

L'autonomie de gestion des organisations publiques : la comparaison de quatre pays

Par **Bram Verschuere**, Instituut voor de Overheid, Katholieke Universiteit Leuven.
Institut de gestion publique, Université catholique de Louvain, Belgique. • bram.verschuere@soc.kuleuven.be
Traduit de l'anglais

Au cours des deux dernières décennies du XX^e siècle, de nombreux États occidentaux ont engagé de vastes réformes administratives. Ce mouvement est souvent appelé la nouvelle gestion publique (NGP). La NGP peut se définir comme un ensemble d'idées théoriques et pratiques dans le domaine de la gestion publique. Hood (1991, p. 3-4) l'a décrite comme étant « une expression pour désigner l'ensemble des doctrines administratives sensiblement similaires qui a dominé le programme de réforme bureaucratique dans de nombreux pays membres de l'OCDE depuis les années 1970¹ ». D'autres chercheurs dans le domaine de l'administration publique (Pollitt, 1995, p. 34; Osborne et Gaebler, 1993, p. 19-20) ont également fait une description du phénomène de la NGP et en ont extrait des concepts semblables : décentralisation des pouvoirs, contractualisation et introduction de mécanismes de marché, accent sur le contrôle des extrants plutôt que sur le contrôle des intrants et réorganisation du secteur public en services tenus de rendre des comptes et en services plus ou moins tenus de rendre des comptes. On mentionne souvent que la NGP possède une finalité commune sous-jacente, à savoir l'optimisation du secteur public et de ses services, concrétisée par un effort pour atteindre l'efficience, l'économie, l'optimisation des ressources, l'égalité, la responsabilisation, etc.

Bien que l'hétérogénéité des idées théoriques et pratiques de la NGP soit dite « supra », dans le présent article, je vais restreindre l'étendue de la recherche et mettre l'accent sur une caractéristique particulière de la NGP : la tendance à accorder aux organisations publiques une autonomie de gestion accrue pour tenter de renforcer la capacité de gestion des organisations du secteur public (Lonti, 2005). Selon Kernaghan (1997), l'adoption et l'adaptation de nouvelles méthodes de gestion des organisations du secteur public, telle que l'habilitation, sont des éléments importants de la NGP. Accorder une autonomie de gestion accrue constitue bien, dans le cadre de la NGP, une tentative pour renforcer la capacité de gestion des organisations publiques (Maor, 1999).

■ MÉTHODOLOGIE

Dans le présent article, je vais : 1^o examiner l'ampleur avec laquelle l'autonomie de gestion a été introduite dans les organisations du secteur public ; 2^o tenter d'expliquer les degrés d'autonomie de gestion observés ; 3^o discuter des résultats par rapport aux recommandations de la NGP. À cette fin, j'examinerais les preuves empiriques recueillies dans une région et dans trois pays : la Région Flamande de Belgique, le Canada, la Norvège et l'Irlande. Je comparerais mes propres données (colligées auprès d'organisations publiques flamandes) avec les résultats publiés dans des études récentes au Canada, en Norvège et en Irlande.

¹ Traduction libre

Dans le cas de la Région Flandres², j'ai utilisé des données tirées d'une enquête réalisée en 2003. Dans cette enquête, les PDG des organisations publiques³ devaient indiquer leur perception quant au degré d'autonomie de gestion de leur organisation par rapport au ministère dont elle relevait. Ces données ont été comparées avec les résultats empiriques parus récemment dans des études sur l'autonomie de gestion dans les organisations au Canada (Lonti, 2005), en Irlande (McGauran et al., 2005) et en Norvège (Laegreid et al., 2005). Dans le cas du Canada, je fais référence aux données de Lonti (2005), tirées de l'enquête SWIG réalisée en 1998-1999 auprès de cadres intermédiaires dans des ministères, des organismes, des sociétés d'État, des organismes spéciaux et des unités administratives spéciales⁴. Les analyses de Lonti sont fondées sur un échantillon de 774 réponses. Dans le cas de la Norvège, je fais référence aux résultats d'une enquête norvégienne signalée dans l'article de Laegreid et de ses collaborateurs. En 2004, ils ont réalisé une enquête auprès de 148 organisations (les organisations gouvernementales ne faisaient pas partie de l'échantillon, une précision sur laquelle je reviendrais) sur leur degré d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière. Les personnes interrogées devaient indiquer leur degré de perception quant à l'autonomie de gestion de leur organisation par rapport au ministère dont elles relevaient. Dans le cas de l'Irlande, je fais référence aux données de McGauran et al. (2005). En 2004, ces auteurs ont effectué une enquête auprès de 93 organisations irlandaises non commerciales. Le degré d'autonomie de gestion de ces organisations figurait sur le questionnaire d'enquête. Comme dans le cas de la Région Flandres et de la Norvège, des personnes (le plus souvent des PDG) devaient répondre au questionnaire – qui comprenait des

questions sur l'autonomie de gestion – au nom de leur organisation. Donc, du point de vue méthodologique, les méthodes d'enquête employées dans la Région Flamande, en Norvège et en Irlande sont identiques (questionnaire dans lequel les personnes interrogées indiquent le degré d'autonomie perçue de leur organisation) tandis que dans le cas du Canada, les données portent sur l'autonomie des individus (celle des cadres intermédiaires au sein des organisations publiques). Par ailleurs, dans le cas de la Norvège, les organisations gouvernementales (celles qui font partie de l'administration centrale) ne sont pas incluses dans l'échantillon. Outre ces deux différences importantes, le nombre d'organisations et de personnes interrogées varie également d'un pays à l'autre. Une dernière différence porte sur la façon dont l'autonomie de gestion a été mesurée : le concept de l'autonomie de gestion est diversement rendu opérationnel dans les enquêtes signalées.

Cependant, malgré ces différences, je crois qu'il est possible, en général, de dégager certaines conclusions comparatives (différences/similarités) entre ces pays quant au degré d'autonomie de gestion que les ministères d'attache accordent à leurs organisations. La principale différence (autonomie organisationnelle comparée à autonomie individuelle) peut être effacée si nous supposons que les individus agissent aussi au nom de leur organisation. La ligne est en effet bien mince entre l'organisation en tant qu'acteur et les décideurs qui travaillent au sein de l'organisation et en faveur de celle-ci. La différence entre les façons de mesurer le concept d'autonomie de gestion peut être comblée si nous traitons l'autonomie de gestion comme un concept unique et uniforme à un niveau agrégé. L'un des avantages de la méthode réside dans le fait que les quatre études reconnaissent que

² La Belgique comprend trois Régions : Flandres, Wallonie et Bruxelles-Capitale. Il existe aussi trois Communautés linguistiques : néerlandophone, francophone et germanophone. Les Régions et les Communautés ont des institutions et des responsabilités propres qui leurs sont accordées par la Constitution. Le Parlement flamand, le gouvernement flamand et le ministère de la Communauté flamande sont les institutions responsables pour la Région flamande et la Communauté néerlandophone.

³ Nous avons reçu des données de 27 organisations gouvernementales (administrations du ministère de la Communauté flamande), de 9 organisations publiques ayant une autonomie interne et une autonomie de gestion et de 25 organisations publiques ayant une autonomie externe et une personnalité juridique.

⁴ Le gouvernement fédéral et quatre provinces : Nouvelle-Écosse, Ontario, Manitoba et Alberta.

les deux principaux éléments de l'autonomie de gestion sont les finances et les ressources humaines (OCDE, 1996). La différence quant au nombre d'objets d'étude ne peut en revanche être négligée dans le cas présent. Malgré cela, je crois que le présent article permet de dresser un premier tableau d'ensemble indicatif sur l'autonomie de gestion dans la Région Flandres, au Canada, en Norvège et en Irlande.

■ ESTIMATION EMPIRIQUE D'HYPOTHÈSES DE LA NGP CONCERNANT L'AUTONOMIE DE GESTION

Sous cet intitulé, la question à se poser est la suivante : « Les organisations du secteur public bénéficient-elles d'une autonomie de gestion élargie ? » Premièrement, j'ai examiné les preuves dans le cas de la Région Flandres. Le tableau suivant fait apparaître sept éléments⁵ d'autonomie de gestion des organisations publiques par rapport aux autorités politico-administratives dont elles relèvent. Ces éléments étaient présentés sous forme de questions auxquelles les répondants (personnes travaillant au sein d'organisations publiques en Région flamande) pouvaient répondre par l'affirmative ou par la négative.

TABLEAU 1 : RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE FLAMANDE RÉALISÉE EN 2003

		NON	OUI
L'organisation peut offrir des avantages extra-juridiques (AV)	Nbre	47	12
	%	79,7 %	20,3 %
L'organisation peut promouvoir le personnel (PR)	Nbre	31	28
	%	52,5 %	47,5 %
L'organisation peut évaluer le personnel (ÉV)	Nbre	5	54
	%	8,5 %	91,5 %
L'organisation peut désigner le personnel (DÉ)	Nbre	30	29
	%	50,8 %	49,2 %
L'organisation peut contracter des prêts (CP)	Nbre	43	16
	%	72,9 %	27,1 %
L'organisation peut fixer des tarifs pour les produits et services (PS)	Nbre	27	32
	%	45,8 %	54,2 %
L'organisation peut agir en tant que personne morale de droit privé (PM)	Nbre	39	20
	%	66,1 %	33,9 %

⁵ Éléments d'autonomie de gestion des RH : AV, PR, ÉV et DÉ ; éléments d'autonomie de gestion financière : CP, PS et PM.

Comme le montre le tableau, le degré d'autonomie de gestion des ressources humaines des organisations publiques flamandes varie de moyen à élevé: 50% des organisations peuvent recruter et promouvoir un employé, et 90% peuvent évaluer leur propre personnel. La seule exception est le faible pourcentage (20%) d'organisations pouvant offrir des avantages extra-statutaires (avantages matériels) à leurs personnels. Le degré d'autonomie de gestion financière semble plus faible: près de 30% seulement des organisations peuvent contracter des prêts ou participer à titre de personne morale de droit privé et 50% des organisations peuvent fixer des tarifs pour les services et les produits qu'elles offrent.

Pour comprendre ces résultats, il faut les mettre en contexte. Notre échantillon (ensemble d'organisations) n'est pas uniforme puisqu'il comprend des organisations gouvernementales et des organisations non gouvernementales. Les deux groupes sont régis par des cadres de réglementation différents (cadres qui réglementent l'étendue de l'autonomie de gestion des organisations). En ce qui concerne l'autonomie de gestion du personnel, les organisations gouvernementales agissent par exemple en fonction d'une loi qui s'applique à ces organisations ainsi qu'à l'ensemble du ministère de la Communauté flamande (MVG). En vertu de cette loi, la gestion des ressources humaines est strictement réglementée. La plupart des organisations non gouvernementales obéissent, elles, à des règlements sur la gestion des ressources humaines proches de ceux du MVG. Leur autonomie de gestion des ressources humaines est donc elle aussi, jusqu'à un certain point, fortement contrainte.

Toutefois, les organisations non gouvernementales participent très souvent à l'élaboration des règlements les concernant et, dans certains cas, elles peuvent élaborer leurs propres règlements. Ces marges de manœuvre expliquent les degrés d'autonomie de gestion des ressources humaines observés dans l'enquête. Cette explication est confirmée par l'étude de Verhoest (2002) qui a démontré que des différen-

ces subsistaient dans les buts même de la politique centraliste du gouvernement flamand envers les organisations non gouvernementales dans les années 1990, politique qui visait à plus d'uniformité entre les règlements des organisations non gouvernementales ainsi qu'entre les règlements des organisations non gouvernementales et ceux des organisations gouvernementales du MVG.

Les organisations non gouvernementales réclamaient d'avoir leurs propres règlements en matière de gestion des ressources humaines, ce qui a donné lieu à la mise en œuvre de nombreuses mesures spéciales qui leurs accordaient davantage de souplesse en matière d'autonomie de gestion. Des observations similaires peuvent être faites s'agissant de l'autonomie de gestion financière. Les règlements diversifiés imposés aux organisations témoignaient de l'écart entre le monde théorique et le monde réel. En théorie, toutes les organisations sont subordonnées à la *Loi de 1954* qui réglemente leur gestion financière. Mais en réalité, certaines organisations se sont, au fil du temps, affranchies de ces prescriptions parce que le consentement, l'approbation ou l'imposition de règlements pour certaines de leurs décisions n'était pas considérés nécessaires par les organismes de contrôle. En outre, il existait dans les années 1990 un fossé entre la politique d'austérité budgétaire officielle du ministère des Finances et la souplesse des régimes financiers consentie à certaines organisations.

Dans le cas du Canada, Lonti (2005) a étudié le degré d'autonomie des cadres intermédiaires du secteur public en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière. À une question de l'enquête, les répondants devaient indiquer leur degré d'autonomie concernant 11 décisions en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière, en utilisant une échelle de 1 à 7, 1 signifiant qu'ils n'avaient aucune latitude et 7 qu'ils avaient une latitude totale.

TABLEAU 2 : ENQUÊTE CANADIENNE

	DEGRÉ D'AUTONOMIE	
	MOYENNE	ÉCART TYPE
Dotation du personnel	5,46	1,19
Classification des postes et conception des tâches	4,31	1,47
Gestion du rendement	5,57	1,3
Rémunération	2,49	1,62
Formation et perfectionnement	5,49	1,2
<i>Changement organisationnel</i>	4,56	1,52
<i>Établissement du budget</i>	4,47	1,53
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	4,87	1,61
Changement technologique	4,14	1,54
Qualité	5,82	0,97
Consultation auprès des clients	5,74	1,09

Source : Tiré de Lonti, 2005.

Le tableau présente la moyenne et l'écart type pour chaque élément. Les éléments qui portent sur les ressources humaines sont présentés en caractères gras et ceux qui portent sur la gestion financière en caractères italiques⁶. Lonti conclut qu'en matière de ressources humaines, les répondants avaient des degrés d'autonomie élevés (sauf pour la rémunération) et qu'en matière de finances, ils avaient des degrés d'autonomie moyens.

Dans le cas de la Norvège, Laegreid et ses collaborateurs ont résumé le degré d'autonomie de gestion des organisations publiques dans le tableau suivant. Comme je l'ai déjà indiqué, il s'agit ici des organisations non gouvernementales (les organisations publiques ne faisant pas partie de l'administration centrale). Ce tableau comprend neuf éléments de gestion ainsi que le degré d'autonomie accordé à chaque élément (beaucoup d'autonomie, plus ou moins d'autonomie, peu ou pas d'autonomie).

⁶ Des éléments autres que ceux présentés en gras ou en italique ont été mentionnés, mais ils ne seront pas examinés dans le présent article.

TABLEAU 3 : ENQUÊTE NORVÉGIENNE

	BEAUCOUP D'AUTONOMIE (%)	PLUS OU MOINS D'AUTONOMIE (%)	PEU OU PAS D'AUTONOMIE (%)	Nbre
Augmentation de salaire des employés	60	23	18	146
Promotion des employés	65	20	15	146
Évaluation des employés	81	17	2	147
Recrutement des employés	88	10	2	146
Licenciement des employés	60	25	15	146
<i>Contraction de prêts pour investissement</i>	2	1	97	146
<i>Établissement des tarifs pour les produits et services</i>	23	33	43	145
<i>Établissement des taxes et redevances</i>	13	28	59	143
<i>Conclusion de contrats avec des acteurs du secteur privé</i>	65	29	6	146

Source : Tiré de Laegreid et al., 2005.

Le tableau montre qu'en ce qui concerne les ressources humaines (éléments en caractères gras), les organisations gouvernementales norvégiennes ont déclaré détenir beaucoup d'autonomie. Par contre, en ce qui concerne la gestion financière (éléments en caractères italiques), les organisations ont signalé avoir peu d'autonomie.

La dernière étude, réalisée par McGauran et al. (2005), porte sur l'Irlande. Concernant l'autonomie de gestion des ressources humaines, les organisations devaient indiquer si elles possédaient un droit de décision sur les conditions d'emploi de leur personnel, à savoir la rémunération, la promotion, la permanence, l'évaluation⁷ et le congédiement. On parle ici des

organisations non commerciales ne dépendant pas de l'administration centrale. Les répondants devaient choisir parmi quatre formulations de réponses : 1° nous avons droit de décision pour tous les membres du personnel ; 2° nous avons droit de décision pour la plupart des membres du personnel ; 3° nous avons droit de décision pour certains membres du personnel ; 4° nous n'avons aucun droit de décision. À la lumière des résultats obtenus, un index cumulatif a été créé. Il combine les résultats des organisations concernant l'autonomie de gestion en matière de ressources humaines (d'une autonomie maximale à aucune autonomie). Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

⁷ Dans le cas de l'Irlande, l'évaluation n'a pas une grande influence dans la gestion RH : il n'y a pas de relation entre l'évaluation et les autres aspects de gestion RH comme la promotion par exemple. Cela veut dire que l'influence estimée de l'autonomie concernant l'évaluation n'est pas si grande dans la réalité.

TABLEAU 4: ENQUÊTE IRLANDAISE (GRH)

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	NOMBRE D'ORGANISATIONS	% DES ORGANISATIONS
Autonomie maximale	4	4
Autonomie élevée	21	23
Autonomie modérée	32	34
Faible autonomie	14	15
Aucune autonomie	14	15
Réponses totales	85	91

Source : Tiré de McGauran et al., 2005.

Le même exercice a été effectué pour l'autonomie de gestion financière. Les organisations devaient indiquer si elles pouvaient modifier les budgets d'une année à l'autre, contracter des prêts, fixer les frais et modifier les budgets par fonction. Les répondants devaient choisir parmi trois formulations de réponses: 1° droit de décision sans approbation du ministère;

2° droit de décision avec approbation du ministère; 3° aucun droit de décision. Avec les résultats obtenus, un index cumulatif a également été créé. Il présente les résultats combinés des organisations concernant l'autonomie de gestion financière (d'une autonomie maximale à aucune autonomie).

TABLEAU 5: ENQUÊTE IRLANDAISE (GF)

GESTION FINANCIÈRE	NOMBRE D'ORGANISATIONS	% D'ORGANISATIONS
Autonomie maximale	1	1
Autonomie élevée	7	8
Autonomie modérée	38	41
Faible autonomie	27	29
Aucune autonomie	12	12
Réponses totales	93	100

Source : Tiré de McGauran et al., 2005.

Une comparaison des tableaux 4 et 5 semble indiquer une légère différence entre le degré d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines et le degré d'autonomie en matière de gestion financière. Les organisations irlandaises ont signalé des degrés d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines (61 % ont indiqué des degrés variant de modéré à maximal) plus élevés que les degrés d'autonomie en matière de gestion financière (50 % ont indiqué des degrés variant de modéré à élevé). Mais en référence à la note de bas de page n° 7, il se peut que l'autonomie RH réelle soit moindre qu'indiquée dans l'index parce que l'autonomie accordée sur le plan de l'évaluation n'a pas d'effet sur la promotion ou les rémunérations par exemple. Pour autant, l'influence d'un item sur le total de l'index ne doit pas être exagérée. Même en retranchant l'évaluation, les résultats changeraient peu.

Bien qu'il faille tenir compte de certaines différences méthodologiques entre les études mentionnées dans le présent document (voir « supra »), nous pouvons conclure cette première partie en procédant à quelques comparaisons d'ordre général. Dans les quatre États étudiés, le degré d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines apparaît plus élevé que le degré d'autonomie en matière de gestion financière. Dans les quatre pays, l'autonomie en matière de rémunération (salaires, avantages extra-statutaires) est plus faible que l'autonomie concernant d'autres éléments de la gestion des ressources humaines (évaluation, nomination, etc.). Ce résultat semble prouver que l'hypothèse de la NGP voulant que les organisations publiques aient davantage d'autonomie de gestion n'est manifestement pas confirmée. Il existe bien un écart entre la gestion des ressources humaines et la gestion financière, ainsi que des différences au sein même de ces deux concepts, entre leurs composantes (p. ex., la rémunération par rapport à l'évaluation du personnel).

On observe cependant l'introduction progressive des prescriptions de la NGP à propos de la gestion financière. L'autonomie de gestion acquise par certaines organisations flamandes (voir « supra ») au cours des années 1990 s'élargit de plus en plus. La même évolution est constatée au Canada. L'étude de Lonti montre que la plupart des répondants à l'enquête perçoivent un accroissement, bien que très

faible, du degré d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines (sauf en ce qui a trait à la rémunération) et de gestion financière, et ce, comparativement à la situation qui prévalait voici trois ans (Lonti, 2005: 131).

Parmi les autres conclusions, on notera l'écart important des degrés d'autonomie de gestion entre les organisations et les répondants pour la plupart des éléments. Dans la Région Flandres, la répartition des répondants sur le degré d'autonomie quant à la nomination du personnel était de 50/50, tandis qu'en Irlande, 28 % des répondants ont indiqué avoir peu ou pas d'autonomie et 25 % avoir beaucoup d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines. Des constats semblables ont été relevés dans les enquêtes norvégiennes et canadiennes. Cette remarque nous amène à la deuxième partie de notre article ou *Comment expliquer les écarts d'autonomie de gestion entre les organisations publiques ?* Dans le cas de la Région Flandres, nous avons déjà mentionné que le statut juridique de l'organisation (gouvernementale par rapport à non gouvernementale) et que les cadres réglementaires qui régissent ces divers types d'organisation pouvaient fournir une première réponse. En conséquence, le statut juridique constituera une variable test parmi d'autres.

■ EXPLICATION DES RÉSULTATS EMPIRIQUES

Au Canada, l'étude de Lonti a montré « qu'être gestionnaire d'une unité de travail au sein d'une organisation périphérique (c'est-à-dire une organisation non gouvernementale), que diriger une unité administrative (c'est-à-dire des unités chargées des affaires organisationnelles horizontales telles que les ressources humaines et les finances), que mettre davantage l'accent sur les résultats et enfin que diriger une petite unité offraient l'opportunité de bénéficier d'une autonomie de gestion élevée » (Lonti, 2005: 134). Des facteurs tels que l'ancienneté, le degré de syndicalisation de la main-d'œuvre, la visibilité politique, les pressions en faveur de changements et la nature de l'État ne semblent pas jouer un rôle. Après avoir précisé à nouveau que Lonti a mené son enquête auprès d'individus et que j'ai mené la mienne auprès d'organisations, je n'ai pas moins testé trois des quatre facteurs favorables à l'autonomie (organisation gouvernementale ou non, taille mesurée

en ETP, culture axée sur les résultats) auxquels j'ai ajouté un quatrième facteur, la tâche de l'organisation, dans le cas de la Région Flamande. Ces facteurs ont également été étudiés dans l'enquête 2003 (voir « supra ») et ont été rendus opérationnels comme suit :

TYPE D'ORGANISATION :	
« 1 » :	organisation gouvernementale
« 0 » :	organisation non gouvernementale (fonctions déléguées à l'interne ou à l'externe)
TÂCHE 1 :	
« 1 » :	participe à l'élaboration, à la prise de décisions et à l'évaluation concernant les politiques
« 0 » :	participe à la mise en place
TÂCHE 2 :	
« 1 » :	tâches commerciales ou prestation de services comme tâche principale
« 0 » :	réglementation, inspection et autorité comme tâche principale
TAILLE :	
« 1 » :	nombre d'ETP supérieur à la moyenne de l'échantillon (311 employés en ETP)
« 0 » :	nombre d'ETP inférieur à la moyenne de l'échantillon
CULTURE AXÉE SUR LES RÉSULTATS :	
« 1 » :	résultat pour l'élément « culture axée sur les résultats » supérieur à la moyenne de l'échantillon (5,7/10)
« 0 » :	résultat pour l'élément « culture axée sur les résultats » inférieur à la moyenne de l'échantillon

J'ai utilisé le test statistique de Mann-Whitney (non paramétrique) pour deux échantillons indépendants (SPSS). Ce test cherche pour l'essentiel à mettre en évidence des différences significatives concernant une variable (dans le cas présent, l'autonomie) entre deux groupes (dans le cas présent, deux groupes par variable test). Les résultats de cette analyse statistique sont présentés dans le tableau suivant⁸ :

⁸ Les résultats statistiquement significatifs sont en gras et soulignés; les autres résultats sont non significatifs.

**TABEAU 6 : RÉSULTATS DE L'ANALYSE STATISTIQUE
(FACTEURS EXPLIQUANT LES DIFFÉRENCES QUANT À L'AUTONOMIE)**

		AV ⁹		PR		ÉV		DÉ		CP		PS		PM	
		Nbre	MR	Nbre	MR	Nbre	MR	Nbre	MR	Nbre	MR	Nbre	MR	Nbre	MR
TYPE D'ORGANISATION	« 0 »	32	34	32	36	32	28	32	36	33	34	33	34	33	34
	« 1 »	27	25	27	22	27	31	27	23	26	24	26	24	26	24
TÂCHE 1	« 0 »	39	29	39	30	39	29	39	31	39	29	39	30	39	30
	« 1 »	18	30	18	26	18	29	18	24	19	30	19	29	19	28
TÂCHE 2	« 0 »	14	25	14	24	14	27	14	23	14	29	14	26	14	29
	« 1 »	38	27	38	27	38	26	38	38	38	26	38	26	38	25
TAILLE	« 0 »	38	26	38	24	38	25	38	23	39	29	39	27	39	29
	« 1 »	13	26	13	33	13	29	13	34	13	19	13	22	14	18
CULTURE AXÉE SUR LES RÉSULTATS	« 0 »	19	24	19	25	19	24	19	24	19	20	19	25	19	23
	« 1 »	27	23	27	23	27	23	27	23	27	26	27	22	27	14

Selon les données de ce tableau, le type d'organisation constitue la principale variable expliquant les différences entre les organisations quant à leur degré d'autonomie de gestion. Cela n'a rien d'étonnant étant donné l'influence réelle du statut juridique tel qu'il a été observé précédemment. Les organisations non gouvernementales (type « 0 ») ont signalé des degrés d'autonomie supérieurs pour tous les éléments (sauf pour l'évaluation du personnel, pour laquelle aucune différence significative n'a été remarquée entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales). La taille de l'organisation semble être un facteur important, mais qui a des effets différents sur l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines et sur l'autonomie en matière de gestion financière. Les grandes organisations signalent des degrés d'autonomie de gestion des

ressources humaines plus élevés que ceux des petites organisations alors que ces dernières ont plutôt tendance à signaler des degrés d'autonomie de gestion financière supérieurs à ceux des grandes organisations. Les éléments tâche et culture axée sur les résultats semblent pour leur part n'avoir qu'une faible incidence sur le degré déclaré d'autonomie de gestion. Les organisations chargées de la mise en place des politiques ont signalé des degrés d'autonomie de gestion des ressources humaines plus élevés (notamment pour la nomination du personnel) que ceux des organisations chargées principalement de l'élaboration, de la prise de décision ou de l'évaluation des politiques. Les organisations qui se réclament d'une culture axée sur les résultats ont tendance à avoir des degrés d'autonomie élevés en matière de gestion financière (en particulier pour contracter un prêt).

⁹ Le tableau 1 explique ces abréviations.

À titre de dernière comparaison, je présente l'étude¹⁰ de Laegreid et al. sur les organisations norvégiennes. Une première analyse (de type « corrélation à deux variables ») révèle qu'il existe un lien entre la taille de l'organisation et l'autonomie de gestion des ressources humaines: dans ce domaine, les grandes organisations ont tendance à avoir plus d'autonomie que les petites organisations. En outre, la forme d'affiliation est influente: les organisations avec des structures décentralisées perçoivent qu'elles ont davantage d'autonomie en matière de gestion financière. Dans le cas de la Norvège, la tâche principale de l'organisation figurait aussi parmi les autres variables testées. L'analyse a montré que les organisations qui assurent la prestation de services reconnaissent bénéficier d'un degré d'autonomie de gestion financière plus élevé que celles chargées de la réglementation. D'autres facteurs, liés à l'âge de l'organisation et de sa main d'œuvre ou à la culture organisationnelle (degré de confiance mutuelle entre l'organisation et le ministère dont elle dépend, culture professionnelle et culture axée sur la clientèle) ont moins d'impact sur l'autonomie de gestion. Selon une autre analyse (de type « régression à multiple variables »), les résultats sont moins explicites: l'influence de la taille sur l'autonomie personnelle demeure, mais l'influence de la forme d'affiliation et de la tâche de l'organisation doit être nuancée.

Une comparaison de l'influence de certains facteurs sur le degré d'autonomie de gestion, entre la Région Flandres, le Canada et la Norvège, est résumée dans le tableau suivant. Comme nous ne disposions pas de données sur l'Irlande, ce pays n'a pas été inclus dans la comparaison. Pour effectuer une étude comparative réelle, j'ai été confronté à d'importantes contraintes inhérentes à la méthodologie des diverses études présentées dans le présent document (voir « supra »).

¹⁰ Une « analyse de corrélation » (à deux variables), recherchant les relations entre l'autonomie d'un côté et les facteurs explicatifs d'un autre côté est suivie par une « analyse de régression » (à multiple variables).

TABLEAU 7 : COMPARATIF

FACTEUR	AUTONOMIE EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES			AUTONOMIE EN MATIÈRE DE GESTION FINANCIÈRE		
	FLANDRES	CANADA ¹¹	NORVÈGE	FLANDRES	CANADA	NORVÈGE
Distance entre l'organisation et le ministère dont elle relève ¹²	++	++	0	++	++	+
Tâche de l'organisation (prestation de services et tâches commerciales)	+	NR	0	0	NR	+
Tâche de l'organisation (fonction horizontale liée au personnel)	NR	++	NR	NR	++	NR
Taille de l'organisation	+	--	++	-	--	0
Culture axée sur les résultats	0	+	NR	+	+	NR
Confiance mutuelle organisation-ministère	NR	NR	0	NR	NR	0
Culture professionnelle	NR	NR	0	NR	NR	0
Culture axée sur la clientèle	NR	NR	0	NR	NR	0
Âge de l'organisation	NR	NR	0	NR	NR	0
Âge de la main-d'œuvre	NR	0	NR	NR	0	NR
Pressions politiques en faveur de changements	NR	0	NR	NR	0	NR
Syndicalisation de la main-d'œuvre	NR	0	NR	NR	0	NR

Comparaison (« ++ » : influence positive importante; « + » : influence positive; « 0 » : aucune influence; « - » : influence négative; « -- » : influence négative importante; « NR » : facteur non examiné)¹³

¹¹ Lonti, dans son étude sur le Canada, n'a pas fait de distinction entre l'autonomie de gestion des ressources humaines et de gestion financière. Elle a bâti un index global sur l'autonomie de gestion et a vérifié l'influence de certains facteurs. Par conséquent, dans ce tableau, j'ai accordé la même qualification par facteur, à la fois pour l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines et en matière de gestion financière.

¹² Cette notion se manifeste différemment dans les études. Dans la région Flandres, la différence se marque entre organisations gouvernementales et non gouvernementales, en Norvège, entre organisations décentralisées ou non, au Canada, entre des organisations dans la périphérie et des organisations gouvernementales. Malgré les différences conceptuelles mineures, ce sont toutes des indications d'une « distance entre l'organisation et le ministère ».

¹³ Les résultats ont été établis en fonction de l'importance des facteurs sur l'autonomie de gestion, tels qu'ils ont été identifiés dans les quatre études : dans le cas du Canada, un « ++ » ou un « -- » signifie une influence significative (positive ou négative) dans le modèle d'analyse de la régression et un « - » signifie une influence plus ou moins significative. Dans le cas de la Norvège, un « ++ » ou un « -- » signifie une influence significative selon l'analyse de corrélation à deux variables et l'analyse de la régression, et un « + » ou un « - » signifie une importance significative selon l'analyse de corrélation à deux variables seulement. Dans le cas des Flandres, un « ++ » ou un « + » dépendait du nombre d'éléments pour lesquels le test de Mann-Whitney indique une influence significative.

À la lecture de ce tableau, la distance entre l'organisation et le ministère dont elle relève constitue le principal facteur explicatif dans le cas de la Région Flandres, du Canada et, dans une moindre mesure, de la Norvège¹⁴. Ainsi, plus l'organisation est indépendante, plus elle souligne avoir une autonomie de gestion. Le deuxième facteur explicatif est la tâche de l'organisation. Dans le cas de la région Flandres et de la Norvège, les organisations qui fournissent la prestation de services (commerciaux ou non) ont indiqué des degrés élevés d'autonomie de gestion (en Région flamande, autonomie de gestion des ressources humaines; en Norvège, autonomie de gestion financière). Au Canada, les organisations qui remplissent des fonctions liées au personnel (gestion des ressources humaines et gestion financière par exemple) ont confirmé des degrés élevés d'autonomie de gestion. La tâche de l'organisation semble donc un facteur important, bien qu'elle soit conceptualisée différemment dans chaque pays.

Un troisième facteur important est la taille de l'organisation. Son influence s'exprime de manière différente dans les trois pays étudiés. Dans la Région Flandres et en Norvège, les grandes organisations ont signalé des degrés élevés d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines. En revanche, dans les Flandres, les grandes organisations ont signalé de faibles degrés d'autonomie en matière de gestion financière. En Norvège, la taille de l'organisation n'a pas d'influence sur l'autonomie de gestion financière. Au Canada, la taille de l'organisation semble avoir un effet négatif sur l'autonomie de gestion en général. En terminant, le fait d'être une organisation axée sur les résultats a un effet positif sur l'autonomie de gestion en général au Canada et sur l'autonomie de gestion financière en Région flamande (cette variable n'a pas été évaluée dans le cas de la Norvège).

■ CONCLUSION ET DISCUSSION

À la lumière de notre comparaison, nous sommes en mesure de tirer deux ensembles de conclusions générales: 1^o des conclusions sur l'ampleur avec laquelle la NGP s'implante dans les quatre pays test à

travers l'introduction de l'autonomie de gestion dans les organisations publiques; 2^o des conclusions quant aux facteurs qui déterminent le degré d'autonomie de gestion des organisations publiques.

Introduction de l'autonomie de gestion dans les organisations publiques

Dans l'introduction du présent article, j'ai mentionné que j'utiliserais l'autonomie de gestion comme indicateur pour évaluer l'étendue avec laquelle la nouvelle gestion publique est introduite dans les organisations publiques. Selon plusieurs auteurs (Lonti, 2005; Kernaghan, 1997; OECD, 1996; Verschuere & Verhoest; 2004), accorder une autonomie de gestion est la clef du paradigme de la NGP. Pour d'autres (Hood, 1991; Pollitt, 1995; Osborne & Gaebler, 1993) elle figure parmi les idées du vaste ensemble de doctrines administratives qui définit la NGP. Dans le cas des pays étudiés, on peut affirmer que l'introduction de l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière se fait lentement. En Norvège, en Irlande, au Canada et dans la Région Flandres, les organisations publiques ont des degrés élevés d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines. Par contre, l'autonomie en matière de gestion financière est moins fréquemment observée. Je rappelle également que l'autonomie de gestion élargie observée dans la Région flamande résultait d'une politique gouvernementale volontaire à l'égard des organisations non gouvernementales.

Des similitudes existent avec les situations en Norvège et au Canada. Les organisations publiques norvégiennes ont acquis beaucoup d'autonomie en partie grâce au mouvement en faveur de la NGP qui s'est intensifié au cours des vingt dernières années (Laegreid et al., 2005; Christensen & Laegreid, 2001, 2002, 2003). Cette évolution a été transcrite dans un livre blanc qui proposait d'accorder aux organisations une indépendance accrue par rapport aux ministères dont elles relevaient. Cette officialisation s'est soldé par une augmentation de l'autonomie des professionnels. Finalement, il a été convenu que la restriction du pouvoir des politiciens sur les organisations ne ferait

¹⁴ Les résultats de l'analyse de corrélation sont nuancés par les résultats de l'analyse de régression.

pas l'objet d'une politique générale, mais serait considéré au cas par cas (Laegreid et al., 2005). Bien que trop récent pour être décisif, le choix de cette politique explique sans doute les écarts observés dans les degrés d'autonomie entre les organisations. D'autres facteurs, ne l'oublions pas, jouent un rôle.

Au Canada, certaines initiatives stratégiques inspirées de la NGP prises durant la dernière décennie visent à accroître l'autonomie de gestion des ordres de gouvernement inférieurs (Lonti, 2005). À l'échelon fédéral, la *Loi sur la réforme de la fonction publique de 1992* accordait entre autres aux praticiens une autonomie accrue afin de leur permettre d'administrer leur ministère. La Commission de la fonction publique est ainsi habilitée à déléguer ses pouvoirs pour le recrutement et la sélection des administrateurs généraux de ministères. De surcroît, certaines unités administratives spécifiques et certains organismes de services bénéficient d'une souplesse en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière (Lonti, 2005). Des objectifs politiques similaires ont été retenus à l'échelle provinciale. Le Projet d'examen de l'administration interne de l'Ontario (1995) veut entre autres simplifier les processus de gestion des ressources humaines en les transférant aux cadres hiérarchiques.

Nous pouvons donc conclure que dans les quatre États analysés dans le présent article, des observations communes sont formulées quant à l'introduction de la NGP : des initiatives stratégiques ont été lancées en vue d'accroître l'autonomie de gestion des ordres de gouvernements inférieurs (gestionnaires individuels ou organisations subordonnées). Ces initiatives ont entraîné une augmentation de l'autonomie de gestion en matière de ressources humaines plutôt qu'en matière de gestion financière.

Le caractère international de ces réformes peut expliquer ces ressemblances (Ridley, 1996) : d'abord l'urgence économique des années 1980 tournée vers l'atteinte des trois « E », (économie, efficacité, efficience) ; Ensuite, la tendance à blâmer l'État bureaucratique pour les nombreux problèmes auxquels le pays est confronté ; Troisième raison, un changement social accéléré avec des citoyens de plus en plus instruits et assurés lorsqu'ils traitent avec les administrations publiques dont ils attendent

une prestation de services de qualité ; Enfin, le contexte international lui-même avec l'influence croissante des experts conseils internationaux et des organisations internationales telles que l'OCDE et la Banque mondiale, dont les idées ne connaissent pas de frontières.

Déterminants de l'autonomie de gestion

Il ne faudrait cependant pas exagérer la portée des résultats présentés dans cet article. L'autonomie de gestion ne va pas de soi. Son application rencontre de nombreux écueils. Contrairement à ce que la NGP préconise, les organisations ou les gestionnaires ne jouissent pas tous d'une autonomie de gestion. Les résultats ont par ailleurs montré que des écarts importants subsistaient quant au degré de cette autonomie. Dans la deuxième partie de l'article, j'ai tenté d'expliquer ces écarts : *Pourquoi certaines organisations ont-elles plus d'autonomie que d'autres ?* La principale raison est, semble-t-il, d'ordre structurel : plus l'organisation se situe au bas de la pyramide gouvernementale, plus elle a d'autonomie. Au Canada, les gestionnaires d'organisations éloignées de l'administration centrale ont reconnu avoir un degré d'autonomie élevé. Il en est de même pour les organisations en Région flamande et en Norvège quoique de manière moins prononcée dans ce dernier cas.

La tâche et la taille de l'organisation sont d'autres facteurs importants qui influent sur le degré d'autonomie. Les organisations dont la tâche est d'assurer la prestation de services ou de s'occuper de réglementation bénéficient de degrés d'autonomie élevés. On accorderait en effet délibérément une marge de manœuvre à ces organisations car on juge que la réglementation et la prestation de services doivent être conservées hors des sphères politiques pour ne pas contrarier le marché ou légitimer une politique à l'aide d'une réglementation (Laegreid et al., 2005). La taille de l'organisation exerce une influence selon le contexte national. Dans la Région Flandres et en Norvège, plus l'organisation est grande, plus elle possède un degré d'autonomie élevé en matière de gestion des ressources humaines tandis qu'au Canada, plus l'organisation est grande, moins elle a d'autonomie de gestion. Ces constats contradictoires sont difficiles à expliquer. Les organisations à taille

réduite ont-elles une identité homogène qui leur permet de modifier les signaux lancés par le ministère, et par conséquent d'avoir plus d'autonomie? Cette explication ne va pas dans le sens des résultats des enquêtes menées en Norvège et dans la Région Flamande. Les grandes organisations ont-elles la réputation de posséder une plus grande capacité (financière, commerciale, en personnel etc.) pour forger leur autonomie. L'explication contredirait cette fois les résultats canadiens.

La conclusion générale du présent article est, *à priori*, que les organisations publiques semblent avoir acquis une grande autonomie de gestion au cours de la dernière décennie. Ce phénomène a été observé au Canada, en Norvège, en Irlande et dans la Région Flamande. Cette tendance n'est cependant ni uniforme ni manifeste en tenant compte qu'il existe toujours un nombre considérable d'organisations jouissant d'un faible degré d'autonomie de gestion. Dans une première tentative pour expliquer cette distorsion, des facteurs structurels (lien formel avec le ministère d'attache) et d'autres facteurs (taille, tâche, culture) semblent avoir eu une influence dans la Région Flandres, mais aussi au Canada et en Norvège.

Mais la principale leçon à retenir de cet exercice comparatif est qu'il n'y a ni facteur unique ni théorie

générale permettant d'expliquer l'activité d'une organisation dans toutes les situations. Il faudra réaliser d'autres études pour être en mesure de saisir le fonctionnement des organisations publiques et le présent article doit être considéré comme un premier pas dans cette direction. Une nouvelle recherche comparative s'avère nécessaire. Les difficultés rencontrées pour comparer les résultats des études présentées ici avaient des causes conceptuelles (caractère opératoire des facteurs, définition des variables, types d'organisations dans les échantillons) et méthodologiques (méthodes utilisées pour analyser les données). Faire une recherche vraiment comparative est donc le défi d'une future recherche et la condition d'une avancée théorique.

■ REMERCIEMENTS

Le présent article est le résultat d'un effort collectif. Sans l'appui des professeurs Geert Bouckaert, Guy Peters et Koen Verhoest à l'élaboration de l'enquête et à l'analyse des données sur les organisations publiques flamandes, réalisée en 2003, cet article n'aurait pu être rédigé. Je veux aussi remercier Per Laegreid (Université de Bergen, Norvège) et Anne-Marie McGauran (Institut d'administration publique, Dublin, Irlande) pour leurs commentaires.

BIBLIOGRAPHIE

- Christensen, T., P. Laegreid (2001). *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Hood, C. (1991). « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, Vol. 69, Nr. 1, p. 3-19.
- Kernaghan, K. (1997). « Shaking the Foundation: New Versus Traditional Public Values », In Charih, M., A. Daniels (Eds.). *New Public Management and Public Administration in Canada*, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto.
- Laegreid, P., P. Roness, K. Rubecksen (2005). *Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?*, Paper presented at the 9th IRSPM, Milan.
- Lonti, Z. (2005). *How Much Decentralization? Managerial Autonomy in the Canadian Public Service*. *American Review of Public Administration*, 35 (2), p. 122-136.
- Maor, M. (1999). *The Paradox of Managerialism*, *Public Administration Review*, 59 (1), p. 5-18.
- McGauran, A., K. Verhoest, P. Humphreys (2005). *The Corporate Governance of Agencies in Ireland: Non-Commercial National Agencies*, CPMR report 20/05.
- OECD (1996). *Integrating People Management into Public Service Reform*, OECD, Paris.

- Osborne, D., T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley, Reading.
- Pollitt, C. (1995). *Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management Evaluation*, Vol. 1, Nr. 2, p. 133-154.
- Ridley, F. (1996). «The New Public Management in Europe: comparative perspectives», *Comparative Public Policy and Administration*, Vol. 11, Nr. 1, p. 16-29.
- Verhoest, K. (2002). *Resultaatgericht verzelfstandigen. Een analyse vanuit verruimd principaal agent perspectief*, Katholieke Universiteit Leuven, Diss.Doc, 352 p.
- Verschuere, B., K. Verhoest (2004). «Verzelfstandigde agentschappen in Vlaanderen en het New Public Management: lessen uit survey-onderzoek», In Bouckaert, G., A. Hondelghem, R. Janvier, F. De Rynck, H. Waeye (Red.). *Jaarboek SBOV 2003: Vlaanderen op een keerpunt? Bijdragen vanuit bestuurskundig onderzoek*, Die Keure: Brugge, p. 1-20.
- Coping with Complex Leadership Roles: The Problematic Redefinition of Government Owned Enterprises*, Public Administration, 81, 2003, p. 803-831.
- Reformer og Lederskap. Omstilling I den utovende makt* (Reform and Leadership. Renewal in the Executive Power). Oslo. Scandinavian University Press, 2002.