêtes et de la Surveillance des Marchés (DESM)
 Société Québécoise des Infrastructures (SQI)
 Ordre des Ingénieurs du Québec (OIQ)
 Ordre des Professions du Québec (OPQ)
 Commission Municipale du Québec (CMQ)
 Bureau du Contrôleur Général de la Ville de Montréal (BCG)
 Commissaire au Lobbyisme du Québec (CLQ)

Tableau 1: Thèmes des communications des agences	Pourcentage % (N)
Activité de prévention, d'information, ou de sensibilisation	9.9 % (28)
Affaires juridiques	34.9 % (99)
Annonce administrative, d'innovation ou de nouveau mandat	11.3 % (32)
Bilans ou sommaires annuels ou semi-annuels	5.6 % (16)
Collaboration organisationnelle interne et externe	3.5 % (10)
Communications médiatiques, réactions et recommandations	8.5 % (24)
Mise à jour d'enquêtes et de décisions	26.4 % (75)
<i>Total</i>	100% (284)

Tableau 2: Dimensions réputationnelles des communications web	Pourcentage % (N)
Performative	69.7 % (198)
Morale	9.2 % (6)
Technique et Professionnelle	9.5 % (27)
Procédurale	9.5 % (27)

Table 3: Collaboration mentionnée dans la communication-web	Pourcentage % (N)
Aucune collaboration mentionnée	72.2% (205)
Collaboration externe mentionnée	27.8% (79)
<i>Total</i>	100.0% (284)

Table 4: Type d'organisation externe mentionnée	Pourcentage % (N)
Réseau d'agences anticorruption préventives	39.2% (31)
Ministères, villes et organisations publiques	22.8% (18)
Corps policiers	15.2% (12)
Sphère politique	5.1% (4)
Sphère juridique	10.1% (8)
Acteurs internationaux, société civile, ONG	7.6% (6)
<i>Total</i>	100% (79)

Conclusion

L'expérience anticorruption au Québec aura suivi une trajectoire institutionnelle aussi innovante que mouvementée pour altérer l'architecture de la gouvernance publique. L'objectif de cet article aura été de mieux comprendre comment les agences construisent leurs pouvoirs dans le contexte unique de l'anticorruption. L'argumentaire soutient que les institutions anticorruption ont tendance à se renforcer de leur propre initiative en s'appuyant sur leur légitimité pour réorienter leurs paramètres délégatifs - parfois en dehors des volontés de la sphère politique (Carpenter, 2001; Maor, 2004; Schnell, 2018). Ces dernières sont en mesure de créer des programmes, augmenter leurs capacités et leurs expertises, bâtir des collaborations, et surtout, gérer leur réputation bureaucratique pour soutenir leurs intérêts. Imminemment symboliques, les efforts réputationnels déployés permettent aux agences de dépasser l'unilinéarité de la relation politico-bureaucratique afin d'exploiter des sources alternatives d'appui institutionnel. Celles-ci tentent de bâtir des conditions favorables et des coalitions de parties prenantes pour avancer leurs préférences institutionnelles : à terme, leurs agissements et leurs investissements réputationnels finissent par rétroagir sur l'ensemble des processus politiques. Multi-relationnelle et complexe, la gestion réputationnelle peut également générer des pertes et des échecs qui sont également susceptibles de rétroagir négativement sur leur cheminement. Ainsi, la construction de leurs pouvoirs et la gestion réputationnelle constituent des enjeux cruciaux, mais sous-estimés, des processus post-délégatifs.

Diverses contributions sont visées à travers cet article. Sur le plan théorique, l'argumentaire propose une vision alternative aux analyses privilégiant les volontés des législateurs au sein de la relation délégative. En contribuant un transfert du cadre conceptuel de la réputation bureaucratique, l'analyse permet de mieux comprendre la quête de pouvoirs des agences, ainsi que les processus relationnels impliquant les multiples acteurs concernés dans la lutte anticorruption. Plus encore, cet article renchérit la littérature bourgeonnante de la réputation bureaucratique des agences publiques en mettant à l'épreuve le cadre conceptuel réputationnel au sein du contexte hypermédiatisé et politisé de l'anticorruption. En effet, les agences anticorruption demeurent parmi les rares entités régulatrices et policières chargées de surveiller la classe politique, imprégnant l'analyse d'une dimension relationnelle délicate et insuffisamment étudiée. Sur le plan méthodologique, la conjonction de l'analyse qualitative d'entrevues avec l'utilisation de statistiques descriptives basées sur des communications de site-web pourrait être répliquée à d'autres contextes. Finalement, cet article propose aux praticiens une vision panoramique des

différentes dimensions et audiences que pourrait impliquer la gestion d'une réputation bureaucratique pour une institution anticorruption. En tenant compte des réalités institutionnelles variées des agences, l'argumentaire attire l'attention sur la pertinence des possibles rétroactions, autant positives que négatives, qu'implique la gestion réputationnelle sur leur cheminement institutionnel.

Toutefois, certaines limites à l'étude sont à considérer. Premièrement, la transférabilité de la démarche analytique doit rester prudente. Bien que représentant un avantage empirique dans la sélection de cas, l'effervescence institutionnelle qui a caractérisé les politiques anticorruption au Québec constitue une spécificité contextuelle non-négligeable. Deuxièmement, la littérature bourgeonnante de la réputation bureaucratique retient toujours certaines faiblesses de validation conceptuelle, où le chevauchement entre les différents types de réputation (i.e. technique-professionnelle et procédurale) demeurent à être résolus. De même, la réputation morale semble sous-exploitée par les agences anticorruption, ce qui demeure surprenant considérant la nature 'moralement chargée' de l'anticorruption (Tomic, 2019). Davantage d'études pourraient éclaircir les raisons de ces lacunes ainsi que les avantages potentiels d'investissements réputationnels dans ce sens. Comme plaidé par le nouveau Commissaire de l'UPAC, les efforts récents de l'agence pour rebâtir sa réputation bureaucratique s'avèrent ardu, nécessitent du temps, et s'engagent sur plusieurs fronts (Gaudreau, 2020). Compte tenu de la fragilité et de la variabilité de la confiance de la société civile, l'adage de Thomas Paine résonne particulièrement avec les difficultés rencontrées par les institutions anticorruption: 'Character is easier kept than recovered'.

Références

- Anand, A., & Sossin, L. (2018). Independence and accountability in public and private governance. *Canadian Public Administration*, 61(1), 15-35.
- Bautista-Beauchesne, N. (2020). Corruption and anti-corruption: a folklore problem? *Crime, Law and Social Change*, 73(2), 159-180.
- Bautista-Beauchesne, N. (Forthcoming). Crafting Anti-corruption Agencies' Bureaucratic Reputation: An Uphill Battle. *Crime, Law & Social Change*, 1-30.
- BIG. (2018). Rapport annuel de l'inspecteur général de la Ville de Montréal. 1-98.
- Busuioc, M. E. (2016). Friend or Foe? Inter-Agency Cooperation, Organizational Reputation, and Turf. *Public Administration*, 94(1), 40-56.
- Busuioc, M. E., & Lodge, M. (2016). The Reputational Basis of Public Accountability. *Governance*, 29(2), 247-263.
- Busuioc, M. E., & Lodge, M. (2017). Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation. *Public Administration Review*, 77(1), 91-100.
- Carpenter, D. P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Carpenter, D. P. (2010). *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and Public Administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26-32.
- Cartier, G. (2018). Commissions of inquiry as vectors for change in public sector ethics: A few thoughts for further research. *Canadian Public Administration*, 61(1), 53-65.
- CEIC. (2015). *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*. Retrieved from Montréal, Québec:
- Christensen, T., & Gornitzka, A. (2019). Reputation Management in Public Agencies: The Relevance of Time, Sector, Audience, and Tasks. *Administration & Society*, 51(6), 885-914.
- De Sousa, L. (2009). Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. *Crime, Law & Social Change*, 53(1), 5-22.
- Di Mascio, F., Maggetti, M., & Natalini, A. (2018). Exploring the Dynamics of Delegation Over Time: Insights from Italian Anti-Corruption Agencies. *Policy Studies Journal*, 48(2), 367-400.
- Gaudreau, F. (2020). Le redressement de l'UPAC. *Le Devoir*.
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research : notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15-31.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self Preservation in Government*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kuris, G. (2015). Watchdogs or Guard Dogs: Do Anti-corruption Agencies Need Strong Teeth? *Policy & Society*, 34, 125-135.
- Maggetti, M., & Verhoest, K. (2014). Unexplored Aspects of Bureaucratic Autonomy: a State of the Field and Ways Forward. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 239-256.
- Maor, M. (2004). Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective. *Governance*, 17(1), 1-28.

- Maor, M. (2011). Organizational Reputations and the Observability of Public Warnings in 10 Pharmaceutical Markets. *Governance*, 24(3), 557-582.
- Maor, M. (2014). Theorizing Bureaucratic Reputation. In A. Waeraas & M. Maor (Eds.), *Organizational Reputation in the Public Sector* (pp. 17-37). New York, N. Y.: Routledge.
- Maor, M., & Sulitzeanu-Kenan, R. (2016). Responsive Change: An Agency Output Response to Reputational Threats. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 31-44.
- Marvel, J. D., & McGrath, R. J. (2015). Congress as manager: oversight hearings and agency morale. *Journal of Public Policy*, 36(3), 489-520.
- Moynihan, D. P., & Soss, J. (2014). Policy Feedback and the Politics of Administration. *Public Administration Review*, 74(3), 320-332.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail- Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3), 449-471.
- Quah, J. S. T. (2010). Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries. *Crime, Law and Social Change*, 53(1), 23-54.
- Québec. (2015). *Examen des orientations, des activités et de la gestion administrative du CLCC*. Québec, QC: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions.
- Reeves-Latour, M., & Morselli, C. (2018). Fighting Corruption in a Time of Crisis: Lessons from a Radical Regulatory Shift Experience *Crime, Law & Social Change*, 69(3), 349-370.
- Schnell, S. (2018). Cheap talk or incredible commitment? (Mis)calculating transparency and anti-corruption. *Governance*, 31, 415-430.
- Stake, R. (2000). Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (2nd ed., pp. 435-454). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stedman, I. (2018). Harnessing the Twittersphere: How using social media can benefit government ethics offices. *Canadian Public Administration*, 61(1), 79-101.
- Thomas, D. R. (2006). A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246.
- Tomic, S. (2018). Legal Independence vs. Leaders' Reputation: Exploring Drivers of Ethics Commissions' Conduct in New Democracies *Public Administration*, 96(3), 544-560.
- Tomic, S. (2019). *Leadership, Institutions & Enforcement: Anti-Corruption Agencies in Serbia, Croatia and Macedonia*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Conclusion: l'évolution de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption

L'autonomie des institutions anticorruption au Québec en trois temps

La diffusion d'institutions anticorruption et la mise en œuvre de politiques cherchant à lutter contre les différentes formes d'abus de pouvoir public auront profondément transformé le réseau de gouvernance d'agences publiques au Québec. Les trois articles présentés au sein de cette thèse proposent chacun l'analyse d'une dimension spécifique de l'évolution de l'autonomie bureaucratique de ces institutions. Le premier article, se concentrant sur la construction de la réputation bureaucratique de l'Unité Permanente Anticorruption, apporte un premier aperçu de l'importance de la légitimité institutionnelle. Analysant trois différentes phases de construction réputationnelle - soit l'enfance, l'éclat et la turbulence - l'article permet d'apprécier les différentes formes de gestion réputationnelle ainsi que les stratégies mobilisées par les agences pour défendre leurs préférences institutionnelles à travers le temps. L'article aborde également les difficultés inhérentes qu'impliquent la gestion d'une réputation bureaucratique : la multiplicité des forums et audiences (i.e. médias, citoyens), l'importance de la réputation performative compte tenu des divers mandats préventifs et répressifs, la difficulté de naviguer la complexité de l'enjeu et des relations inter-organisationnelles, ou encore l'adaptation des stratégies de gestion réputationnelle face au contexte anticorruption et à sa propre évolution organisationnelle. Dépassant les confins du cadre législatif et délégitif *de jure*, ces dynamiques et processus réputationnels demeurent une partie intégrante de l'exercice de l'autonomie bureaucratique *de facto* de l'agence. Au sein de cette thèse, l'article aura permis de mettre en valeur l'importance et la pertinence d'un transfert du cadre théorique de la réputation bureaucratique au contexte des agences anticorruption (Maor, 2004; Tomic, 2019). De plus, l'article aura servi de charpente théorique permettant aux articles subséquents d'explorer d'autres facettes de l'autonomie telles que la collaboration interagence ou la construction évolutive de leurs pouvoirs.

Le second article de cette thèse s'est spécifiquement penché sur la dimension collaborative de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption, notamment du BIG, de l'UPAC, de l'AMP et du BIPA. Au Québec, l'institutionnalisation progressive et soutenue de l'anticorruption à travers le temps aura produit un amalgame d'agences devant collaborer pour lutter contre la corruption sous ses différentes formes. De ce fait, une complexité inhérente de l'environnement institutionnel s'est progressivement installée à travers la superposition de cadres délégitifs *de jure*; produisant un partage de compétences s'exerçant au sein de multiples secteurs et de paliers

gouvernementaux. Ainsi, la coopération inter-organisationnelle s'est interposée comme enjeu crucial pour assurer la mise en œuvre des politiques anticorruption. Compte tenu de ce contexte, l'article cherche à illustrer les défis inhérents à la construction de la collaboration institutionnelle. Notamment, ces institutions doivent considérer les avantages potentiels qu'impliquent la coopération tels que : l'augmentation de leurs capacités grâce à l'agrégation des pouvoirs réglementaires de plusieurs agences, les avantages réputationnels (i.e. performatifs ou technique-professionnel) issus de collaborations réussies aux yeux de divers forums (i.e. sphère politique, médias, citoyens), ou encore les potentielles innovations réglementaires qui peuvent en découler pour lutter contre les multiples formes de la corruption. Cependant, les agences doivent également considérer les possibles difficultés et désavantages inhérents à la collaboration interagence tels que les coûts en termes de ressources, les difficultés de coordination, ou la gestion de pertes réputationnelles provenant d'échecs potentiels ou de conflits juridictionnels. Surtout, l'article met en exergue une dynamique collaborative clé : les agences doivent trouver un équilibre entre la nécessité de préserver leur unicité et leur utilité pour éviter l'obsolescence institutionnelle, tout en collaborant efficacement pour assurer une mise en œuvre des politiques anticorruption. Dans la mesure où l'UPAC, le BIG, le BIPA et l'AMP naviguent à travers des paramètres institutionnels variés en termes de budget, de statuts institutionnels, de procédures de nomination ou encore de paliers gouvernementaux, la collaboration interagence s'avère être un pilier essentiel de l'exercice de leur autonomie bureaucratique *de facto*. Bien que la sédimentation des politiques anticorruption au Québec ait produit un enchevêtrement de cadres législatifs *de jure* qui assure une certaine forme de collaboration; la nature multiforme et adaptable de la corruption qui s'infiltré au sein de plusieurs champs réglementaires incite les agences à collaborer au-delà des paramètres délégatifs initialement imposés. Construisant sur les bases de l'article précédent, l'argumentaire de ce second manuscrit met en valeur l'importance de la collaboration institutionnelle au sein de l'évolution de l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption.

Enfin, le troisième article s'est penché sur l'évolution des pouvoirs et des capacités bureaucratiques des agences anticorruption au Québec au cours de la dernière décennie. Dimension cruciale de l'autonomie, l'article analyse la construction proactive des pouvoirs et des capacités organisationnelles des institutions anticorruption : celles-ci se fient à leur légitimité et à leur réputation bureaucratique pour réorienter leurs paramètres délégatifs en leur faveur. Ainsi, l'article met en valeur la trajectoire institutionnelle des agences anticorruption québécoises en insistant sur

son caractère multi-relationnel. Au-delà de la relation politico-administrative, les agences sont en mesure d'exploiter des sources alternatives de légitimité pour exercer et bâtir leur autonomie bureaucratique. Par exemple, les agences peuvent proactivement élargir leurs juridictions, construire des collaborations interagences pour étendre leurs marges de manœuvre, ou encore cultiver des relations avec d'autres parties prenantes pour mobiliser des coalitions favorables à leurs intérêts. Surtout, un argument clé de l'article souligne le caractère dynamique de la gestion réputationnelle des agences au Québec: celle-ci peut produire des succès ou des échecs qui sont susceptibles de rétroagir sur leur autonomie bureaucratique à travers le temps (Carpenter, 2010; Christensen & Gornitzka, 2019; Salomonsen et al., Forthcoming). Caricaturalement, la conservation d'une réputation bureaucratique positive auprès de multiples forums peut constituer un atout pour une agence cherchant à élargir son autonomie, alors que la multiplication d'échecs réputationnels peut rétroagir dans le temps pour entraver ses efforts et nuire à ses intérêts institutionnels (Salomonsen et al., Forthcoming). Au sein de la thèse, cet article met en valeur l'importance de la nature diachronique et réputationnelle de l'autonomie des institutions anticorruption au-delà des paramètres délégatifs préétablis.

Considérés collectivement, ces trois articles proposent un portrait de l'évolution de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption au Québec en tenant compte des stratégies de gestion réputationnelle, de l'évolution de leurs pouvoirs et de leurs capacités organisationnelles, ainsi que des collaborations interagences qu'elles tentent de forger. Dépassant le référent des cadres légaux et juridiques, l'autonomie des agences anticorruption s'exerce également à travers des dimensions relationnelles et évolutives caractérisés par la multiplicité des acteurs concernés, la diversité des forums réputationnels, ainsi que la complexité de leurs interrelations. Colligées, ces analyses permettent d'apporter des réponses, partielles mais ciblées, quant aux dynamiques institutionnelles soulevées au début de cette thèse à propos des agences anticorruption. Celles-ci seront étayées dans les sections suivantes.

L'évolution de l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption

Les trois dernières décennies auront mis en scène la diffusion d'une pléthore de modèles d'agences anticorruption et le renforcement de leurs pouvoirs organisationnels à travers le temps. Malgré ces tendances, ces institutions ont également constaté la récurrence de multiples difficultés de mise en œuvre opérationnelles et symboliques nuisant à leur efficacité. Souhaitant mieux comprendre les sources de ces tendances évolutives, l'argument central soutient que les institutions

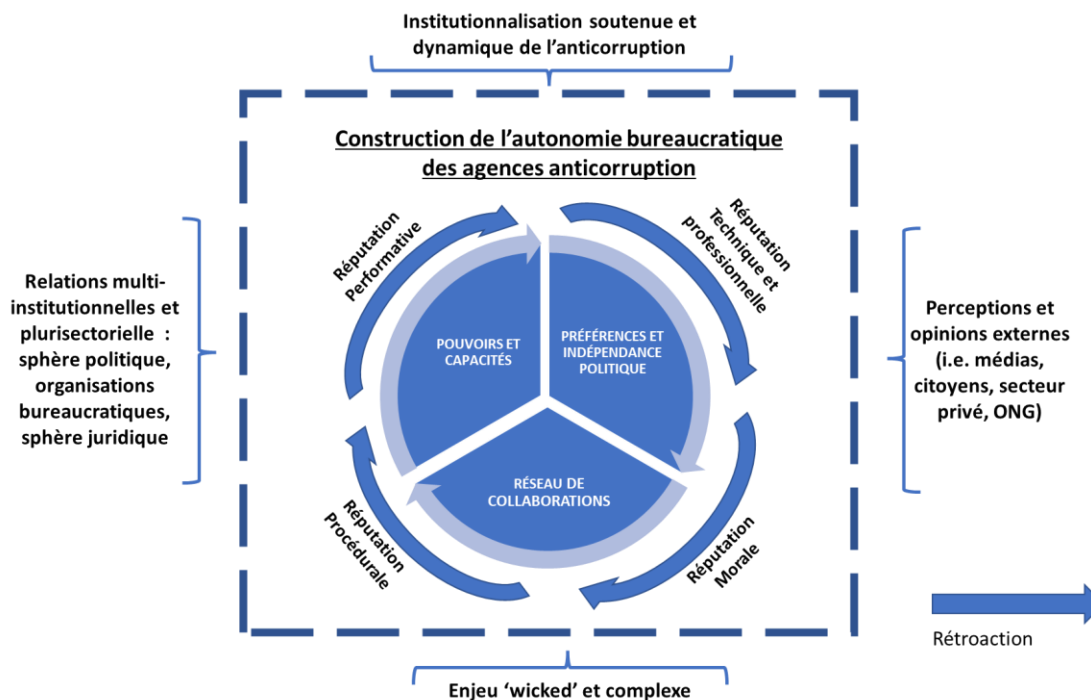
anticorruption tentent de bâtir leur autonomie bureaucratique au-delà de leur cadre délégatif *de jure* initial à travers un processus constructif, relationnel et dynamique. Ce processus s'exerce à travers trois dimensions principales :

- *La défense de leurs préférences et de leur indépendance à travers une gestion de leur réputation bureaucratique.* Ces processus impliquent une variété de stratégies réputationnelles pour s'adapter au contexte inhéremment incertain et politisé de l'anticorruption, ainsi qu'à leur propre évolution institutionnelle. Ceci implique la reconnaissance de multiples forums et audiences en sus de la relation délégative auprès de la sphère politique (i.e. citoyens, médias, sphère juridique), ainsi que des multiples dimensions réputationnelles à travers lesquelles les stratégies de gestion s'exercent (i.e. performative, procédurale, technique et professionnelle et morale). La gestion d'une réputation bureaucratique s'avère complexe et relative aux divers mandats préventifs et répressifs dont sont dotés les agences.
- *La collaboration avec les autres agences de l'environnement institutionnel qui répriment et préviennent les différentes formes de corruption.* La coopération interagence permet d'agrèger leurs pouvoirs réglementaires face à la complexité des schèmes de corruption, de profiter des possibles avantages pour protéger leur autonomie bureaucratique ou encore promouvoir leur utilité institutionnelle et leur réputation bureaucratique. Cependant, les agences doivent y soupeser les possibles désavantages en termes de coûts et de ressources, de possibles pertes réputationnelles qui peuvent être engendrées par les problèmes de coordination, ainsi que les conflits juridictionnels qui peuvent survenir à cause de l'enchevêtrement de compétences et de la complexité de la corruption.
- *La construction proactive de leurs pouvoirs réglementaires et de leurs capacités organisationnelles pour modifier leurs paramètres délégatifs selon leurs préférences institutionnelles.* La nature adaptative, complexe et dissimulée de la corruption incite les agences à parfaire leurs outils réglementaires afin de s'adapter aux défis de mise en œuvre qu'elles rencontrent. Pour modifier leurs paramètres délégatifs, les agences s'appuient sur une gestion réputationnelle auprès de divers forums (i.e. médias, citoyens, sphère politique) et mobilisent des sources externes d'autonomie pour soutenir leurs intérêts institutionnels, élargir leur marge de manœuvre, et étendre leur juridiction – parfois en dépit des volontés initiales des législateurs. Cette construction évolutive met en lumière les effets rétroactifs

qui caractérisent l'évolution institutionnelle des agences anticorruption, où leurs succès et leurs échecs rétroagissent pour soutenir ou entraver leur cheminement.

Chaque article aura souligné l'importance de la réputation bureaucratique qui demeure en filigrane de l'évolution de l'autonomie des institutions anticorruption (Maor, 2004; Tomic, 2018, 2019). Symbolique, subjective et intrinsèquement variable, la réputation bureaucratique des agences demeure inhéremment liée aux différentes dimensions de l'autonomie des agences anticorruption, que ce soit la défense de leurs intérêts et préférences institutionnelles, la collaboration interagence, ou la construction de leurs pouvoirs réglementaires et/ou policiers. Ainsi, la gestion réputationnelle est susceptible de rétroagir positivement ou négativement sur leur cheminement institutionnel et reste loin d'être aisément prévisible à travers le temps. Les défis de mise en œuvre inhérents à la lutte anticorruption forment un contexte institutionnel unique à travers lequel les agences doivent naviguer : leurs stratégies réputationnelles doivent s'adapter au contexte instable et politisé, les outils et pouvoirs réglementaires nécessitent un réajustement constant, et les collaborations interagences se bâtissent à travers le temps en réponse à l'incertitude et à la complexité de la corruption. Le diagramme ci-dessous schématise l'argument central illustré par les trois articles de cette thèse.

Figure 1 : La construction de l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption



En somme, bien que les dynamiques particulières qui caractérisent la lutte anticorruption des trois dernières décennies pourraient se poser comme des dislocations face à une appréciation mécanique des pouvoirs et marges de manœuvre des agences; l'argumentaire triptyque ci-avancé conçoit plutôt ces évolutions comme les processus inhérents à la construction de l'autonomie bureaucratique de ces institutions. Les agences anticorruption s'adaptent à la complexité du phénomène de la corruption ainsi qu'au contexte institutionnel instable en bâtissant leur autonomie bureaucratique. Ceci implique la gestion de multiples forums de redevabilité et de dimensions réputationnelles, afin de modifier leurs paramètres délégatifs initiaux et construire leurs pouvoirs, forger des collaborations interagences et défendre leur indépendance et leurs préférences institutionnelles. Imbriqués de succès et d'échecs, ces processus sont loin d'être prévisibles, unilinéaires ou unidirectionnels; ces efforts dépassent les confins structuro-législatifs des agences et débordent dans l'impondérabilité relationnelle de l'arène politique, publique et médiatique. De cet argumentaire, certaines contributions ciblées peuvent être déclinées qui seront abordées dans les prochaines pages.

Contributions théoriques, méthodologiques et pratiques

Contributions sur le plan théorique

i. Les institutions anticorruption dans le temps

Ces trois articles montrent tout d'abord que l'autonomie bureaucratique des agences anticorruption est multi-dimensionnelle et pluri-relationnelle. Abondant dans le sens des littératures relationnelles et symboliques de l'autonomie bureaucratique, les trois analyses dépassent le cadre structuro-législatif des processus délégatifs pour illustrer les processus réputationnels, collaboratifs et constructifs à l'œuvre. Sur le plan de la littérature portant sur les institutions anticorruption, les contributions visées par cette thèse se déclinent en trois temps.

Dans un premier temps, l'argumentaire propose de revoir le lien unidirectionnel entre la sphère politique et l'agence anticorruption. Présentement, la majorité de la littérature anticorruption se concentre sur les volontés des législateurs et des politiciens pour comprendre les défis de mise en œuvre des politiques. Selon cette école, la faillibilité du design institutionnel reposerait entre les mains des législateurs qui, par manque de volonté politique ou par souci de gérer leur crédibilité en temps de scandale, n'octroieraient pas les outils nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace des politiques anticorruption (Schnell, 2018). Cette perspective circonscrit la majorité des relations institutionnelles au sein des dynamiques délégatives entre le principal politique et l'agence, et laisse peu d'espace analytique au rôle que jouent les acteurs bureaucratiques dans un contexte post-délégatif. À l'inverse, les trois articles de cette thèse auront insisté sur l'importance du point de vue des institutions anticorruption et des stratégies des acteurs bureaucratiques. Loin d'être de simples acteurs passifs face aux limites imposées par la sphère politique, ces derniers sont proactifs quant à leur autonomie bureaucratique et tentent de la construire et de la défendre. Notamment, ces derniers sont en mesure d'exploiter différentes formes d'autonomie auprès d'une diversité de forums, d'élargir leurs juridictions, ou de forger des collaborations interagences pour agréger leurs capacités et leurs pouvoirs. Cette perspective n'exclue en aucun cas l'importance de la relation d'imputabilité entre l'agence anticorruption et la sphère politique : les législateurs demeurent un forum clé à travers lequel les agences tentent de construire leur autonomie. Les dynamiques délégatives demeurent le point de départ institutionnel des agences anticorruption, mais ces dernières sont contraintes de prendre en compte la multiplicité des parties prenantes pour s'adapter à la complexité inhérente de la corruption.

Dans un deuxième temps, cette thèse propose un pont entre la littérature anticorruption et celle de la réputation bureaucratique (Maor, 2004; Tomic, 2019). Encore embryonnaire, l'étude de la gestion réputationnelle des agences anticorruption permet d'analyser l'aspect relationnel de leur autonomie bureaucratique et de leur évolution institutionnelle. Bien que la littérature reconnaisse l'importance des perceptions d'acteurs externes comme la société civile ou les médias (Quah, 2010; Scott & Gong, 2015); les différentes dimensions réputationnelles demeurent sous-exploitées, surtout du point de vue des fonctionnaires responsables de prévenir et réprimer la corruption au quotidien. Dans ce sens, les trois articles mobilisent le cadre théorique réputationnel pour contribuer une perspective multidimensionnelle de l'autonomie des institutions anticorruption. Tel que mis en valeur au sein des trois articles, la réputation bureaucratique demeure en filigrane au sein de trois aspects fondamentaux de l'autonomie des institutions: 1) les agences s'appuient sur leur réputation bureaucratique pour défendre leurs préférences, leurs intérêts et leur indépendance en adaptant leurs stratégies au contexte hypermédiatisé ainsi qu'à leur propre évolution institutionnelle; 2) les considérations réputationnelles deviennent importantes lorsque les agences tentent de bâtir des réseaux de collaboration institutionnelle, où celles-ci évaluent les possibles pertes ou avantages réputationnels qui peuvent en découler; 3) les agences mobilisent leur réputation pour construire leurs pouvoirs et modifier leurs paramètres délégatifs, où leurs succès et échecs sont susceptibles de rétroagir à travers le temps pour faciliter ou contraindre leur cheminement institutionnel.

À travers les trois articles, différentes stratégies réputationnelles ont été mises en lumière qui mobilisent les quatre dimensions réputationnelles proposées par Carpenter (2001, 2010). Par exemple, les agences anticorruption peuvent proactivement communiquer avec leurs forums et audiences, augmenter volontairement leurs structures de redevabilité, ou encore être sélectivement transparentes au-delà de leurs obligations légales. Bien que la réputation performative demeure la dimension réputationnelle qui préoccupe l'avant-scène pour une agence anticorruption - que ce soit pour ses mandats préventifs ou répressifs - ces dernières sont en mesure d'investir dans les dimensions morale, technique et professionnelle ou procédurale de manière à adapter leurs stratégies selon le contexte et selon les forums en question. En effet, une agence anticorruption ayant établi une réputation performative positive auprès de forums clés se trouve idéalement positionnée pour exploiter la dimension technique et professionnelle ou procédurale de sa réputation pour bâtir des collaborations, promouvoir son image auprès d'acteurs internationaux,

ou miser davantage sur la prévention auprès des citoyens (Scott & Gong, 2015). Cette perspective insiste sur le caractère symbolique et perceptuel de l'autonomie bureaucratique (Carpenter & Krause, 2012): les réputations varient selon les perspectives des différents acteurs, dont sa gestion peut parfois être imprévisible.

Dans un troisième temps, les trois articles présentés insistent sur la multiplicité des acteurs à prendre en compte au sein du contexte institutionnel. Au sein de la littérature, les agences anticorruption sont souvent étudiées en isolement, éclipsant l'importance des multiples acteurs qui luttent contre les diverses formes de corruption - parfois sans pouvoirs répressifs ou policiers. Bien que la relation politico-bureaucratique soit essentielle, l'approche relationnelle et réputationnelle de l'autonomie bureaucratique ci-développée insiste d'une part sur l'importance des multiples forums réputationnels envers lesquels les agences sont redevables, et d'autre part, sur les réseaux de collaboration interagence qui peuvent être bâtis à travers le temps. La multiplicité des acteurs complexifie les interrelations entre parties prenantes, ce qui échappe souvent aux approches centrées sur la théorie du principal-agent (Busuioc, 2016). Ceci permet également de mettre en lumière la variabilité des modèles institutionnels autant répressifs que préventifs qui ne sont pas dotés de pouvoirs policiers: certaines agences luttent contre des formes spécifiques de la corruption avec des pouvoirs administratifs et réglementaires. Celles-ci contribuent à la lutte contre la corruption à divers stades, participent à forger des réseaux de collaboration, et deviennent des acteurs clés pour la construction et la gestion d'une réputation bureaucratique. De plus, ces agences sont parfois imbriquées au sein de modèles délégatifs innovateurs à divers paliers gouvernementaux (Di Mascio et al., 2018). En somme, ces articles auront souligné l'importance de prendre en compte la multitude d'agences répressives et préventives qui luttent contre la corruption au sein du contexte institutionnel.

Dans un quatrième temps, le cadre analytique étayé au fil des trois articles permet d'insister sur l'importance du caractère évolutif de l'autonomie des institutions anticorruption. Trop souvent, la vision unidirectionnelle des approches basées sur la théorie du principal-agent demeure relativement statique – surtout dans l'objectif de demeurer stables et universels dans leurs prédictions. Les articles de cette thèse insistent au contraire sur le caractère évolutif des institutions anticorruption (Mungiu-Pippidi, 2015; Saint-Martin, 2015). La variabilité du contexte institutionnel, incluant l'ajout, la sédimentation et la refonte soutenue d'institutions anticorruption, nécessite une appréciation de la complexité engendrée en ce qui concerne l'enchevêtrement de

structures et la complexité des relations inter-institutionnelles. Par ailleurs, les articles auront souligné le rôle des gestionnaires publics au sein de ce changement : loin d'être passifs face aux velléités de la sphère politique, ces derniers participent à orienter l'évolution des paramètres délégatifs de leur agence, et demeurent proactifs quant à la promotion de leurs préférences institutionnelles. Finalement, la réputation bureaucratique des agences anticorruption demeure inhéremment provisionnelle et variable à travers le temps : la gestion de celle-ci demeure susceptible de rétroagir sur le cheminement des agences autant par ses succès que ses échecs.

ii. Contributions au champ de l'administration publique

En ce qui concerne le champ de l'administration publique, le contexte idiosyncratique des agences anticorruption permet d'envisager trois contributions distinctes. Premièrement, les agences anticorruption permettent de faire un 'test acide' du cadre théorique de la réputation bureaucratique, dans la mesure où le contexte hautement politisé et hypermédiatisé de l'anticorruption permet d'analyser l'autonomie et la réputation bureaucratique au sein de conditions de redevabilité dites 'high-stakes' (Busuioc & Lodge, 2017). En effet, la mise en œuvre des politiques anticorruption représente un enjeu quasi-existential pour les deux acteurs : la sphère politique doit projeter une crédibilité et une intégrité quant à la lutte anticorruption, alors que les agences se doivent de réguler et d'enquêter la corruption sans se soucier de l'impact politique de leurs décisions et de leurs agissements. Dans ce sens, les scandales de corruption qui peuvent survenir dans les médias, les enquêtes policières menées au sein de partis politiques ou encore les décisions réglementaires influençant des secteurs d'activités entiers (i.e. la décision de mettre une entreprise sur la liste noire) sont la plupart du temps des enjeux hautement politisés et médiatisés. Les enjeux réputationnels imbriqués au sein de la relation politico-bureaucratique sont alors à leur zénith. Contribuant à la validité des analyses, ce contexte permet de faire ressortir, autant empiriquement que théoriquement, l'importance cruciale des enjeux d'autonomie, de réputation bureaucratique et d'indépendance institutionnelle.

Deuxièmement, les agences anticorruption font partie des rares institutions qui sont dotées du mandat de surveiller la sphère politique. Cette interrelation entre acteurs aura créé des opportunités pour observer des dynamiques uniques encore peu étudiées pour le cadre théorique réputationnel. En effet, la majorité de la littérature réputationnelle émane des agences indépendantes et régulatrices du secteur pharmaceutique, des télécommunications ou de la sécurité alimentaire (Maor, 2014). Les agences anticorruption amènent une complexité ajoutée par le fait

même que la sphère politique est à la fois un forum de redevabilité et un acteur à réguler et surveiller – une dynamique qui échappe la plupart du temps aux modèles théoriques unidirectionnels. À travers les articles, cette relation a permis d’analyser des interactions uniques – parfois de confrontation – qui auraient été peu visibles pour d’autres types d’agences régulatrices. Encore une fois, les enjeux réputationnels qui émanent de cette relation se trouvent projetées à l’avant-plan de la sphère publique et médiatique, ce qui aura contribué à leur observabilité empirique et à leur fiabilité théorique.

Troisièmement, ces trois articles auront insisté sur l’importance des théories émanant du champ de l’administration publique pour comprendre la lutte anticorruption du point de vue des fonctionnaires publics qui sont responsables de la mise en œuvre des politiques. En effet, la littérature actuelle s’appuie fermement sur les disciplines de la criminologie, de l’économie, de la science politique : la contribution de l’administration publique demeure insuffisamment exploitée (Bautista-Beauchesne & Garzon, 2019; Bozeman et al., 2018). Dans ce sens, l’apport d’une perspective théorique provenant de l’administration publique aura souligné la centralité du rôle des fonctionnaires responsables de la mise en œuvre des politiques anticorruption, où ces derniers sont proactifs quant à la construction de leur autonomie bureaucratique, et mobilisent des stratégies réputationnelles pour défendre leurs préférences. La corruption étant intimement liée à l’usage de pouvoirs ou de fonds publics, les modèles théoriques provenant du champ de l’administration publique sont idéalement placés pour contribuer à cette littérature.

Contributions sur le plan méthodologique

L’avantage d’avoir produit trois articles distincts aura été de pouvoir mobiliser différentes méthodologies au sein des trois devis de recherche, dont trois contributions peuvent être dérivées. Premièrement les méthodes mixtes demeurent encore peu mobilisées au sein de la littérature anticorruption (Bautista-Beauchesne & Garzon, 2019; Gans-Morse et al., 2018). En arguant pour leur utilité, les trois devis de recherche présentés se servent des méthodes mixtes pour répondre à leurs questions de recherche respectives. Cette stratégie de recherche aura aidé à pallier, au moins en partie, à la complexité et à l’incertitude inhérente de la corruption et de l’anticorruption : l’approche qualitative contribue une perspective riche et détaillée des relations entre acteurs institutionnels alors que l’approche quantitative aura permis d’aborder l’étendue des perceptions prévalentes des forums de redevabilité variés. Allant de pair avec une plus grande transdisciplinarité au sein du champ, l’inter-fertilisation des approches méthodologiques

permettrait d'enrichir les analyses (Id.). Notamment, cette stratégie de recherche a été essentielle pour aborder les enjeux réputationnels qui demeurent intrinsèquement symboliques et basés sur les perceptions des acteurs : les histoires narratives qualitatives ont été analysées de pair avec une analyse quantitative de contenu des médias et des communications officielles. Bien que nécessitant une adaptation au contexte et aux questions de recherche spécifiques, les devis mixtes présentés pourraient être répliqués pour étudier d'autres contextes ou institutions anticorruption.

Deuxièmement, cette thèse argue pour la pertinence de l'utilisation de méthodes variées pour mieux comprendre la lutte anticorruption. Présentement, la majorité des méthodes mobilisées au sein de la littérature sont l'étude de cas (pour les études qualitatives) et les analyses de régression (pour les études quantitatives) (Gans-Morse et al., 2018). Cependant, la complexité de la corruption devrait inciter les chercheurs à mobiliser une plus grande variété de méthodes pour tenter, tant bien que mal, de cerner ces phénomènes peu observables. Notamment, l'analyse narrative a été mobilisée au sein de cette recherche pour analyser la construction réputationnelle d'une agence anticorruption: les histoires narratives demeurent sous-utilisées dans la littérature anticorruption ou confinées à certaines disciplines comme l'anthropologie. Existait plusieurs démarches narratives, celles-ci pourraient être utilisées au sein de différents contextes de recherche pour mieux comprendre une variété de phénomènes entourant les institutions anticorruption.

Troisièmement, cette thèse souligne la nécessité de multiplier les différents types de données qualitatives et quantitatives récoltées. Les articles présentés se sont efforcés d'utiliser des données d'entrevue, d'observation participante, d'articles médiatiques, de données de sites web ou encore de publications officielles. Bien que chronophage dans sa récolte et son traitement, cet amalgame de différentes sources et types de données aura contribué à réduire l'incertitude au sein des analyses, et d'aborder des enjeux 'messy' et difficilement mesurables comme la réputation ou les perceptions envers les institutions anticorruption. Cette approche s'est révélée cruciale pour analyser la complexité et la variabilité des réputations bureaucratiques des agences anticorruption, et pourrait être reproduite pour aborder d'autres types d'agences bureaucratiques au sein de différents contextes (Carpenter, 2010). Finalement, ces données ont également permis d'apporter une plus grande sensibilité au changement et à la temporalité. Que ce soit au niveau des articles médiatiques ou des communications officielles, l'importance du caractère évolutif des phénomènes étudiés ne peut être sous-estimée.

Contributions sur le plan pratique

L'administration publique étant particulièrement concernée par sa pertinence sur le plan pratique (Raadschelders & Lee, 2011); cette thèse propose certaines pistes qui pourraient potentiellement servir aux gestionnaires publics qui luttent contre la corruption. Tout d'abord, le cadre conceptuel réputationnel, composé des différents forums et dimensions réputationnelles (*performative, technique et professionnelle, morale et procédurale*), amène une cartographie initiale pour préciser les contours d'une réputation bureaucratique. Évidemment, une réputation doit être contextualisée par rapport au type d'agence : les agences régulatrices et préventives ont des priorités différentes que celles qui sont orientées vers la répression ou les enquêtes policières. Que ce soit pour convaincre les citoyens, les médias ou les législateurs, les agences sont contraintes de démontrer leur utilité, leur unicité et leur raison d'être institutionnelle, ce qui place la réputation performative au centre de leurs préoccupations stratégiques (Carpenter & Krause, 2012). Cependant, bien que la réputation performative demeure le fer de lance de la réputation bureaucratique d'une agence anticorruption, ces articles ont démontré la valeur ajoutée d'une diversification des investissements au sein des autres dimensions réputationnelles en profitant de la diversité des mandats et des responsabilités qui leur sont confiés. Une réputation positive en termes technique et professionnelle ou procédurale peut constituer un atout considérable pour défendre ses intérêts institutionnels auprès de la sphère politique ou des médias.

Parallèlement, les trois articles mettent en évidence les multiples avantages pour une agence de prendre en compte la multiplicité des forums de redevabilité. Alors que la sphère politique et médiatique sont les deux forums avec lesquels les agences interagissent le plus - souvent par force d'obligations légales - les diverses parties prenantes de la lutte anticorruption ne peuvent être négligées au sein des stratégies réputationnelles. D'un point de vue pratique, les citoyens, le secteur privé, la sphère judiciaire, les organisations non-gouvernementales, les acteurs internationaux, ou les autres agences gouvernementales constituent des forums cruciaux au sein des stratégies de gestion. Dans une perspective de construction d'autonomie bureaucratique, la réputation constitue un capital symbolique pour promouvoir ses intérêts et défendre son indépendance : les multiples forums constituent des sources d'autonomie qui dépassent le cadre des relations politico-bureaucratiques.

Du point de vue de la sphère politique, les articles de cette thèse proposent que l'amélioration des relations politico-bureaucratiques entre législateurs et les agences anticorruption passe par

l'adoption d'une perspective à long terme de la lutte anticorruption. La reconnaissance des difficultés intrinsèques de mise en œuvre amène à considérer l'importance des forces rétroactives au cœur du cheminement institutionnel des agences concernant leur autonomie bureaucratique et les pouvoirs qui leur sont délégués. Ceci inclus également la reconnaissance de la multiplicité des forums réputationnels de redevabilité des agences, permettant de mieux appréhender leur environnement complexe et multi-relationnel. La mise en œuvre des politiques anticorruption produit rarement des résultats probants et quantifiables à court terme (Quah, 2010; Rothstein, 2011a, 2011b); ceci implique que l'évolution du design institutionnel et des paramètres délégatifs des agences ressort davantage d'un processus bureaucratique proactif face aux difficultés de mise en œuvre - qui bénéficierait davantage d'une coopération entre les deux sphères plutôt qu'une politisation entre adversaires institutionnels (Di Mascio et al., 2018; Schnell, 2018).

Enfin, les trois articles de cette thèse suggèrent également aux gestionnaires publics l'importance des dynamiques temporelles à l'œuvre. D'un côté, une performance soutenue ou des investissements réputationnels peuvent être mobilisés ultérieurement pour faciliter les relations institutionnelles et aider dans la défense d'intérêts organisationnels. Simultanément, les erreurs réglementaires ou les mauvaises décisions ont tendance à rétroagir à travers le temps pour compliquer la mise en œuvre des politiques, ou dégrader la crédibilité de l'agence auprès de forums clés. Dans ce sens, une réputation bureaucratique demeure intrinsèquement variable à travers le temps. Par ailleurs, cette sensibilité au changement amène à réfléchir sur l'évolution institutionnelle des agences et l'adaptabilité de la gestion réputationnelle (Christensen & Gornitzka, 2019). Pour une agence fraîchement instituée, la réputation performative demeure sa première préoccupation pour prouver sa raison d'être; alors que pour une agence ayant déjà démontré son utilité institutionnelle au fil des années, les autres dimensions réputationnelles peuvent servir de levier pour faciliter la mise en œuvre des politiques et les relations avec les multiples parties prenantes. Par extension, une agence anticorruption ayant subi des pertes réputationnelles devrait être en mesure de reconstruire son image au fil du temps; la multiplicité des forums et des dimensions réputationnelles constitue des avenues pour reconstruire la crédibilité institutionnelle. En guise d'exemple, ceci fut le cas pour l'agence anticorruption hongkongaise vers la fin des années 1970. À la suite de confrontations entre l'agence et la police générale ayant résulté en une perte de confiance envers l'institution anticorruption, celle-ci a monté une campagne de terrain de

sensibilisation intensive pour redorer son image auprès des citoyens et des commerçants (Scott & Gong, 2015, pp. 90-91).

Limites de la thèse : transférabilité et contextualisation

Bien que cette thèse souhaite apporter des contributions aux champs de l'anticorruption et de l'administration publique, l'ensemble des analyses avancées demeurent imparfaites, provisoires, et tributaires du format dans lequel elles sont présentées. En ce sens, quelques limites et dimensions inexplorées méritent d'être passées en revue.

L'autonomie bureaucratique contextualisée

L'évolution de l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption analysée au sein de cette recherche doit être circonscrite à son contexte spatio-temporel (Raadschelders, 2011; Tracy, 2010). Les analyses ont été effectuées au sein du contexte de recherche Québécois : les institutions particulières, les formes de gouvernement ou encore le cheminement historique anticorruption propres au Québec forment la source empirique des analyses présentées. En ce sens, la transférabilité des cadres théoriques et méthodologiques se doit d'être prudente et adaptée à d'autres contextes de recherche (Id.). Par exemple, une portion prépondérante de la littérature anticorruption émane de contextes politiques non-démocratiques ou moins industrialisés que celui du Québec (Gans-Morse et al., 2018). La proactivité des gestionnaires publics ne serait peut-être pas possible dans un contexte non-démocratique où la sphère politique occuperait un poids écrasant sur l'appareil bureaucratique. En effet, certaines dynamiques de confrontation soulignées entre la sphère politique et la sphère bureaucratique seraient difficilement observables au sein de d'autres contextes dits 'limited/closed access' (North et al., 2009). Ainsi, le concept de réputation ou d'autonomie bureaucratique deviendrait moins important par rapport à celui de la volonté politique. D'un point de vue méthodologique, les entrevues semi-dirigées ou les séances d'observation pourraient ne pas être possibles dans certains contextes où les fonctionnaires n'ont pas l'espace pour interagir libre de contraintes.

Par ailleurs, les autres facettes de l'autonomie bureaucratique ne s'appliquent pas aveuglément à tous les contextes socio-politiques. Les dynamiques de coopération interagence décrites entre les agences du Québec pourraient être moins visibles ou pertinentes dans un contexte institutionnel avec une différente configuration de paliers gouvernementaux. De même, la sédimentation des institutions anticorruption au Québec – bien qu'observée au sein de d'autres contextes (Di Mascio et al., 2018) – constitue un environnement propice à l'interaction entre

agences bureaucratiques. Bien que l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption puisse servir de point d'appui pour comprendre d'autres types d'agences régulatrices, la gestion réputationnelle serait possiblement moins prépondérante pour une agence qui interagit moins avec les médias, ou pour laquelle les mandats nécessitent peu de coopération avec les autres institutions bureaucratiques.

Angle-morts de l'autonomie et la réputation des institutions anticorruption

En tant que cadre théorique et conceptuel, l'autonomie et la réputation bureaucratique ne prétend pas concevoir l'entièreté des réalités auxquelles sont confrontées les institutions anticorruption. Premièrement, cette approche offre peu d'éclaircissements quant à la formulation initiale des politiques anticorruption : les décisions des législateurs de mettre en œuvre une nouvelle agence reste en-dehors du cadre de référence bureaucratique. Alors que les agences peuvent participer à réorienter les paramètres délégatifs initiaux, ou encore participer dans la formulation des futures politiques, celles-ci ne peuvent intervenir au point d'origine. D'autres cadres théoriques sur la diffusion internationale des politiques ou des réponses régulatrices en temps de crise seraient alors mieux outillés. Toutefois, les articles de cette thèse auront mis l'emphase sur l'importance des dynamiques post-délégatives pour comprendre l'évolution des institutions, qui, peuvent s'avérer plus importantes et conséquentielles à travers le temps (Di Mascio et al., 2018).

Deuxièmement, bien que les articles de cette thèse se soient efforcés d'examiner les dynamiques internes qui pouvaient ressortir et influencer les dynamiques collaboratives ou réputationnelles, le cadre théorique de la réputation bureaucratique analyse majoritairement l'interaction entre l'agence et ses forums externes. En effet, l'approche théorique amène à considérer la réputation organisationnelle de manière quasi-homogène. En revanche, il est devenu apparent au fil de cette recherche que les dynamiques internes peuvent être sources de conceptions divergentes de l'organisation, de luttes de pouvoir ou de diversité de perceptions. Il est donc important de mettre en garde que la réputation bureaucratique prévalente d'une agence ne reflète pas *ipso facto* la somme de ses parties. Bien que cette dimension échappe aux contours du cadre analytique, la réputation bureaucratique qu'une agence entretient envers ses forums de redevabilité demeure la dimension principale permettant à une agence de construire son autonomie et naviguer à travers le contexte institutionnel. Cependant, cette nuance amène un degré additionnel d'imprévisibilité et d'incertitude quant à la complexité de la construction réputationnelle.

Troisièmement, le cadre théorique avancé n'offre pas de prescription normative. Proposant une analyse des agissements des agences bureaucratiques et de la construction de leur autonomie, les articles de cette thèse s'aventurent peu quant à dénouer si ces dynamiques sont automatiquement souhaitables. À sa surface, l'augmentation de l'autonomie bureaucratique des institutions anticorruption leurs permettraient d'avoir moins de contraintes pour exercer leurs mandats, et donc d'être plus efficaces pour réprimer et prévenir la corruption. Cependant, la littérature a d'ores et déjà souligné dans certains contextes l'instrumentalisation de l'anticorruption à des fins de répression politique (Manion, 2004); ainsi que les possibles désavantages en termes de pertes d'efficacité que peut engendrer un excès de surveillance et de règles sur le management public (Anechiarico & Jacobs, 1994, 1996, 2002). Cette question, explorée par d'autres, demeure néanmoins pertinente : *quis custodiet ipsos custodes* (qui gardera les gardiens?). Le cadre théorique mobilisé demeure peu adapté pour aborder les limites du pouvoir bureaucratique ou le possible déficit démocratique, dans la mesure où le point de vue du gestionnaire public est placé au centre des analyses avancées. Toutefois, cette préoccupation reste importante pour assurer que les institutions anticorruption demeurent redevables et pertinentes.

Limites des articles et leur format

Une autre limite inhérente à cette thèse provient du format dans lequel cette recherche a été effectuée. Le choix de produire trois articles, bien que présentant une multitude d'avantages, comporte son lot d'inconvénients. D'une part, il ne faudrait pas perdre de vue que chaque design de recherche comporte ses propres limites qui sont explorés au sein des articles respectifs. En effet, l'analyse narrative, l'étude de cas (simple et multiple) ou encore l'analyse quantitative de contenu, comportent chacune leurs limites méthodologiques. D'autre part, bien que le processus de publication académique ait, sans l'ombre d'un doute, contribué à améliorer les versions finales des articles; plusieurs facettes de la recherche n'ont pu être incluses pour cause de la restriction sur le nombre de mots ou d'exigences de la part des réviseurs ou éditeurs. Ainsi, l'écriture des articles reflète les compromis qui ont été nécessaires au sein du processus de publication. Notamment, certaines citations ont dû être écourtées ou enlevées, et certaines analyses auraient mérité d'être élaborées davantage; ce qui sera abordé dans la section suivante.

Dimensions inexplorées et pistes de recherche

Au fil de cette recherche, certains thèmes ou variables d'analyse n'ont pu être explorés pour cause de limite de temps, de mots, ou de manque de données suffisantes : des recherches

futures pourraient contribuer à éclaircir ces pistes. Premièrement, lorsqu'initialement utilisé par Carpenter (2001), l'analyse de la réputation bureaucratique comportait des analyses individuelles des dirigeants d'agences. Bien que la littérature actuelle ait divergé de cette démarche – sûrement pour cause d'accessibilité de données – de futures recherches pourraient s'aventurer à mieux comprendre le rôle spécifique des dirigeants d'institutions anticorruption au sein de la construction réputationnelle. Les motivations personnelles, les processus de décision en temps de crise, la communication exclusive entre dirigeants d'agences, ou encore la gestion de l'équilibre organisationnel interne demeure très peu exploité au sein de la littérature anticorruption (Di Mascio et al., 2018). Cette démarche nécessiterait sûrement des entretiens approfondis avec les acteurs centraux les plus médiatisés de l'anticorruption, pour enrichir notre compréhension de la construction réputationnelle au plus haut sommet décisionnel. L'analyse narrative serait expressément outillée pour mener ce genre de recherche, pouvant accéder aux fondements des relations interpersonnelles, voir émotionnelles, qui sous-tendent les motivations des acteurs - pourvu qu'un accès à ces personnalités soit possible (Dodge et al., 2005).

Deuxièmement, ces articles portent à réflexion quant à la réputation morale qui semble sous-exploitée par les institutions anticorruption. Par exemple, compte tenu de la nature des responsabilités qui leur sont confiées, une réputation morale pourrait contribuer à convaincre les citoyens du bien-fondé de leurs décisions réglementaires, ou encore, faciliter les différents mandats de prévention comme la sensibilisation. Ceci se reflète plus largement dans la littérature sur la réputation bureaucratique, où peu d'agences semblent dédier des ressources pour gérer cette dimension réputationnelle (Christensen & Gornitzka, 2019). Davantage de recherches pourraient explorer les sources de cette lacune, ou encore, les avantages potentiels qui pourraient en être dérivés. Il a été remarqué au fil de cette recherche que les agences ayant un statut institutionnel précaire investissent parfois davantage dans leur réputation morale : l'utilisation de données comparatives entre agences pourraient potentiellement creuser cette relation plus profondément.

Troisièmement, l'ensemble de cette recherche s'est déroulée dans un contexte institutionnel démocratique et industrialisé. Cependant, une vaste portion de la littérature est effectuée dans des contextes non/semi-démocratiques : les institutions anticorruption doivent composer avec des relations politico-bureaucratiques où les relations informelles peuvent prendre préséance sur les contre-pouvoirs formels. Ces réalités institutionnelles variées ne rendent pas nécessairement l'application du cadre théorique réputationnel superflu, mais présentent plutôt une opportunité

d'explorer la place qu'une réputation bureaucratique puisse occuper dans ces contextes. Davantage de recherches pourraient se pencher sur l'apport d'une réputation bureaucratique pour composer avec ces défis : l'importance des différents forums comme les médias ou les citoyens, ou encore les différentes stratégies réputationnelles utilisées par les agences pour construire leur autonomie, promouvoir leurs intérêts et défendre leur indépendance.

In fine

L'ensemble de cette recherche s'est aventurée à mieux comprendre la gestion réputationnelle des agences anticorruption et l'évolution de leur autonomie bureaucratique à travers le temps. Les trois articles amènent à considérer des dynamiques institutionnelles évolutives et symboliques qui méritent d'être explorées davantage au sein du champ. Il est espéré qu'une plus grande interfertilisation méthodologique et théorique permettra aux chercheurs d'amener de nouvelles conceptualisations et des thèmes de recherche innovants pour poursuivre l'élan impressionnant des recherches anticorruption actuelles (Mungiu-Pippidi & Heywood, 2020). La perspective de l'administration publique ne peut se permettre de rester en périphérie de ce projet collectif, dans la mesure où le gestionnaire public demeurera l'artisan principal de la mise en œuvre des politiques anticorruption.

Références

- Alon-Barkat, S., & Gilad, S. (2016). Political control or legitimacy deficit? Bureaucracies' symbolic responses to bottom-up public pressures. *Policy & Politics*, 44(1), 41-58.
- Alvesson, M. (2003). Beyond Neopositivists, Romantics, and Localists: A Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research. *The Academy of Management Review*, 28(1), 13-33.
- Alvesson, M., & Sandberg, J. (2011). Generating Research Questions Through Problematization. *Academy of Management Review*, 36(2), 247-271.
- Anand, A., & Sossin, L. (2018). Independence and accountability in public and private governance. *Canadian Public Administration*, 61(1), 15-35.
- Anechiarico, F., & Jacobs, J. B. (1994). Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration. *Public Administration Review*, 54(5), 465-473.
- Anechiarico, F., & Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: IL: University of Chicago Press.
- Anechiarico, F., & Jacobs, J. B. (2002). Corruption Control in New York and its Discontents. In A. J. Heidenheimer & M. Johnston (Eds.), *Political Corruption. Concepts & Contexts* (3rd ed., pp. 665-686). New Brunswick: NJ: Transaction Publishers.
- Argandona, A. (2007). The United Nations Convention Against Corruption and its Impact on International Companies. *Journal of Business Ethics*, 74, 481-496.
- Aucoin, P. (2012). New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. *Governance*, 25(2), 177-199.
- Batory, A. (2012). Why do Anti-Corruption Laws Fail in Central Eastern Europe? A Target Compliance Perspective. *Regulation & Governance*, 6, 66-82.
- Batory, A. (2022). A free lunch from the EU? Public perceptions of corruption in cohesion policy expenditure in post-communist EU member states. *Journal of European Integration*, 43(6), 651-666.
- Batory, A., & Svensson, S. (2020). Regulating Collaboration: The Legal Framework of Collaborative Governance in Ten European Countries. *International Journal of Public Administration*, 43(9), 780-789.
- Bauhr, M. (2016). Need or Greed? Conditions for Collective Action against Corruption. *Governance*, 30(4), 1-21.
- Bautista-Beauchesne, N. (2020). Corruption and anti-corruption: a folklore problem? *Crime, Law and Social Change*, 73(2), 159-180.
- Bautista-Beauchesne, N. (2021). Crafting Anti-corruption Agencies' Bureaucratic Reputation: An Uphill Battle. *Crime, Law & Social Change*, 75(4), 327-329.
- Bautista-Beauchesne, N., & Garzon, C. (2019). Conceptualizing Corruption Prevention: A Systematic Literature Review. *Journal of Financial Crime*, 26(3), 719-745.
- Bélair-Cirino, M. (2017). Le numéro 2 de l'UPAC démissionne. *Le Devoir*.
- Béland, D. (2010). Reconsidering Policy Feedback: How Policies Affect Politics. *Administration & Society*, 42(5), 568-590.
- Berry, J. M. (2002). Validity and Reliability in Elite Interviewing. *Political Science and Politics*, 35(4), 679-682.
- BIG. (2018). Rapport annuel de l'inspecteur général de la Ville de Montréal. 1-98.
- BIPA. (2019). *Rapport annuel du Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative de la Ville de Saint-Jérôme*. Retrieved from Québec, Canada:

- Boon, J., Salomonsen, H. H., & Verhoest, K. (2021). A Reputation for What, to Whom, and in Which Task Environment: A Commentary. *Regulation & Governance*, 15(2), 428-441.
- Borins, S. F. (2012). Making Narrative Count: A Narratological Approach to Public Management Innovation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 143-164.
- Bouckaert, G., Peters, G. B., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. England: U.K.: Palgrave Macmillan.
- Bourgault-Côté, G. (2016). L'arrêt Jordan force l'UPAC à revoir ses méthodes. *Le Devoir*.
- Bozeman, B., Molina, A. L. J., & Kaufmann, W. (2018). Angling for Sharks, Not Pilot Fish: Deep Corruption, Venal Corruption, and Public Values Failure. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 5-27.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. doi:10.1111/puar.12238
- Busuioc, M. E. (2016). Friend or Foe? Inter-Agency Cooperation, Organizational Reputation, and Turf. *Public Administration*, 94(1), 40-56.
- Busuioc, M. E., & Lodge, M. (2016). The Reputational Basis of Public Accountability. *Governance*, 29(2), 247-263.
- Busuioc, M. E., & Lodge, M. (2017). Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation. *Public Administration Review*, 77(1), 91-100.
- Busuioc, M. E., & Rimkutè, D. (2019). Meeting Expectations in the EU Regulatory State? Regulatory Communications Amid Conflicting Institutional Demands. *Journal of European Public Policy*, 1-22.
- Capelos, T., Provost, C., Parouti, M., Barnett, J., Chenoweth, J., Fife-Schaw, C., & Kelay, T. (2016). Ingredients of Institutional Reputations and Citizen Engagement with Regulators. *Regulation & Governance*, 10, 350-367.
- Carpenter, D. P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Carpenter, D. P. (2010). *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Carpenter, D. P. (2018). Institutional Strangulation: Bureaucratic Politics and Financial Reform in the Obama Administration. *Perspectives on Politics*, 8(3), 825-846.
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and Public Administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26-32.
- Cartier, G. (2018). Commissions of inquiry as vectors for change in public sector ethics: A few thoughts for further research. *Canadian Public Administration*, 61(1), 53-65.
- CEIC. (2014). *Audience Volume 232*. Retrieved from Montréal, QC.:
- CEIC. (2015). *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*. Retrieved from Montréal, Québec:
- Christensen, T., & Gornitzka, A. (2019). Reputation Management in Public Agencies: The Relevance of Time, Sector, Audience, and Tasks. *Administration & Society*, 51(6), 885-914.
- Christensen, T., Laegrid, P., & Rykkja, L. H. (2015). The Challenges of Coordination in National Security Management – the Case of the Terrorist Attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352-372.

- CLCC. (2014). *Mémoire présenté à la CEIC*. Retrieved from Québec: Unité permanente Anticorruption:
- Congress, U. S. (2017). Theodore Roosevelt: His Life and Times on Film. Retrieved from <https://www.loc.gov/collections/theodore-roosevelt-films/articles-and-essays/sound-recordings-of-theodore-roosevelts-voice/#pcp>
- Corriveau, J. (2013). Applebaum arrêté par l'UPAC: 14 chefs d'accusation. *Le Devoir*.
- Corriveau, J., & Caillou, A. (2018). Le commissaire de l'UPAC, Robert Lafrenière, quittera ses fonctions le 2 novembre prochain. *Le Devoir*.
- Cresswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris, France: Éditions Seuil.
- CSUPAC. (2020). *Rapport d'activité pour l'année 2019-2020*. Québec, QC: Comité de Surveillance de l'Unité Permanente Anticorruption
- De Sousa, L. (2009). Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. *Crime, Law & Social Change*, 53(1), 5-22.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service. Serving not Steering*. New York: NY: M.E. Sharpe
- Di Mascio, F., Maggetti, M., & Natalini, A. (2018). Exploring the Dynamics of Delegation Over Time: Insights from Italian Anti-Corruption Agencies. *Policy Studies Journal*, 48(2), 367-400.
- Dodge, J. (2015). Indication and Inference: Reflections on the Challenge of Mixing Paradigms in the Narrative Policy Framework. *Critical Policy Studies*, 9(3), 361-367.
- Dodge, J., Sonia, M. O., & Foldy, E. G. (2005). Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry. *Public Administration Review*, 65(3), 286-300.
- Doyon-Laliberté, M. (2019). Communiqué de presse: Lutte à la corruption: Saint-Jérôme vise à pérenniser les activités du BIPA [Press release]
- Dutil, P. (2014). Paths, Precedents, Parallels and Pendulums: The Uses of the Past in Public Policy and Administration. *Canadian Public Administration*, 57(3), 419-435.
- Ellinas, A. A., & Suleiman, E. (2012). *The European Commission and Bureaucratic Autonomy. Europe's Custodians*. New York: N.Y.: Cambridge University Press.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Enns-Jedenastik, L. (2015). The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 507-518.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case Study. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (4th ed., pp. 301-316). Thousand Oaks: CA: Sage.
- Frederickson, G. H. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blankson, T., Nickow, A., & Zhang, D. (2018). Reducing Bureaucratic Corruption: Interdisciplinary Perspectives on What Works. *World Development*, 105, 171-188.

- Garzon, C. (2006). Formes de gouvernance globale de la lutte contre la corruption: le rôle des organisations internationales. In R. Bernier (Ed.), *Réalité nationale et mondialisation*. Montréal, Q.C.: Presses de l'Université du Québec.
- Garzón, C., & Bautista-Beauchesne, N. (Forthcoming). Les défis de la collaboration dans un contexte turbulent: le cas de l'UPAC. In A. Bazinet, C. Boudreau, & M. Charbonneau (Eds.), *La collaboration inter-organisationnelle: conditions, retombées et perspectives en contexte public*. Québec, Q.C.: Presses de l'Université du Québec.
- Gaudreau, F. (2020). Le redressement de l'UPAC. *Le Devoir*. Retrieved from <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/589547/le-redressement-de-l-upac>
- Gerring, J. (2004). What is a Case Study and What is it Good For? *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Gilad, S., Maor, M., & Bloom, P. B.-N. (2013). Organizational Reputation, the Content of Public Allegations, and Regulatory Communication. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 451-478.
- Gilardi, G. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Northampton: USA: Edgar Elwar.
- Ginger, C. (2006). Interpretive Content Analysis: Stories and Arguments in Analytic Documents. In D. Yanow & P. Swartz-Shea (Eds.), *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn* (pp. 331-348). New York: NY: M. E. Sharpe.
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research : notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15-31.
- Giroux, N. (2005). L'approche narrative des organisations. *Revue française de gestion*, 31, 15-42.
- Gong, T., & Wang, S. (2013). Indicators and Implications of Zero Tolerance of Corruption: The Case of Hong Kong. *Social Indicators Research*, 112(3), 569-586.
- Gong, T., & Xiao, H. (2017). Socially Embedded Anti-Corruption Governance: Evidence from Hong Kong. *Public Administration and Development*, 37, 176-190.
- Goodnow, F. (1900). Politics and Administration. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (7th ed., pp. 29-31). Boston, MA: Wadsworth.
- Granovetter, M. (2007). The Social Construction of Corruption. In V. Nee & R. Swedberg (Eds.), *On Capitalism*. Stanford: Stanford University Press.
- Greiling, D., & Halachmi, A. (2013). Accountability and Organizational Learning in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 36(3), 380-406. doi:10.2753/pmr1530-9576360301
- Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change*, 27(3), 207-229.
- Hall, P. A. (1997). The Role of Interests, Institutions and Ideas. In M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(3), 469-496.
- Heidenheimer, A. J., & Johnston, M. (2002). *Political Corruption. Concepts & Contexts* (3rd ed.). London, UK: Transaction Publishers.
- Hesse-Biber, S. (2012). Qualitative Approaches to Mixed Methods Practice. *Qualitative Inquiry*, 16(6), 455-468.

- Hinterleitner, M., & Sager, F. (2018). Blame, Reputation and Organizational Responses to a Politicized Climate. In T. Bach & K. Wegrich (Eds.), *The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination*. London, U.K.: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self Preservation in Government*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: NY: Cambridge University Press.
- Hudon, P.-A., & Garzón, C. (2016). Corruption in public procurement: entrepreneurial coalition building. *Crime, Law and Social Change*, 66, 291-311. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1007/s10611-016-9628-4>
- IAACA. (2021). International Association of Anti-Corruption Authorities. Retrieved from <https://www.iaaca.net/>
- Jain, A. K. (1998). Models of Corruption. In A. K. Jain (Ed.), *Economics of Corruption*. New York: NY: Springer Science + Business Media, LLC.
- Jain, A. K. (2001a). Corruption: A Review. *Journal of Economic Survey*, 15(1), 71-121.
- Jain, A. K. (2001b). *The Political Economy of Corruption*. New York: NY: Routledge.
- Jancsics, D. (2014). Interdisciplinary Perspectives on Corruption. *Sociology Compass*, 8(4), 358-372.
- Jancsics, D. (2019). Corruption as Resource Transfer: An Interdisciplinary Synthesis. *Public Administration Review*, 79(4), 523-537.
- Johnson, B. R., & Onwuegbuzie, A. J. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *American Educational Research Association*, 33(7), 14-26. Retrieved from
- Johnson, B. R., Onwuegbuzie, A. J., & Turner, L. A. (2007). Toward a definition of mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(2), 112-133.
- Johnston, M. (2001). The Definitions Debate. Old Conflicts in New Guises. In A. K. Jain (Ed.), *The Political Economy of Corruption* (pp. 11-31). New York: NY: Routledge.
- Johnston, M. (2012). Why do so Many Anti-Corruption Efforts Fail? *NYU Annual Survey of American Law*, 67(3), 467-496.
- Kay, A. (2006). *The Dynamics of Public Policy. Theory and Evidence*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Los Angeles: CA: University of California Press.
- Klitgaard, R. (2006). Introduction: Subverting Corruption. *Global Crime*, 7(3-4), 299-307.
- Klitgaard, R., Maclean-Abaroa, R., & Parris, L. H. (2000). *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland: CA: Institute for Contemporary Studies Press.
- Koop, C. (2014). Theorizing and Explaining Voluntary Accountability. *Public Administration*, 92(3), 565-581.
- Kuris, G. (2015). Watchdogs or Guard Dogs: Do Anti-corruption Agencies Need Strong Teeth? *Policy & Society*, 34, 125-135.
- Laegrid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for 'Wicked Problems' - Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration. *International Journal of Public Sector Management*, 26(6), 475-493.
- Lægrid, P., & Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*. England, U.K.: Palgrave Macmillan.
- Lange, D. (2008). A Multidimensional Conceptualization of Organizational Corruption Control. *The Academy of Management Review*, 33(3), 710-729.

- Leech, N. L., & Onwuegbuzie, A. J. (2009). A typology of mixed methods research designs. *Quality & Quantity*, 43, 265-275.
- Macnamara, J. (2005). Media Content Analysis: Its Uses, Benefits and Best Practice Methodology. *Asia Pacific Public Relations Journal*, 6(1), 1-34.
- Maggetti, M. (2007). De Facto Independence after Delegation: a Fuzzy-set Analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271-294.
- Maggetti, M. (2014). Institutional Change and the Evolution of the Regulatory State: Evidence from the Swiss Case. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 276-297.
- Maggetti, M., & Verhoest, K. (2014). Unexplored Aspects of Bureaucratic Autonomy: a State of the Field and Ways Forward. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 239-256.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101.
- Manion, M. (2004). *Corruption by Design. Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Maor, M. (2004). Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective. *Governance*, 17(1), 1-28.
- Maor, M. (2007). A Scientific Standard and an Agency's Legal Independence: Which of these Reputation Protection Mechanisms is Less Susceptible to Political Moves? *Public Administration*, 85(4), 961-978.
- Maor, M. (2010). Organizational Reputation and Jurisdictional Claims: The Case of the U.S. Food and Drug Administration. *Governance*, 23(1), 133-159.
- Maor, M. (2011). Organizational Reputations and the Observability of Public Warnings in 10 Pharmaceutical Markets. *Governance*, 24(3), 557-582.
- Maor, M. (2014). Theorizing Bureaucratic Reputation. In A. Waeraas & M. Maor (Eds.), *Organizational Reputation in the Public Sector* (pp. 17-37). New York, N. Y.: Routledge.
- Maor, M. (2020). Strategic Communication by Regulatory Agencies as a Form of Reputation Management: A Strategic Agenda. *Public Administration*, 98(4), 1044-1055.
- Maor, M., Gilad, S., & Bloom, P. B.-N. (2012). Organizational Reputation, Regulatory Talk, and Strategic Silence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), 581-608.
- Maor, M., & Sulitzeanu-Kenan, R. (2016). Responsive Change: An Agency Output Response to Reputational Threats. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 31-44.
- Martineau, S. (2005). L'observation en situation : enjeux, possibilités et limites. *Recherches Qualitatives, Hors-Série*(2), 5-17.
- Marvel, J. D., & McGrath, R. J. (2015). Congress as manager: oversight hearings and agency morale. *Journal of Public Policy*, 36(3), 489-520.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33-43.
- Meagher, P. (2005). Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality. *The Journal of Policy Reform*, 8(1), 69-103.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State. A Governance Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.

- Moynihan, D. P., & Soss, J. (2014). Policy Feedback and the Politics of Administration. *Public Administration Review*, 74(3), 320-332.
- Mungiu-Pippidi, A. (2013). Controlling Corruption Through Collective Action. *Journal of Democracy*, 24(1), 101-115.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, A., & Heywood, P. M. (2020). *A Research Agenda for Studies of Corruption*. Massachusetts: USA Edward Elgar.
- Myrdal, G. (2002). Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia. In A. J. Heidenheimer & M. Johnston (Eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (pp. 265-275): Transaction Publishers.
- Nadeau, J. (2016). Six ans de prison pour Gilles Vaillancourt. *Le Devoir*.
- North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olken, B. A. (2009). Corruption Perceptions vs. Corruption Reality. *Journal of Public Economics*, 93(7-8), 950-964.
- Ospina, S. M., & Dodge, J. (2005). It's About Time: Catching Method Up to Meaning—The Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research. *Public Administration Review*, 65(2), 143-157.
- Patton, M. Q. (2015). Designing Qualitative Studies. In *Qualitative Research & Evaluation Methods* (4th ed., pp. 244-326).
- Peiffer, C., & Alvarez, L. (2016). Who Will be the "Principled-Principals"? Perceptions of Corruption and Willingness to Engage in Anticorruption Activism. *Governance*, 29(3), 351-369.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail- Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3), 449-471.
- Pettigrew, A. M. (1990). Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice. *Organization Science*, 1(3), 267-292.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback, and the Study of Politics. *World Politics*, 45((July)), 595-628.
- Pierson, P. (2000). Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pineda, A. (2018). Laval a récupéré 721 000\$ d'un proche de l'ex-maire Vaillancourt. *Le Devoir*.
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management. Governing with the Past*. New York, N.Y.: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2013). The Evolving Narratives of Public Management Reform. *Public Management Review*, 15(6), 899-922. doi:10.1080/14719037.2012.725761
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2005). *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York: N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Porter, I. (2018). Procès Côte-Normandeau: la chasse aux fuites se poursuit. *Le Devoir*, p. A2.
- Porter, I., Bélair-Cirino, M., & Sioui, M.-M. (2017). Arrestation de Guy Ouellette - L'UPAC nie avoir intimidé Ouellette et défend ses techniques d'enquête. *Le Devoir*.
- Quah, J. S. T. (2007). Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis. *International Public Management Review*, 8(2), 73-96.

- Quah, J. S. T. (2010). Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries. *Crime, Law and Social Change*, 53(1), 23-54.
- Québec. (2011). *Loi Concernant la Lutte Contre la Corruption*. Québec.
- Québec. (2012). *Étude des crédits budgétaires 2012-2013 du MSP*. Québec, QC.: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions
- Québec. (2015a). *Étude des crédits budgétaires 2015-2016 du MSP*. Québec, QC: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions
- Québec. (2015b). *Examen des orientations, des activités et de la gestion administrative du CLCC*. Québec, QC: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions
- Québec. (2017). *Étude de crédits budgétaires 2017-2018 du MSP*. Québec, QC: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions
- Québec. (2018a). *Étude de crédits budgétaires 2018-2019 du MSP*. Québec, QC: Gouvernement du Québec, Commission des Institutions
- Québec. (2018b). *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*. Québec: QC: Gouvernement du Québec
- Québec. (2018c). *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du CLCC et du BEI ainsi que le pouvoir du DPCP d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*. Québec, QC.: Government of Quebec.
- Raadschelders, J. C. N. (2011). The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology. *Public Administration Review*, 71(6), 916-924.
- Raadschelders, J. C. N., & Lee, K.-H. (2011). Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000–2009. *Public Administration Review*, 71(1), 19-33.
- Reeves-Latour, M., & Morselli, C. (2017). Bid-rigging networks and state-corporate crime in the construction industry. *Social Networks*, 51, 158-170.
- Reeves-Latour, M., & Morselli, C. (2018). Fighting Corruption in a Time of Crisis: Lessons from a Radical Regulatory Shift Experience *Crime, Law & Social Change*, 69(3), 349-370.
- Richer, J. (2017a). Affaire Ouellette: L'UPAC résiste aux pressions politiques et poursuit l'enquête. *La Presse Canadienne*.
- Richer, J. (2017b). Arrêté mercredi, le député Guy Ouellette affirme que l'UPAC tente de le museler. *La Presse Canadienne*.
- Rimkutè, D. (2018). Organizational Reputation and Risk Regulation: The Effect of Reputational Threats on Agency Scientific Outputs. *Public Administration*, 96(1), 70-83.
- Roberts, A. (2010). *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*. New York: NY: Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reforms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rotberg, R. I. (2017). *The Corruption Cure. How Citizens and Leaders can Combat Graft*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Rothstein, B. (2011a). Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach. *Review of International Political Economy*, 18(2), 228-250.
- Rothstein, B. (2011b). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Rothstein, B., & Eek, D. (2006). Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach. *Rationality and Society*, 21(1), 81-112.
- Rothstein, B., & Varraich, A. (2017). *Making Sense of Corruption* Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Saint-Martin, D. (2005). Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics: Toward a Framework for Comparative Analysis. *International Public Management Journal*, 8(2), 135-152.
- Saint-Martin, D. (2015). Systemic Corruption in an Advanced Welfare State: Lessons from the Québec Charbonneau Inquiry. *Osgoode Hall Law Journal*, 53(1), 66-106.
- Salomonsen, H. H., Boye, S., & Boon, J. (Forthcoming). Caught up or Protected by the Past? How Reputational Histories Matter for Agencies' Media Reputations. *Journal of Administration Research and Theory*.
- Sampson, S. (2010). The Anti-Corruption Industry: From Movement to Institution. *Global Crime*, 11(2), 261-278.
- Schnell, S. (2018). Cheap talk or incredible commitment? (Mis)calculating transparency and anti-corruption. *Governance*, 31, 415-430.
- Scott, I., & Gong, T. (2015). Evidence-based policy-making for corruption prevention in Hong Kong: a bottom-up approach. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 37(2), 87-101.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.
- Skocpol, T., & Pierson, P. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In I. Katznelson & H. V. Milner (Eds.), *Political Science: State of the Discipline*. New York, NY: W. W. Norton.
- Spekkink, W. A. H., & Boons, F. A. A. (2016). The Emergence of Collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 613-630.
- Stake, R. (2000). Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (2nd ed., pp. 435-454). Thousand Oaks: CA: Sage.
- Stedman, I. (2018). Harnessing the Twittersphere: How using social media can benefit government ethics offices. *Canadian Public Administration*, 61(1), 79-101.
- Steffens, L. (1904). *The Shame of the Cities*. New York: NY: McClure, Phillips & Co.
- Tänzler, D., Maras, K., Giannakopoulos, A., & Rogowski, R. (2012). The Social Construction of Corruption: Theoretical Reflections. In D. Tänzler, K. Maras, & A. Giannakopoulos (Eds.), *The Social Construction of Corruption in Europe*. New York: NY: Routledge.
- Thatcher, M., & Stone Sweet, T. (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.
- Thomas, D. R. (2006). A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246.
- Tilly, C. (1989). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York, NY: Russel Sage Foundation.
- Tomic, S. (2018). Legal Independence vs. Leaders' Reputation: Exploring Drivers of Ethics Commissions' Conduct in New Democracies *Public Administration*, 96(3), 544-560.
- Tomic, S. (2019). *Leadership, Institutions & Enforcement: Anti-Corruption Agencies in Serbia, Croatia and Macedonia*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Tracy, S. J. (2010). Qualitative Quality: Eight "Big-Tent" Criteria for Excellent Qualitative Research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837-851.

- United Nations Convention Against Corruption, (2004).
- UPAC. (2015a). *Rapport annuel de gestion 2014-2015*. Québec, QC.: Commissaire à la Lutte Contre la Corruption.
- UPAC. (2015b). *Recommandations du CLCC concernant l'octroi et la gestion des contrats publics en informatique*. Québec, Canada: Unité Permanente Anticorruption.
- UPAC. (2017). *Rapport annuel de gestion 2016-2017*. Québec, QC: Commissaire à la lutte contre la corruption.
- UPAC. (2018). *Rapport annuel de gestion 2017-2018*. Québec, QC: Commissaire à la lutte contre la corruption.
- Uslaner, E. M. (2008). *Corruption, Inequality, and the Rule of Law. The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner, E. M., & Rothstein, B. (2016). The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education. *Comparative Politics* 48(2), 227-248.
- Verhoest, K., Peters, G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118.
- VGQ. (2018). *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée Nationale pour l'année 2018-2019*. Retrieved from Québec, QC.:
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Willems, T., & Van Dooren, W. (2012). Coming to Terms with Accountability. *Public Management Review*, 14(7), 1011-1036.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy What Government Agencies Do and Why they Do It*. New York, N.Y.: Basic Books.
- Woodrow, W. (1887). The Study of Public Administration. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (7th ed., pp. 16-28). Boston, MA: Wadsworth.
- Yanow, D. (2006). Thinking Interpretively: Philosophical Presuppositions and the Human Sciences. In D. Yanow & P. Swartz-Shea (Eds.), *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. New York: NY: M. E. Sharpe.
- Yesilkagit, K., & Christensen, J. G. (2010). Institutional Design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 53-74.