



HAL
open science

Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises

David Carassus, Christophe Favoreu, Damien Gardey, Christophe Maurel

► To cite this version:

David Carassus, Christophe Favoreu, Damien Gardey, Christophe Maurel. Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises. *Finance Contrôle Stratégie*, 2014, 17 (1). hal-02431107

HAL Id: hal-02431107

<https://univ-pau.hal.science/hal-02431107>

Submitted on 9 Dec 2020

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

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

Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises

David CARASSUS – Maître de conférences en sciences de gestion/HDR – UPPA/CREG (EA 4580)

Christophe FAVOREU– Professeur de stratégie – Université de Toulouse – Toulouse Business School - MRC

Damien GARDEY – Professeur de finance – Groupe ESC Pau

Christophe MAUREL – Université du Maine – GAINS-Argumans (EA 2167)

Résumé

Si les innovations managériales et les démarches de modernisation se multiplient au sein des collectivités territoriales, rares sont les études qui, non seulement, analysent de manière spécifique les facteurs favorisant l'appropriation de ces démarches aux différentes étapes de leur introduction et de leur implantation (décision d'adoption, adoption et mise en œuvre, institutionnalisation, abandon ou remplacement), mais aussi qui, plus généralement, étudient les dynamiques de changement des organisations publiques. L'objet de cet article est ainsi de formuler et de tester un certain nombre d'hypothèses et de propositions quant aux facteurs favorisant l'implantation et la mise en œuvre d'une gestion par la performance au sein des collectivités territoriales françaises. Des propositions relatives à l'influence respective de trois catégories génériques de facteurs (1. des facteurs contextuels et environnementaux, 2. des facteurs humains et 3. des facteurs organisationnels et managériaux) sur la décision d'adoption, puis d'utilisation effective, des démarches de performance par les collectivités locales sont formulées, testées et discutées. Nos résultats soulignent le rôle déterminant des leaders et des responsables internes dans la conduite du changement, ainsi que la faible influence des

facteurs contextuels et environnementaux pour les collectivités françaises.

Mots clés : collectivités locales, dynamique de changement, innovation managériale, performance

Abstract: The Determinants of the adoption and implementation of a performance management by local authorities

While innovative management approaches strongly increase at local authorities and public organizations, research that analyzes the factors that facilitate the adoption of these approaches is rare. There is a lack of studies that investigate specifically the different stages of the adoption process (decision to adopt, adoption and implementation, institutionalization, abandon or substitution) and more generally, the dynamics of change in public organizations. The aim of this article is to formulate and test hypotheses concerning the factors that facilitate the implementation of performance-based management at local authorities. Three generic categories of factors are developed, tested and discussed: 1) the local context factors in economic, financial and political terms; 2) human factors 3) organizational and managerial factors. The results emphasize the role of leadership and internal agents of change as well as the weak influence of local context factors.

Key words: change, innovation, local authority, performance

Classification JEL : H0, H83, L38, M10

Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises

Les démarches de performance, et plus généralement la gestion de la performance, sont aujourd'hui très largement diffusées au sein des organisations publiques des pays occidentaux. Cette évolution de la gestion publique, qui a concerné dans un premier temps et majoritairement l'administration centrale et les agences gouvernementales pour se diffuser progressivement au secteur public local, traduirait un mouvement de fond appelé à durer (OCDE, 2005; Bouckaert et Halligan 2008). Le recours à ce type de démarche¹ constitue à la fois une rupture et un changement majeur pour les collectivités locales dans le sens où (1) il mobilise de manière concomitante l'ensemble des fonctions ou leviers du management (les fonctions de planification stratégique, de contrôle, d'allocation, d'animation et de budgétisation), (2) se caractérise par l'emploi d'une diversité de nouveaux principes et techniques de management (la segmentation stratégique sous la forme de Missions-Programmes-Actions (MPA), les indicateurs de performance, la responsabilisation, les tableaux de bord, etc.) et (3) induit une transformation des comportements, des valeurs, de l'organisation administrative et des modes d'interactions internes. De par leur nouveauté et leur finalité, les démarches de performance en milieu public constituent ainsi à la fois une innovation managériale majeure², mais aussi un vecteur de

¹ Une démarche de performance locale se définit comme un processus formel et organisé, à travers lequel une collectivité locale conçoit et met en œuvre (1) une méthodologie de réflexion et d'action, (2) des dispositifs d'intervention et d'évaluation ainsi que des (3) des modalités et des principes d'actions dans le but d'améliorer les différents niveaux de performance de ses actions et de ses politiques publiques autour de la réalisation d'objectifs. Une démarche de performance s'assimile donc à un système de pilotage global et intégré, comprenant des étapes de diagnostic et de formulation stratégiques, de planification opérationnelle, organisationnelle et budgétaire, d'évaluation et de mesure et permet à une organisation publique de se fixer des objectifs et des priorités de développement et d'être gérer et organiser en fonction de l'atteinte de résultats conforme à ces objectifs. La segmentation stratégique des politiques publiques sous la forme de Missions-Programmes-Actions (M.P.A.) donne lieu à des déclinaisons budgétaires et organisationnelles ainsi qu'à la mise en place de systèmes d'évaluation et de contrôle.

² Au sens de Rogers (1995) et Damanpour et Schneider (2008), à savoir l'adoption par une organisation de nouvelles idées ou comportements.

modernisation et de transformation organisationnelle (Bouckaert et Halligan 2008).

Or, si les innovations managériales et les démarches de modernisation se multiplient au sein des collectivités territoriales, rares sont les études qui analysent de manière spécifique les facteurs favorisant l'appropriation de ces démarches aux différentes étapes de leur introduction et de leur implantation (décision d'adoption, adoption et mise en œuvre, institutionnalisation, abandon ou remplacement) et qui, plus généralement, étudient les dynamiques de changement des organisations publiques (Fernandez et Rainey 2006). Les déterminants de l'innovation managériale en milieu public constituent, ainsi, un champ de recherche relativement peu exploré, qui s'appuie généralement sur des études de cas conduisant à des résultats non conclusifs ou partiels. En outre, il est à noter l'absence, sur ce sujet, d'études quantitatives fondées sur des tests d'hypothèses dans le cas français.

La question des facteurs influençant ou déterminant l'innovation managériale est d'autant plus intéressante à aborder dans le secteur public que, d'une part, ses spécificités d'organisation, de fonctionnement et de valeurs suggèrent des conditions de mise en œuvre distinctes du privé (Birkinshaw et *al.* 2008³). D'autre part, les multiples expériences entreprises en Europe et en Amérique du nord en matière de gestion par la performance démontrent à la fois des taux d'échec ou d'insatisfaction importants (Yang et Hsieh 2007 ; Moynihan 2006 ; Van Dooren et Thijs 2010), mais aussi des différentiels relativement élevés - entre pays mais aussi au sein d'un même pays - en ce qui concerne le degré d'implantation et de maîtrise de ces systèmes de management (Bouckaert et Halligan 2008) rendant, de ce fait, légitime une analyse de facteurs influençant la dynamique d'innovation managériale des organisations publiques.

La question centrale guidant ainsi notre analyse conceptuelle et empirique est la suivante : Le changement dans les organisations publiques est-il conditionné et contraint par des éléments contextuels et environnementaux ou peut-il être la résultante d'initiatives endogènes

³ Un certain nombre d'auteurs (Bryson 2004 ; Nutt et Backoff 1992) insistent sur le fait que les processus de changement sont beaucoup plus difficiles à mener dans les organisations publiques du fait de leur propension naturelle à l'inertie et à la résistance. Une diversité de freins - de type structurel, culturel, stratégique et comportemental (Bartoli 2009) - de barrières (De Lancer Julnes 2008) et de fragilités peut remettre en cause le changement, aussi bien à son stade initial d'introduction que lors de la phase de diffusion et d'institutionnalisation.

et d'action délibérées de la part des responsables de ces organisations ? Nous nous inscrivons dans une réflexion qui, d'une manière générale, s'interroge sur la nature interne ou externe des éléments qui, au sein du secteur public, influencent la dynamique d'innovation managériale. L'objet de cette étude est alors de formuler et tester un certain nombre d'hypothèses et de propositions quant aux facteurs endogènes et/ou exogènes favorisant l'implantation et la mise en œuvre d'une gestion par la performance dans les collectivités territoriales⁴. Les démarches de performance constituant une innovation managériale productrice de changements organisationnels multiples, les littératures portant respectivement sur le changement organisationnel, l'innovation managériale et la nouvelle gestion publique (NGP ou *New Public Management*) servent de support à notre réflexion. Elles permettent de dégager, dans une première partie, trois catégories de facteurs⁵ influençant potentiellement la décision d'adoption puis d'utilisation des démarches de performance par les collectivités locales. Dans une seconde partie, les propositions relatives à l'influence respective des facteurs sont testées, avant d'être discutées. Les contributions attendues sont de deux ordres. Notre recherche revêt, à la fois, un intérêt théorique en apportant un éclairage sur les dynamiques de changement propres au secteur public local, mais aussi un intérêt pratique et managérial en testant des propositions sur les facteurs favorisant l'utilisation effective de techniques gestionnaires par les collectivités territoriales.

1. La dynamique du changement et de l'innovation managériale en milieu public : les facteurs d'influence

⁴ Nous nous focalisons sur le cas des collectivités locales françaises qui présente dans ce domaine deux caractéristiques intéressantes. D'une part, la gestion par la performance s'est fortement accélérée ces dernières années au sein de l'administration locale, sans pour autant qu'il n'existe de contraintes légales ou réglementaires leur imposant cette évolution, ce qui suppose une démarche volontaire et l'influence de facteurs contextuels spécifiques. D'autre part, et bien que ce type de management soit récent, il est possible de constater, entre les organisations publiques françaises, des différences importantes portant sur les niveaux de mise en œuvre et les degrés de complexité des démarches entreprises (Carassus et Gardey 2009). La question des déterminants de l'appropriation par le milieu organisationnel public d'innovations managériales apparaît dès lors fondamentale.

⁵ 1. Des facteurs contextuels et environnementaux locaux de type économique, financier et politique, 2. Des facteurs humains liés à leadership et 3. Des facteurs organisationnels et managériaux.

Cette première partie présente, dans un premier temps, le cadre théorique général de notre étude. Dans un second temps, les déterminants de l'implantation des démarches de performance sont décrits.

1.1. La prise en compte de perspectives théoriques complémentaires : les approches volontaristes et déterministes de l'innovation managériale

Si le management par la performance constitue depuis une quinzaine d'années une composante importante des réformes de modernisation entreprises par les administrations d'un certain nombre de pays anglo-saxons et nordiques, et de ce fait peut être considéré comme une application ou une résultante managériale du *New Public Management* conçue en tant que doctrine (Moynihan 2006), il représente en revanche une innovation récente pour les collectivités territoriales françaises (Carassus et Gardey 2009). Ce mode de management procède en partie, pour les collectivités territoriales qui ont décidé de l'adopter au milieu des années 2000, d'une transcription locale et opérationnelle des principes généraux de la LOLF.

L'innovation managériale ou organisationnelle, que nous définissons, à l'instar de Rogers (1995), De Lancer Julnes (2008) et Damanpour et Schneider (2008), comme étant l'adoption par une organisation de nouvelles idées ou comportements, a trait aussi bien à l'utilisation de nouveaux produits, services et technologies qu'à l'emploi de nouveaux systèmes ou pratiques de gestion. Par rapport à d'autres catégories d'innovation, l'innovation, managériale ou organisationnelle, concerne principalement des changements s'opérant au niveau de la structure organisationnelle, des procédures administratives, des systèmes d'information et de la gestion des ressources humaines (Damanpour et Schneider 2008). Les démarches de gestion par la performance constituent alors, pour les organisations publiques, une innovation managériale, mais aussi un vecteur de changement organisationnel, voire culturel et comportemental. Un certain nombre d'auteurs (Damanpour et Schneider 2008 ; De Lancer Julnes 2008) décompose, dans ce cadre, le processus d'innovation en deux phases distinctes : l'initiation, qui traduit l'adoption d'une pratique, d'un processus ou d'une technique managériale nouvelle pour l'organisation, puis la mise en œuvre, qui correspond à l'utilisation effective de cette innovation et son intégration aux processus de management existants. La mise en

œuvre d'une démarche de performance se traduit ainsi non seulement par la définition d'indicateurs de performance et par la collecte d'information relative à ces derniers, mais aussi et surtout, par l'utilisation de cette information dans la prise de décision stratégique et budgétaire (Moynihan 2006).

L'étude de la mise en œuvre et de l'utilisation effective est primordiale dans le sens où un grand nombre d'organisations publiques semble éprouver des difficultés à dépasser la phase initiale d'adoption⁶. Elle constitue en outre l'étape préalable à un processus d'institutionnalisation et d'appropriation. Les différences observées quant au niveau de pénétration du management par la performance entre collectivités locales d'un même pays suggèrent l'existence de facteurs conditionnant les possibilités d'utilisation par le secteur public de techniques managériales issues du privé. Sur ce point, la littérature n'est pas conclusive et démontre au contraire un certain nombre de contradictions. Ces divergences, qui portent sur l'influence et le poids respectifs de catégories génériques de facteurs (décrits ci-après) sur les différentes phases du processus d'innovation⁷ des organisations publiques, résultent principalement des approches théoriques en matière de changement organisationnel (ses sources et ses causes) auxquelles se rattachent les différents auteurs.

Au regard de la littérature sur les déterminants de l'innovation et du changement organisationnel, et de notre question de recherche spécifique portant sur le caractère volontaire ou contraint de l'innovation en milieu public, deux approches classiques peuvent être distinguées: l'approche volontariste ou intentionnelle et l'approche déterministe ou contrainte (Perret et Josserand 2003), chacune se distinguant sur la nature (interne ou externe) des déterminants des transformations et de l'innovation organisationnelle. A la perspective volontariste, qui met l'accent sur la nature endogène, intentionnelle et

⁶ Ainsi que le constatent De Lancer Julnes et Holzer (2001), très peu d'organisations publiques utilisent dans leur planification stratégique, opérationnelle et budgétaire des indicateurs de performance – de type indicateurs de réalisation, d'impact et/ou d'activité – ainsi que les informations relatives à ceux-ci.

⁷ Ainsi, et selon un certain nombre d'auteurs, le recours aux démarches de performance s'expliquerait principalement par des déterminants externes de type pression politique ou institutionnelle. Le rôle et l'influence des leaders et des managers se manifesterait davantage lors de la mise en œuvre ((Moynihan 2005 ; Yang et Hsieh 2007). A l'inverse, De lancer Julnes (2008) souligne l'importance des éléments technico-rationnels dans la décision d'adoption des démarches de performance et insiste sur le rôle croissant des facteurs politico-culturels lors de la phase de mise en œuvre.

planifiée du changement, peuvent être rattachés deux courants : le courant rationnel et le courant matériel.

Selon les tenants de l'approche rationnelle, le changement est la résultante de l'action planifiée et volontaire d'un leader ou d'un individu en interne qui remplit une fonction significative d'agent du changement (Burke 2002 ; Scott 2001). L'innovation, productrice de changement organisationnel, est le fait d'individus rationnels souhaitant améliorer le fonctionnement de leur organisation en raison d'un accroissement de la complexité et de l'incertitude environnementales (Chapman 1997). Celle-ci apparaît dès lors comme une solution organisationnelle rationnelle portée par un leader interne afin de résoudre un problème d'efficience ou d'efficacité ou de remédier à un déséquilibre (Damanpour et Schneider 2008 ; Russaw 2007). Un certain nombre de théories, dont la théorie des choix stratégiques (Child 1972), le courant du développement organisationnel (Beer 1976 ; French et Bell 1973) ainsi que les théories de l'enracinement et de la réputation (Charreaux 1996), peuvent être rattachées à ce courant, dit des choix rationnels, dans le sens où elles considèrent toutes l'individu ou le leader comme le principal vecteur du changement et de l'innovation organisationnelle. Le second courant, que nous pouvons qualifier d'approche matérielle, relativement proche de l'approche rationnelle et qui se rattache lui aussi à la perspective volontariste, insiste, quant à lui, sur l'influence d'éléments objectifs, méthodologiques et matériels tels que les ressources allouées aux processus de changement, les styles et les processus de management associés à l'implantation de techniques managériales (Damanpour et Schneider 2008). La nature des dispositifs et processus qui encadrent et accompagnent une innovation managériale, ainsi que les moyens mobilisés, détermineraient sa capacité d'adoption et d'implantation.

La seconde approche des déterminants de l'innovation managériale complète la première dans une logique plus contrainte. Dans ce cadre, l'adoption et l'implantation d'une innovation peut s'expliquer à partir de l'influence et du rôle joué par les conditions et le contexte socio-politique et institutionnel dans une perspective déterministe. Selon cette perspective, les organisations du fait d'un certain nombre d'inerties et de facteurs de rigidité de type culturel, structurel, individuel et organisationnel s'avèrent peu favorables au changement et ont, au contraire, tendance à préserver le statu quo et la permanence organisationnelle. Dès lors, la capacité de changement et d'innovation est en grande partie déterminée et contrainte par des facteurs

contextuels environnementaux qu'ils soient de type économique, financier, socio-politique ou institutionnel. Les théories néo-institutionnelle (DiMaggio et Powell 1983 ; Weiltz et Shenhav 2000), de l'écologie des populations (Hannan et Freeman 1984) et plus généralement la théorie de la contingence (Burns et Stalker 1994) relèvent de cette perspective en affirmant que le changement et l'innovation sont davantage conditionnés par des pressions externes, environnementales et institutionnelles, que par une volonté interne d'amélioration de la performance organisationnelle.

Ces deux perspectives complémentaires, concernant la capacité d'innovation et de changement des organisations, nous permettent de distinguer au final trois catégories génériques de facteurs d'influence des dynamiques de changement et d'innovation managériale, dans une perspective englobante : des facteurs exogènes relatifs à la pression environnementale et contextuelle, des facteurs internes individuels liés soit au leadership, soit à des éléments organisationnels et managériaux. Afin de pallier les limites d'un certain nombre de recherches, qui se sont focalisées le plus souvent sur les seuls facteurs organisationnels (Damanpour et Schneider 2006) ou qui sont davantage prescriptives et descriptives qu'explicatives (Yang et Hsieh 2007), nous tentons d'analyser la portée compréhensive des deux perspectives décrites ci-avant. Nous étudions pour cela l'influence respective de ces trois catégories de facteurs sur l'implantation d'un système de management par la performance au sein des collectivités locales françaises.

1.2. Les déterminants endogènes et exogènes de l'implantation des démarches de performance : présentation des hypothèses de recherche

Ces déterminants sont structurés autour de trois éléments. Dans un premier temps, les facteurs environnementaux et contextuels, influencés par une approche déterministe de l'innovation managériale, sont présentés. Ils sont censés agir sur l'adoption et le développement d'innovation managériale. Dans un second et troisième temps, les facteurs individuels liés au leadership et les facteurs organisationnels et managériaux, eux influencés par une approche volontariste de l'innovation managériale, sont mobilisés. Ils sont censés agir sur le développement d'innovation managériale.

1.2.1. Les facteurs environnementaux et contextuels

Pour un certain nombre d'auteurs, plutôt influencés par une approche déterministe de l'innovation managériale, l'environnement est considéré comme le principal stimulus de l'innovation organisationnelle et managériale (Birkenshaw et al. 2008) ou comme pouvant avoir un effet critique sur la capacité d'innovation des organisations (Boyne et al. 2005). Les organisations publiques évoluent dans un cadre, institutionnel, politique, juridique, économique, qui déterminerait ainsi leur capacité et leur dynamique de changement. Dans ce cadre, la taille du territoire et la richesse fiscale représentent des caractéristiques contextuelles pouvant avoir un effet déterminant sur la capacité d'innovation des collectivités locales (Damanpour et Schneider 2008 ; Walker 2006). Plus spécifiquement, le niveau de ressources et d'information conditionnerait la capacité d'innovation des organisations (Birkenshaw et al. 2008 ; Damanpour et Schneider 2006 ; Moynihan 2006). Les collectivités locales, situées au sein de territoires de grande taille, disposeraient ainsi de moyens financiers, de personnels qualifiés, d'expertises techniques et de savoirs plus importants et plus diversifiés, et auraient donc *in fine* des potentialités plus fortes d'adoption et de mise en œuvre de techniques managériales. Ces premiers facteurs nous permettent de formuler l'hypothèse suivante :

- H1. A un stade de développement avancé de la démarche de performance est associée la taille de la collectivité.
- H1'. A l'adoption de la démarche de performance est associée la taille de la collectivité.

Nous supposons aussi ici, en continuité des travaux de Baber (1994), que les relations entre contribuables, Etat, créanciers et élus locaux expliquent le comportement innovant des collectivités locales. Nous présumons ainsi qu'un niveau important de financement externe provenant des créanciers, les banques en particulier, motive à la fois les prêteurs à surveiller le comportement de leurs débiteurs et les élus locaux à maintenir ou à accroître la confiance des prêteurs, en contrepartie de l'augmentation du niveau de risque. Nous supposons aussi qu'un niveau important de ressources fiscales provenant de l'Etat et des contribuables⁸ incite, d'une part, ces derniers à accroître la surveillance envers la gestion locale et, d'autre part, les élus locaux à rendre compte de leurs activités en contrepartie des ressources fiscales apportées par ces deux catégories d'acteurs. Même s'ils sont considérés comme politiques au sens de Baber (1994), ces facteurs sont analysés

⁸ En l'occurrence les propriétaires, locataires et entreprises.

ici au travers de la notion de dépendance. Nous considérons, au total, que le développement de moyens disponibles à l'engagement de démarches publiques de performance repose sur le niveau de dépendance par rapport aux acteurs locaux. Cette dépendance peut être financière envers les banquiers et fiscale envers les contribuables et l'Etat. Appliquée aux démarches locales de performance, notre hypothèse est alors la suivante :

- H2. La dépendance financière est associée positivement au développement de démarches locales de performance.
- H2bis. La dépendance fiscale est associée positivement au développement de démarches locales de performance.
- H2'. La dépendance fiscale est associée positivement à l'adoption de démarches locales de performance.
- H2'bis. La dépendance financière est associée positivement à l'adoption de démarches locales de performance.

De manière complémentaire, plusieurs autres études empiriques analysent, dès le début des années 1980, les relations entre des facteurs explicatifs politiques et le niveau de développement des systèmes d'information et de contrôle. Ingram et Copeland (1981) soutiennent, les premiers, l'influence de la compétition politique, entre élus et citoyens, sur la demande d'audit et/ou d'information. Dans ce sens, Evans et Patton (1987) supposent ainsi que plus la compétition politique est forte, meilleure est la position relative des groupes d'intérêts par rapport aux élus, et par conséquent, meilleures sont la surveillance et l'information que ces derniers doivent fournir afin d'obtenir leur soutien. Les auteurs font l'hypothèse que plus la compétition politique est forte, plus il y aura d'investissements dans le système de contrôle. Les résultats de Feroz et Wilson (1994) indiquent des situations similaires de compétition politique forte, où les élus ont intérêt à diffuser des informations auditées et volontaires même si leurs électeurs ne le demandent pas. L'audit et l'information financière diffusée servent alors à modifier les équilibres en place. Pour notre étude, nous considérons ainsi l'influence positive du facteur politique sur les démarches de performance publique. Nous supposons que les relations entre électeurs, groupes d'intérêts, médias, prétendants à l'élection municipale ou concurrents politiques et élus locaux, motivent le comportement des villes en matière de développement d'une démarche de performance publique en tant que système de contrôle et d'information. Les élus locaux peuvent, dans ce contexte, vouloir justifier la qualité de leur gestion auprès des administrés et des groupes

d'intérêts. Ils peuvent aussi souhaiter se démarquer des prétendants et des concurrents politiques. L'importance des conflits d'intérêts entre ces acteurs est représentée par le niveau de compétition politique. Appliquée au cas des démarches locales de performance, notre hypothèse est donc la suivante :

- H3. La compétition politique est associée positivement au développement des démarches locales de performance.
- H3'. La compétition politique est associée positivement à l'adoption des démarches locales de performance.

1.2.2. Les facteurs individuels liés au leadership

Dans le secteur public, l'innovation managériale, de par les valeurs et représentations qu'elle véhicule, est souvent source de conflits, d'incertitudes et de résistances organisationnelles. Dès lors, dans une approche plus volontariste de l'innovation managériale, le rôle et l'action des leaders ou des agents de changement internes apparaissent déterminants dans la création d'une culture et d'une aptitude organisationnelles favorables au changement (Damanpour et Schneider 2008 ; Elenkov et *al.* 2005 ; Kavanagh et Ashkanasy 2006). Deux types de leadership semblent avoir un rôle déterminant mais différencié dans la mise en œuvre de démarches de performance et d'innovation managériale : le leadership politique et le leadership managérial. Alors que le leadership politique, au sens de Nutt et Backoff (1992), conduit une mission de légitimation et de promotion socio-politique de la démarche, la responsabilité du leader technique se centre autour des fonctions d'organisation, d'encadrement et d'évaluation.

Le leadership politique, fonction généralement exercée par les responsables politiques des organisations publiques, est perçu comme un déterminant significatif du soutien organisationnel⁹ (Berman et Wang 2000 ; Moynihan et Pandey 2005). Les responsables politiques, en remplissant une fonction de sponsorisation et en affichant leur soutien constant et réitéré aux différentes étapes d'implantation, contribueraient à sa légitimation pragmatique, morale et cognitive (Birkinshaw et *al.* 2008) auprès des directions générales et des niveaux intermédiaires (cadres et managers). L'implication politique semble en effet constituer un signal positif envoyé aux responsables administratifs et directeurs généraux quant (1) à la pérennité et la stabilité des

⁹ Ce dernier est lui-même considéré comme un facteur clé de succès de la mise en œuvre d'innovations managériales.

réformes, (2) aux niveaux des ressources allouées (Yang et Hsieh 2007), et (3) au fait de disposer des responsabilités et de l'autonomie nécessaires à la mise en œuvre des démarches managériales (Moynihan 2006). Selon un processus en cascade, le soutien politique déclenche alors l'implication des directions générales et des responsables administratifs qui détermine à son tour l'engagement des niveaux intermédiaires et des agents publics (Yang et Hsieh 2007).

Le second type de leadership, traditionnellement exercé par les responsables administratifs, est beaucoup plus technique et interventionniste que le premier. Il concerne notamment la gestion des interactions et des relations entre les différentes parties prenantes impliquées, ainsi que la réduction des résistances (Fernandez et Rayney 2006). Par des actions de sensibilisation, d'information, de motivation interne (Walker 2006), de construction de coalitions de soutien et de sécurisation de ressources (Howell et Shea 2001), les leaders ou managers internes auraient ainsi une influence déterminante sur l'évolution d'un contexte organisationnel *a priori* inhibiteur ou défavorable au changement, ainsi que sur le développement progressif d'un soutien organisationnel au sein des niveau intermédiaires (Rusaw 2007). L'implication des différents niveaux organisationnels devient dès lors, et à son tour, un facteur clé de succès de l'implantation de démarches de performance. Les hypothèses suivantes, concernant le seul développement de ces innovations compte tenu de la nature du facteur analysé¹⁰, peuvent dès lors être proposées :

- H4. A un stade de développement avancé de la démarche est associée une implication importante des élus
- H5. A un stade de développement avancé de la démarche de performance est associée une forte implication des directeurs généraux
- H6. A un stade de développement avancé de la démarche de performance est associée une forte implication des managers et cadres publics

1.2.3. Les facteurs organisationnels et managériaux

¹⁰ Ces facteurs ne sont supposés influencer que le développement des innovations managériales et non leur adoption. En effet, contrairement aux facteurs contextuels où nous pouvons comparer les collectivités locales ayant ou pas engagé une innovation managériale, de type démarche locale de performance, dans le cas des facteurs endogènes, les seules collectivités locales ayant engagé une innovation managériale peuvent être appréhendées.

La diversité des parties prenantes et de leurs attentes (Rusaw 2007), ainsi que leur poids dans les processus de décisions et dans le fonctionnement des organisations publiques (Allison 1993 ; Rayney 2009) constituent une autre des caractéristiques fondamentales du secteur public. Ce particularisme public induirait une gestion du changement spécifique, c'est-à-dire une forme et un dispositif de management, à ce type d'organisation (Sminia et Van Nistelrooij 2006 ; Harenstam et al. 2004). La nécessité plus impérative que dans le secteur privé (1) d'expliquer le changement et donc de réduire les incertitudes (Brikenshaw et al. 2008), (2) de communiquer sur ses caractéristiques, ses impacts et ses apports, (3) d'impliquer les acteurs concernés, (4) de lutter contre les résistances et les *a priori* en termes de culture et de valeurs, expliquerait le rôle clé joué par des structures d'animation et de pilotage ainsi que par un management de type socio-politique, dans une perspective aussi volontariste de l'innovation managériale. Ce type de management permet à la fois l'intégration progressive des différents niveaux de l'organisation, mais aussi le maintien de l'implication (Fernandez et Rayney 2006). L'hypothèse suivante peut dès lors être proposée :

- H7. A un stade de développement avancé de la démarche de performance sont associées l'existence et l'implication d'une structure de pilotage dédié assurant l'interface entre les différents acteurs impliqués.

La communication apparaît comme un autre moyen d'implication (Fernandez et Rayney 2006) et déterminerait le soutien progressif des parties prenantes externes et internes. En interne, elle permettrait de réduire les risques de blocages et les incertitudes liés au changement et à ses conséquences (Damanpour et Schneider 2006). La participation d'acteurs externes, via une communication de type consultation/participation, est à la fois perçue comme un vecteur de stimulation mais aussi d'enrichissement du processus d'innovation. Selon Yang et Hsieh (2007), l'implication des citoyens et populations locales serait ainsi un moyen d'améliorer l'efficacité et la pertinence des systèmes de mesure de la performance, ainsi que la gouvernance démocratique et la confiance dans les instances politiques. Le soutien du milieu local aux réformes et aux changements est en grande partie fonction de son degré d'implication dans les processus de changement (Bryson 2004 ; Fernandez et Rayney 2006). Les hypothèses suivantes, concernant le seul développement de ces innovations compte tenu de la nature du facteur analysé, peuvent alors être proposées :

- H8. A un stade de développement avancé de la démarche de performance est associée une forte communication interne.
- H9. A un stade de développement avancé de la démarche de performance est associée une forte communication externe.
- H10. A un stade de développement avancé de la démarche de performance est associée une forte participation de la société civile.

Toujours concernant les facteurs organisationnels et managériaux, la définition d'un plan d'actions, d'objectifs et de lignes directrices, établissant un lien entre les actions à entreprendre et les résultats et effets espérés, est généralement présentée comme un élément clef permettant (1) de réduire les incertitudes organisationnelles (Rusaw 2007 ; De Lancer Julnes 2008), (2) de gérer la multiplicité et l'instabilité des attentes des parties prenantes, et (3) de limiter les résistances au changement (Fernandez et Rayney 2006). Dans le même ordre d'idées, un certain nombre d'auteurs (Holzer et Halachmi 1996 ; Fernandez et Rayney 2006) établissent un lien entre les ressources organisationnelles mobilisées, notamment financières et humaines (De Lancer Julnes 2008), et la capacité à mener à terme un processus de changement organisationnel. Ces ressources doivent notamment permettre de soutenir les actions de communication, d'organisation, de planification, d'implication et de mise en participation des parties prenantes (Burke 2002). Le temps et l'attention administrative consacrés à l'implantation de démarches de performance sont aussi souvent présentés comme des ressources fondamentales (Moynihan 2006), déterminant le potentiel d'implantation des démarches de performance. Ces éléments sont d'autant plus importants que les temps et processus d'expérimentation, d'apprentissage et de perception des bénéfices du changement sont relativement longs, incrémentaux et progressifs dans le secteur public. L'hypothèse suivante, concernant le seul développement de ces innovations compte tenu de la nature du facteur analysé, peut dès lors être proposée :

H11. A un stade de développement avancé de la DP est associée l'existence d'une méthodologie et d'une planification formalisée de la démarche.

Compte tenu de l'ensemble des éléments présentés dans cette première partie, le cadre et la logique de notre recherche peuvent être synthétisés de la manière suivante :

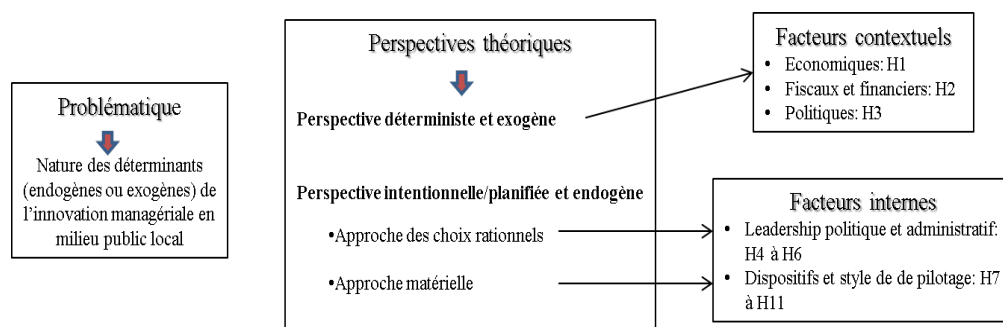


Figure 1 : problématique et cadre théorique de la recherche

Le cadre de notre étude ayant été présenté dans cette première partie, nous décrivons dans la seconde partie la méthodologie utilisée et les résultats de cette étude, après avoir testé nos hypothèses.

2. L'analyse empirique française des facteurs d'influence de l'implantation des démarches locales de performance : de la méthodologie aux résultats

La revue de littérature suggère que la mise en place et le développement d'une démarche de performance dans les collectivités locales dépendent d'un ensemble de variables contextuelles ou contingentes à la démarche elle-même. Cette partie propose de tester les hypothèses décrites précédemment sur la base d'une étude réalisée en 2009 sur un ensemble de collectivités locales en France. Notre analyse empirique est structurée en quatre temps. Dans un premier temps sont présentées la population de l'enquête ainsi que les modalités de collecte des données. Dans un deuxième temps, l'opérationnalisation des variables est détaillée. Un troisième temps rappelle les principales propriétés de la méthode utilisée qui est justifiée par la nature même des variables explicatives. Enfin, les principaux résultats obtenus sont présentés et interprétés, avant d'être discutés.

2.1. La population et la collecte des données

Notre étude vise à identifier la nature des déterminants endogènes ou exogènes de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance dans les collectivités locales françaises. Notre méthode de recueil des données s'appuie sur l'élaboration d'un questionnaire de portée nationale à destination des responsables locaux, tant administratifs que politiques. Cette approche méthodologique nous permet ensuite de mettre en évidence les variables statistiquement

déterminantes dans les démarches de performance existantes. Les résultats sont issus d'une enquête nationale menée fin 2009 en collaboration avec l'Association Finance - Gestion des Collectivités Territoriales (AFIGESE – CT) auprès de 360 collectivités françaises. L'échantillon d'étude est composé de 4,6% de conseil régionaux, de 29,5% de conseils généraux, de 20,9% d'établissements publics de coopération intercommunale et de 45% de communes, répartis sur toute la France. Sur les 360 collectivités interrogées, nous avons obtenu 157 réponses exploitables, soit un taux de retour global de 43,6 %, émanant principalement des directeurs administratifs et financiers. Si parmi les répondants, aucun n'a le statut politique, ces responsables ont l'avantage d'avoir une connaissance de l'ensemble des étapes des démarches de performance, à la différence des élus généralement présents qu'au seul stade de l'impulsion du projet pour le valider¹¹.

Le questionnaire d'étude se décline en 2 parties. La première partie, descriptive et exogène, interroge les collectivités sur leur contexte politique, financier, fiscal et démographique, au travers de variables de nature continue. La deuxième partie, descriptive et endogène, fait appel à des réponses dichotomiques de type oui/non sur la présence et les modalités des outils des démarches de performance. Sur les 157 collectivités répondantes, 62 ont déclaré avoir initié une démarche de performance. Aussi, pour l'analyse de leurs facteurs d'adoption, nous mobilisons l'ensemble des collectivités répondantes, alors que pour l'analyse des facteurs de développement d'une démarche de performance nous nous appuyons sur les 62 collectivités ayant déclaré la présence d'une telle démarche.

2.2. La mesure des variables

Comme indiqué dans la revue de littérature, nos variables explicatives comprennent les éléments contextuels, managériaux, organisationnels et individuels. Pour les facteurs organisationnels et managériaux (hypothèses 7 à 11), les variables sont mesurées par les réponses binaires aux questions portant sur l'existence de l'item, telles qu'une forte communication interne ou la présence d'une structure de pilotage.

¹¹ L'absence de réponse d'élus à cette enquête, alors que leurs avis auraient pu compléter les données recueillies, est une limite reprise en conclusion de l'article comme un prolongement potentiel pour analyser les différences de perception et de rationalités entre le personnel politique et administratif.

Pour les facteurs liés au leadership (hypothèses 4 à 6), l'implication des cadres ou directeurs, ou des élus, est mesurée par une série de cinq questions : être à l'initiative de la démarche, avoir participé à la définition du projet, être associé à la communication autour de la démarche, avoir déterminé les Missions-Programmes-Actions et/ou les segmentations budgétaires. Une fonction score permet de synthétiser le degré d'implication des principaux acteurs dans la démarche.

Relativement aux variables de contexte, nous avons retenu quatre facteurs. La taille de la collectivité est mesurée par le nombre d'habitants du territoire et par l'effectif de l'institution territoriale. La première donnée est une variable exogène et la seconde est considérée comme étant endogène. Ne disposant pas des données d'effectifs pour l'ensemble des collectivités, le montant de la masse salariale a été utilisé. La dépendance financière est appréciée par trois critères rapportés au nombre d'habitants : la CAF nette, l'encours de dette et le fonds de roulement. Une fonction score permet de synthétiser les trois items pour mesurer un niveau de dépendance. La dépendance fiscale est appréciée par la synthèse entre le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (ratio public issu de la loi Administration territoriale de la République de 1992) et la marge de manœuvre fiscale mesurée elle-même par le ratio « *Ressources fiscales par hab./ Moyenne des collectivités comparables* » (par strate administrative). Pour chacun, le score est égal à 1 si la variable est supérieure à l'unité moyenne. La compétition politique est elle opérationnalisée suivant les recommandations de Carassus (2002) reprenant les arguments de Baber (1994) considérant que la compétition politique est à la fois électorale, inter-parti, et intra-parti. Nous utilisons alors une synthèse entre la variable « *représentation de l'exécutif aux dernières élections* » et « *le nombre de mandats de l'exécutif depuis 1995* ».

Enfin, les variables à expliquer correspondent à quatre principales composantes du développement d'une démarche de performance (Gardey, 2011) et à une variable de synthèse représentant le degré de développement. Les quatre éléments, retenus de manière non séquentielle car leur ordonnancement n'a jamais été vérifié dans les recherches antérieures, correspondent (1) à la présence d'une segmentation stratégique personnalisée des politiques publiques de la collectivité, (2) à une présentation budgétaire associée à cette segmentation (des budgets par activités ou par actions publiques), (3) à l'instauration d'une démarche de responsabilisation (projets de services ou convention d'objectifs et de moyens par exemple), et (4) au recours

à des évaluations de politiques. Pour apprécier le degré de développement plus ou moins élevé des démarches, les réponses à la présence des quatre éléments ont fait l'objet d'un score de 1 à 4. La modalité « *degré élevé de développement* » de la démarche initiée par la collectivité correspond ainsi à la présence de trois ou quatre de ces éléments. Cette dernière variable à expliquer est donc construite à partir d'une fonction score des variables précédentes.

2.3. Le test des hypothèses et les méthodes d'analyse

Après avoir testé, par le biais de tests d'indépendance, les hypothèses d'association entre les variables explicatives et les variables à expliquer, nous avons recours à des régressions logistiques afin de déterminer les facteurs intervenants dans l'adoption et le développement des démarches.

Dans une approche descriptive, les relations entre les variables explicatives et les variables à expliquer sont présentées à l'aide du test du khi-deux. Si le sens de la relation est donné par la corrélation, l'analyse de l'importance des relations est exposée à partir de l'étude des coefficients de régression, dans une approche explicative. Pour ce type d'étude, la démarche la plus répandue consiste à utiliser la régression logistique qui vise à évaluer l'apport de différentes variables sur la probabilité d'apparition d'un événement aléatoire. La relation testée est alors de la forme :

$$(1) : P (Y=1) = C_0 + C_1X_1 + \dots + C_jX_j$$

Dans cette équation (1), Y représente la variable endogène, C₀ une constante, C_j les estimateurs et X_j les variables endogènes du modèle. Cette méthodologie conduit à estimer des rapports de chances (*Odds Ratio*) qui peuvent être interprétés aisément. Le coefficient trouvé traduit le rapport de chance entre les individus présentant la caractéristique à laquelle il se rapporte et les autres individus de l'échantillon. L'interprétation des modèles de régression se fait à partir des pseudo-r²¹² et la capacité du modèle de régression logistique à rendre compte de la réalité (le % de classement correct est exposé).

2.4. La présentation des résultats

Dans un premier temps, les résultats descriptifs sur les variables à expliquer sont présentés. Ensuite, dans un second temps, les résultats

¹² Nous avons sélectionné dans le logiciel SPSS le pseudo-R² de Nagelkerke, qui est couramment retenu dans les modèles Logit.

liés à l'influence des facteurs d'adoption et de développement d'une démarche de performance, sont abordés permettant de tester nos hypothèses.

2.4.1. Les résultats descriptifs sur l'adoption et le développement des démarches locales de performance dans le contexte français

Concernant l'adoption, les réponses à notre questionnaire, au nombre de 157, montrent que près de 40% des répondants ont déjà engagé une démarche locale de performance. Ce taux peut être considéré comme important mettant en évidence la pénétration de ces innovations managériales dans le secteur public local.

Niveau d'adoption des démarches locales de performance par les collectivités françaises	Réponses positives	Réponses négatives
Adoption d'une démarche locale de performance	62	95

Tableau 1 : résultats des répondants concernant l'adoption des DLP

Concernant maintenant le développement de ces démarches, l'analyse théorique nous a permis de les caractériser en quatre éléments, pour lesquels les réponses sont relativement homogènes, exceptées celles portant sur l'évaluation, comme l'indique le tableau n°1bis. Ce résultat semble cohérent, même si la séquentialité des différentes composantes n'est pas ici testée, dans la mesure où pour mettre en œuvre des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, il apparaît d'abord nécessaire non seulement de fixer des objets/objectifs, sur la base de la segmentation stratégique, mais aussi d'allouer des moyens par politiques, sur la base d'une présentation budgétaire associée à la segmentation stratégique, et d'impliquer les directions et services, sur la base de dispositifs de responsabilisation.

Composantes de la démarche de performance pour apprécier le niveau de développement	Réponses positives	Réponses négatives
Segmentation stratégique des politiques publiques	46	16
Présentation budgétaire associée à la segmentation stratégique	43	19

Démarche de responsabilisation	51	11
Démarche d'évaluation des politiques publiques	28	33

Tableau 1bis : résultats des répondants pour les quatre modalités de développement des DLP

Afin de tester nos hypothèses, nous présentons maintenant les résultats explicatifs de l'influence des facteurs endogènes et exogènes sur nos deux variables dépendantes, à savoir l'adoption et le développement des démarches locales de performance.

2.4.2. Les résultats sur l'influence des facteurs explicatifs de l'adoption et du développement de démarches de performance

Sont séparés les tests de nos hypothèses relatifs aux critères d'adoption d'une démarche de performance, et ceux relatifs à son développement.

Poids et significativité des facteurs d'adoption

Nous avons posé quatre hypothèses liant des variables exogènes à l'adoption d'une démarche de performance. Sur la base de notre échantillon, seule la taille de la collectivité, mesurée par son effectif, est associée positivement à l'adoption d'une démarche locale de performance (cf. tableau n°2).

Rappel des hypothèses	Résultats des tests
H1' (influence de la taille)	Habitants : dépendance peu significative (1-p = 90,6%) ; Effectif : dép. très significative (chi2 = 11,35, ddl = 2, 1-p = 99,66%)
H2' (influence de la dépendance fiscale)	dépendance non significative (chi2 = 1,00, ddl = 1, 1-p = 68,30%)
H2'bis (influence de la dépendance financière)	dépendance non significative (chi2 = 7,39, ddl = 5, 1-p = 80,67%)
H3' (influence de la compétition politique)	dépendance non significative (chi2 = 0,36, ddl = 1, 1-p = 45,19%)

Tableau 2 : résultats des tests d'indépendance sur les facteurs d'adoption

Ce résultat est intéressant car si la taille de la collectivité concernée, mesurée par le nombre de ses effectifs, est un facteur déterminant de

l'impulsion d'une démarche de performance, les autres variables proposées par la littérature ne sont pas explicatives de leur engagement. En complément, le tableau n°3 présente les résultats de la régression logistique sur la variable d'adoption d'une démarche de performance pour les 157 collectivités répondantes.

Variabes explicatives	Modèle de l'adoption
Dépendance financière	0,259
Caf nette / habitant sup. moy.	0,374
Encours de dette sup. moy.	0,413
Dépendance fiscale	0,543
Taille (habitants)	0,567*
Taille (effectifs - ms)	1,213**
Compétition politique locale	-0,186
<i>Constante</i>	-0,721
<i>R2 ajusté (Nagelkerke)</i>	0,311
<i>F test (sig.)</i>	0,003
<i>% de classement correct</i>	70,2%

** 1%, *5%,

Tableau 3 : résultats de la régression sur les facteurs d'adoption

Ici encore, seul le facteur taille semble jouer un rôle dans le processus d'adoption des démarches de performance. Ceci confirme en partie les travaux de Damanpour et Schneider (2006) ainsi que ceux de Moynihan (2006), qui montrent que plus la taille d'une organisation publique augmente, plus son niveau de ressources et d'expertises est important et diversifié et plus elle sera susceptible d'innover. Hormis cet élément, les collectivités locales, dans leur processus d'innovation, ne semblent pas en outre influencées ou contraintes par leur environnement politico-économique local. Seule l'hypothèse H1' semble donc validée.

Poids et significativité des facteurs de développement

Tout d'abord, nous déterminons la dépendance entre chaque variable de notre modèle et le développement avancé des démarches locales de performance. L'annexe n°1 détaille les résultats des tests d'hypothèses pour les 62 répondants. Concernant les facteurs contextuels, aucune des hypothèses n'est validée statistiquement. Sur la base de notre échantillon, il ne peut en effet être mis en évidence de relations entre le

niveau de développement « élevé » d'une démarche locale de performance (avoir trois ou quatre caractéristiques parmi les quatre modalités) et la taille ou la situation fiscale et financière de la collectivité. Ce résultat laisse donc à penser que, pour nos répondants, l'environnement externe influence peu le développement des démarches de performance, alors que la taille peut en influencer l'adoption. Relativement aux facteurs de leadership, les hypothèses sont validées, avec une dépendance significative au seuil de 1%. Sur la base de notre échantillon, nous pouvons ainsi mettre en évidence des liens importants entre le degré de développement des démarches de performance et l'implication des élus, des directeurs généraux et des cadres. Nous retrouvons là les arguments en faveur de la prise en compte des facteurs managériaux dans les collectivités (Damanpour et Schneider 2008 ; Johansson et Siverbo 2009). Enfin, concernant les facteurs organisationnels, les hypothèses sont aussi validées, hormis celle associant le développement de la démarche de performance à une forte participation de la société civile. Sur la base de notre échantillon, nous pouvons également indiquer que le degré de développement des démarches de performance est associé à la mise en œuvre d'une structure de pilotage, d'une méthodologie précise et d'une communication interne limitée aux cadres et agents publics. Cette approche descriptive des liens entre les variables explicatives et les variables dépendantes nous permet ainsi de mettre en évidence l'importance des facteurs managériaux dans le développement d'une démarche locale de performance.

Ensuite, nous présentons, dans le tableau n°4, les résultats des régressions logistiques pour les 62 collectivités ayant adopté une démarche de performance, avec chacune de ses composantes. Les résultats illustrent l'influence des variables explicatives sur les quatre composantes des démarches locales de performance. Il apparaît que les variables relatives au leadership sont plutôt significatives pour les deux premières composantes, alors que les variables organisationnelles sont plutôt significatives pour la composante « évaluation ». Ainsi, les facteurs individuels et humains (politique et administratif) ont plus d'influence sur les composantes à caractère stratégique (soit les composantes 1 et 2) qui débouchent sur la définition de segments et d'objectifs pour la collectivité. Les facteurs organisationnels et managériaux ont eux plus d'influence sur les composantes opérationnelles des démarches locales de performance (soit les composantes 3 et 4), qui concernent des modalités plus techniques. Par

ailleurs, le fait d'avoir une structure de pilotage associée à la démarche de performance est une variable explicative pour chaque composante de développement de la démarche.

Var. dépendantes / Variables explicatives	Comp.1 (segment. en MPA)	Comp. 2 (budget / segment.)	Comp. 3 (dém. de resp.)	Comp. 4 (éval. de la perf.)
Implication des élus	5,804*	1,817	ns	ns
Initiative des élus	ns	ns	ns	ns
Participation des élus	ns	3,222*	2,159*	ns
Implication des DG	ns	2,341*	ns	ns
Initiative des DG	3,087**	ns	ns	ns
Participation des DG	ns	ns	ns	3,768**
Implication des cadres	ns	0,034	ns	1,923 (à 12%)
Initiative des cadres	3,367**	1,830**	ns	ns
Taille (nb d'habitants)	ns	ns	ns	-0,09**
Taille (effectifs)	ns	ns	ns	ns
Structure de pilotage	3,459*	1,607**	1,805**	6,525**
Méthodologie précise	Ns	ns	ns	2,668**
Communication int.	Ns	1.203*	ns	3,989**
Communication ext.	Ns	ns	ns	4,516*
<i>Constante</i>	-2,345	-1,208	0,99	- 0,843
<i>R2 ajusté (Nagelkerke)</i>	0,596	0,32	0,28	0,784
<i>F test (sig.)</i>	0,002	0,000	0,003	0,000
<i>% classement correct</i>	83,6%	77,2%	85,3%	89,3%

* sig. à 10%, ** sig.< 5 % , ns : non significatif

Tableau 4 : résultats des régressions logistiques binaires

Ces quatre modèles de régression corroborent les résultats précédents sur les tests d'hypothèses. En effet, nous y retrouvons le poids des variables organisationnelles et celles liées au leadership à la différence des variables contextuelles. Ces résultats laissent penser que les collectivités développent en leur sein des démarches de performance volontaires pour des motivations individuelles et non pour répondre à des éléments de contexte socio-économique (dépendance fiscale ou financière, compétition politique ou taille importante du territoire).

Enfin, l'influence des facteurs explicatifs des démarches locales de performance est mesurée par l'étude de la variable « degré élevé de développement de la démarche de performance ». La régression linéaire donne le modèle suivant (cf. tableau 5). Pour cette régression, nous retrouvons l'impact de la structure de pilotage et le poids des facteurs de leadership (implication des cadres et participation des élus et des directeurs), pour lesquels l'ensemble des coefficients est positif, comme la littérature le suppose. Les autres variables entrées dans le modèle de régression ne sont pas significatives statistiquement, soit l'implication des élus et des directeurs, ou la participation des élus à la segmentation. En outre, les variables contextuelles sont, là encore, non significatives statistiquement. Ni le facteur fiscal et financier, ni la taille n'influent sur le degré de développement de la démarche dans notre échantillon.

Variante dépendante / Variables explicatives	Degré élevé de développement de la démarche
Structure de pilotage	1.462**
Implication des cadres	0.371**
Association des élus à la communication	0.776**
Participation des cadres à la définition des MPA	0.772*
Participation des DG	0.281*
Méthodologie précise	0.383*
Nb de mandats de l'exécutif	0.222*
Compétition politique	0.118
Implication des élus et des directeurs	0.045
Participation des élus à la segmentation	0.231
Variables de contrôle :	
Dépendance financière	0.416
Taille selon les habitants	0.124
Taille selon les effectifs	0.218
<i>Constante</i>	<i>0.823</i>
<i>R2 ajusté</i>	<i>0.845</i>
<i>F test (sig)</i>	<i>0.03</i>
<i>Variance expliquée</i>	<i>73%</i>

* **à 1%, * à 10%

Tableau 5 : Résultats de la régression pour apprécier le degré de développement de la démarche de performance.

3. Discussion des résultats

Nous abordons ici les implications et apprentissages de cette recherche vis-à-vis de la littérature présentée en première partie. Concernant tout d'abord les facteurs d'adoption des innovations managériales, si les éléments financiers et de contexte politique n'apparaissent pas déterminants pour les démarches locales de performance dans le contexte français, ils le sont pourtant souvent à l'étranger (Walker 2006). Nos résultats vont ainsi à l'encontre des théories abordant le poids des facteurs environnementaux dans les décisions des collectivités. Contrairement à Ingram et Copeland (1981), Baber (1994) ou Carassus (2002), la dépendance, financière ou fiscale, et la compétition politique n'ont pas d'influence sur l'innovation managériale locale. Cette divergence peut être expliquée par le caractère informationnel externe des innovations testées par ces auteurs. Focalisés sur les systèmes d'information et de contrôle, en particulier l'audit externe, il apparaît alors cohérent que des facteurs exogènes influencent plus des innovations managériales intégrant une communication externe forte que des démarches locales de performance qui, dans le contexte français, sont plutôt guidées par la production d'information interne et un modèle administratif (Carassus et Gardey 2009).

Concernant ensuite les facteurs de développement des innovations managériales locales, nos résultats montrent que les facteurs de contexte n'apparaissent pas déterminants et que les développements des démarches de performance locale sont plus expliqués par les choix des responsables locaux qu'à des pressions contextuelles, en particulier celles financières. Nous pouvons envisager que de nombreux responsables locaux considèrent les efforts en faveur d'une démarche de performance comme un investissement permettant d'accroître les chances d'une réélection ou un capital réputationnel, suivant en cela la théorie de l'enracinement. Toujours dans ce sens, nous notons que même si la compétition politique n'est pas un facteur statistiquement significatif, une autre modalité de la vie politique, à savoir le nombre de mandats de l'exécutif contribue à expliquer cette variable. Ceci indiquerait que la longévité de l'exécutif local favorise le développement des démarches locales de performance. Ce résultat confirmerait l'analyse de Charreaux (1996) sur les effets potentiellement positifs de l'enracinement des dirigeants, en l'espèce les élus politiques locaux. En effet, suivant cette théorie, l'exécutif

chercherait ainsi à accroître sa réputation locale par des politiques lui permettant d'être réélu. Le fait de s'investir dans une démarche de performance, menée à son terme, pourrait être rationnellement considéré comme un facteur de réussite d'une réélection, ce qui signifie que la continuité politique peut être un facteur favorable à l'innovation managériale en milieu public.

Les degrés de développement des démarches de performance étant expliqués positivement par des facteurs managériaux et de leadership, nos résultats confortent ainsi les théories et travaux qui insistent sur le rôle fondamental du leader et de l'individu qui remplit une fonction significative d'agent du changement dans les processus de transformation organisationnelle (Burke 2002 ; Scott 2001). Notre étude confirme aussi l'importance et le rôle concomitant joué par deux formes de leadership : un leadership politique et un leadership technico-administratif. En ce sens, nos résultats vont dans le sens des apports de Nutt et Backoff (1992) sur l'importance du leader politique, ainsi que ceux de Bryson et Roering (1988), ou Maurel (2006), qui mettent en avant, dans d'autres organisations publiques, l'importance des groupes et des agents en charge du pilotage technique et méthodologique des processus de changement. Alors que le leadership politique conduit une mission de légitimation et de promotion socio-politique de la démarche, la responsabilité du leader technique se centre autour des fonctions d'organisation, d'encadrement et d'évaluation. Le leadership de type politique (au sens de Nutt et Backoff 1992) remplit alors une véritable fonction de légitimation et de crédibilisation de la démarche auprès des acteurs concernés. L'impact de la variable « *Elus associés à la communication du projet* » sur le degré de développement confirmerait cette fonction clé de promotion et de justification de la démarche des responsables politiques auprès des parties prenantes internes.

De plus, les validations de l'hypothèse n°7, supposant l'influence d'un dispositif organisationnel dédié et, à un moindre degré de significativité, de l'hypothèse n°11, supposant l'influence d'une méthodologie formalisée, confirment les apports de Kemp et al. (1993), Boyne (2003) et de Fernandez et Rayney (2006) sur le rôle clé joué respectivement par (1) le dispositif méthodologique et organisationnel, (2) la formalisation d'un plan d'action précis dans la réussite des projets de changement en milieu public, ainsi que (3) les ressources et compétences administratives spécifiquement dédiés à l'exercice (Johansson et Siverbo 2009). L'importance de la communication traduit la nécessité, face aux risques de blocage et de résistances, de créer des

bases de soutien et des coalitions de support aussi bien internes qu'externes.

Ces résultats valident ainsi la thèse selon laquelle le changement peut être mené dans les organisations publiques mais de manière construite et délibérée, et ce malgré les rigidités structurelles, culturelles et stratégiques qui parfois les caractérisent (Bartoli 2009). L'approche technico-rationnelle ainsi que la théorie contingente semblent constituer alors des approches pertinentes pour expliquer le changement dans ce type d'organisation. La quête de légitimité sociale et politique, la recherche de conformité, ainsi que les pressions institutionnelles ne constituent donc pas les seuls ou principaux déterminants de l'innovation publique. Le contexte local français est d'autant plus intéressant qu'il est révélateur, chez les collectivités locales concernées, de comportements volontaristes et pionniers dans le domaine du management par la performance. Ces résultats permettent aussi d'écarter l'isomorphisme coercitif et mimétique en tant que facteur explicatif du changement organisationnel. En outre, les collectivités locales ne semblent pas déterminées par leur environnement économique, financier ou politique, mais paraissent surtout disposer de marges de manœuvre liés à l'initiative et au leadership local.

D'un point de vue plus pratique, des préconisations, sous forme de facteurs clés de succès, pourraient aussi être avancées. Ainsi, pour favoriser la réussite des démarches, il semble en effet nécessaire de mettre en œuvre une structure de pilotage dédiée au projet, d'impliquer les cadres administratifs, les élus, et les directeurs généraux. En complément, une méthodologie précise et formalisée ainsi qu'une stabilité politique constitueraient, eux aussi, des éléments favorables à leur implantation. Le management du changement, l'accompagnement méthodologique ainsi que le double pilotage, politique et administratif, apparaissent alors comme des éléments clés de la diffusion des innovations managériales en milieu public.

Conclusion

L'objectif de cet article était d'approfondir la compréhension de la dynamique de changement et d'innovation des organisations publiques, à travers l'analyse des facteurs favorisant l'implantation en leur sein, de techniques managériales. Pour ce faire, des hypothèses correspondant à l'influence respective de trois catégories de facteurs sur l'adoption et le degré de développement des démarches de performance ont été testées. Nos résultats soulignent le rôle déterminant des leaders et des

responsables internes dans la conduite du changement. Les responsables politiques, mais aussi administratifs, agissent comme de véritables agents du changement en remplissant des fonctions de planification, de légitimation et de communication.

Toutefois, notre recherche présente un certain nombre de limites, qui constituent autant de pistes de recherche futures. D'un point de vue méthodologique, d'abord, les données ont en effet été recueillies auprès de directeurs administratifs et financiers, ce qui exclut le point de vue des responsables politiques. En outre, ces données ne portent, en ce qui concerne la phase de mise en œuvre, que sur 62 collectivités ayant principalement répondu à des questions binaires, ce qui, par rapport à des réponses sur des échelles de Likert, constitue une perte d'information. Cependant, nous avons pu limiter une partie des biais en testant notre questionnaire sur un large échantillon et en obtenant une bonne qualité de réponses. Il serait ensuite ainsi intéressant de comprendre, de manière plus détaillée, l'influence des caractéristiques individuelles des leaders et de leur mode de management sur le processus de diffusion de l'innovation. Il en va de même du processus d'institutionnalisation du changement, c'est-à-dire l'intégration et l'appropriation de l'innovation dans les routines organisationnelles et comportementales. L'influence des caractéristiques des innovations sur le processus d'adoption et d'utilisation nécessiterait elle aussi une analyse poussée. Il nous semble enfin intéressant, à titre de prolongements, de tester le lien entre l'instauration d'un management de la performance et la performance organisationnelle effective des collectivités locales. Nous pourrions ainsi évaluer les effets de ces démarches non seulement sur les décisions prises, en termes d'apprentissages, mais aussi sur l'amélioration de la qualité des services publics locaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Allison G.T. (1993), « Public and Private Management- Are they Fundamentally Alike in all Unimportant Respects ? », in J.L. Perry and K.L. Kraemer (eds), *Public management. Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing.
- Baber W.R. (1994), « The Influence Of Political Competition On Governmental Reporting And Auditing », *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, vol. 8, p. 109-127.
- Bartoli A. (2009), *Management dans les organisations publiques*, Dunod, 3^{ème} édition.
- Beer M. (1976), « The Technology of Organization Development », in M. Dunnette (Ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Illinois, Rand MacNally.
- Berman E.M. et Wang X. (2000), « Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform », *Public Administration Review*, vol. 60, n°5, p. 409-420.
- Birkinshaw J., Hamel G. et Mol M.J. (2008), « Management Innovation », *Academy of Management Review*, vol. 33, n°4, p. 825-845.
- Bouckaert G. et Halligan H. (2008), *Managing Performance-International Comparisons*, Routledge.
- Boyne G.A. (2003), « Sources of public Services Improvement: a Critical Review and Research Agenda », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, n°3, p. 367-394.
- Boyne G.A., Gould-Williams J.S., Law J. et Walker R. (2005), « Explaining the Adoption of Innovation: An Empirical Analysis of Public Management Reform », *Environment and Planning: Government and Policy*, vol.23, n°3, p. 419-435.
- Bryson J.M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass Publishers.
- Bryson J.M. et Roering W.D. (1988), « Initiation of Strategic Planning by Governments », *Public Administration Review*, vol. 48, n°6, p. 995-1004.
- Burke W.W. (2002), *Organization Change: Theory and Practice*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Burns T. et Stalker G. (1994), *The management of innovation*, Oxford University Press.

- Carassus D. (2002), *L'audit externe des villes et de leurs satellites : Contribution à la compréhension des pratiques contractuelles dans une perspective d'évolution du système d'information de gestion local*, Thèse en sciences de gestion, Université de Pau.
- Carassus D. et Gardey D. (2009), « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », *Revue Française de Finances Publiques*, n°107, p. 101-129.
- Chapman C.S. (1997), « Reflections on a Contingent View of Accounting », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 22, n°2, p. 189-205.
- Charreaux G. (1996), « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises », *Revue Française de Gestion*, n°111, p. 20-34.
- Child J. (1972), « Organizational structures, environment and performance: The role of strategic choice », *Sociology*, vol. 6, n°3, p. 1-22.
- Damanpour F. et Schneider. M. (2008), « Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.19, n°3, p. 495-522.
- Damanpour F. et Schneider. M. (2006), « Phases of the Adoption of Innovation in Organizations: Effects of Environment », *Organization and top Managers*”, *British journal of Management*, vol.17, p. 215-236.
- De Lancer Julnes P. et Holzer M. (2001), « Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation », *Public Administration Review*, vol. 61, n°6, p. 693-70.
- De Lancer Julnes P. (2008), « Performance-Based Management Systems- Effective Implementation and Maintenance », *Public Administration and Public Policy*, CRC Press.
- DiMaggio P.J. et Powell W.W. (1983), « The Iron cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n°2, p. 147-160.
- Elenkov D.S., Judge M. et Wright P. (2005), « Strategic Leadership and Executive Innovation Influence: An International MultiCluster Comparativ Study », *Strategic Management Journal*, vol. 26, n°7, p. 665-682.

- Evans J.H. et Patton J.M. (1987), « Signaling And Monitoring In Public Sector Accounting », *Journal of Accounting Research*, vol. 2, p. 130-158.
- Fernandez S. et Rainey H.G. (2006), « Managing Successful Organizational Change in Public Sector », *Public Administration Review*, vol. 66, n°2, p. 168-176.
- Fernandez-Alles M.D.L. et Llamas-Sanchez R. (2008), « The Neo-Institutional Analysis Of Change In Public Services » *Journal of Change Management*, vol. 8, n°1, p.3-20.
- Feroz E.H. et Wilson E.R. (1994), « Financial Accounting Measures And Mayoral Elections », *Financial Accountability & Management*, vol. 10, n° 3, p. 161-174.
- Gardey D. (2011), *Les interactions entre pratiques de contrôle et apprentissages organisationnels dans le contexte en changement du secteur public local français : Une analyse renouvelée axée sur l'amélioration de la performance*, Thèse en Sciences de Gestion, Université de Pau et Pays de l'Adour.
- French W.L. et Bell C.H. (1973), *Organization Development*, Englewood Cliff, Prentice Hall.
- Grizzle G.A. et Pettijohn C.D. (2002), « Implementing Performance-Based program Budgeting: a system dynamics perspective », *Public Administration Review*, vol. 62, n°1, p. 51-62.
- Harenstam A., Bejerot E., Leijon O., Schéele P. et Waldenstro M. (2004), « Multilevelanalysis Of Organizational Change And Working Conditions In Public And Private Sector », *European Journal of Work and Organizational Psychology*, vol. 13, n°3, p. 305–343.
- Holzer M. et Halachmi A. (1996), « Measurement As A Means Of Accountability », *International Journal of Public Administration*, vol. 19, n°11, p.1921-1944.
- Howell J.M. et Shea C.M. (2001), « Individual Differences, Environmental Scanning, Innovation Framing, and Champion Behavior : Key Predictors of Project Performance », *Journal of Product Innovation Management*, vol. 18, n°1, p.15-27.
- Ingram R.W. et Copeland R.M. (1981), « Municipal Accounting Information And Voting Behavior », *Accounting Review*, vol. 56, n°4, p. 830-843.
- Johansson T. et Siverbo S. (2009), « Explaining the Utilization of Relative Performance Evaluation in Local Government: a Multi-Theoretical Study Using Data from Sweden », *Financial Accountability & Management*, vol. 25, n°2, p. 197-224.

- Kavanagh M. et Ashkanasy N. (2006), « Management Strategy on Organizational Culture and Individual Acceptance of Change during a Merger », *British Journal of Management*, vol. 17, p. 81-103.
- Kemp E.J., Funk R.J. et Eadie D.C. (1993), « Change in Chewable Bites: Applying Strategic Management at EEOC », *Public Administration Review*, vol. 53, n°2, p. 129-134.
- Maurel C. (2006), « Etude d'un changement organisationnel dans de grandes collectivités territoriales : l'évolution de la fonction contrôle de gestion », *Finances Contrôle Stratégie*, vol.9, n°3, p. 105-134.
- Moynihan D.P. (2004), « Why and How Do State Governments Adopt and Implement 'Managing for Results' Reforms? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, n°2, p.219-243.
- Moynihan D.P. (2006), « Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform », *Public Administration Review*, vol. 66, n°1, p. 78-90.
- Moynihan D.P. et Pandey S.K. (2005) « Testing How Management Matters In An Era Of Government By Performance Management », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, p. 421–439.
- Nutt P.C. et Backoff, R.N. (1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations*, Josey-Bass Publishers.
- OCDE (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paris.
- Rainey H.G. (2009), *Understanding and Managing Public Organizations*, John Wiley and Sons.
- Rogers E.M. (1995), *Diffusion of Innovations*, The Free Press, New York, 4ème éd.
- Rusaw A.C. (2007), « Changing Public Organizations: Four approaches », *International Journal of Public Administration*, vol. 3, n°3, p. 347-361.
- Scott W.R. (2001), *Institutions and organizations* Thousands Oaks, Sage Publications.
- Sminia H. et Van Nistelrooij A.T. (2006), « Strategic Management and Organization Development: Planned Change in a Public Sector Organization », *Journal of Change Management*, vol. 6, n°1, p.99-113.
- Van Dooren W. et Thijs N. (2010), « Paradoxes Of Improving Performance Management (Systems) In Public Administration », *EIPASCOPE*, p.15-19.
- Walker R. (2006), « Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of local Government », *Public Administration*, vol. 84, n°2, p. 311-335.

Weitz E. et Shenhav Y. (2000), « A Longitudinal Analysis of Technical and Organizational Uncertainty in Management Theory ». *Organization Studies*, vol. 21, n°1, p. 243–266.

Yang K. et Hsieh J.Y. (2007), « Managerial Effectiveness of Governance performance Measurement: Testing a Middle-range Model », *Public Administration Review*, vol. 67, n°5, p.861-878.

Annexe 1 : Résultats des tests d'indépendance sur les facteurs de développement

Rappel des hypothèses	Résultats des tests
H1 : A un stade de développement avancé de la DP est associée la taille de la collectivité	La dépendance n'est pas significative. $\chi^2 = 6,31$, ddl = 6, 1-p = 61,08%.
H2 : A un stade de développement avancé de la DP est associée une dépendance financière	La dépendance n'est pas significative. $\chi^2 = 4,18$, ddl = 6, 1-p = 34,70%.
H2bis : A un stade de développement avancé de la DP est associée une dépendance fiscale	La dépendance n'est pas significative. $\chi^2 = 4,23$, ddl = 6, 1-p = 35,46%.
H3 : A un stade de développement avancé de la DP est associée une forte rivalité/compétition politique locale	La dépendance n'est pas significative. $\chi^2 = 3,79$, ddl = 6, 1-p = 29,55%.
H4 : A un fort degré de développement de la DP est associée une implication importante des élus	La dépendance est très significative. $\chi^2 = 32,01$; 1-p = 98,86%.
H5 : A un stade de développement avancé de la DP est associée une forte implication des directeurs généraux	La dépendance est très significative. $\chi^2 = 32,01$, ddl = 12, 1-p = 99,86%.
H6 : A un stade de développement avancé de la DP est associé une forte implication des managers et cadres publics	La dépendance est très significative. $\chi^2 = 36,01$, ddl = 15, 1-p = 99,87%
H7 : A un stade de développement avancé de la DP est associé l'existence et l'implication d'une structure de pilotage dédié assurant l'interface entre les différents acteurs impliqués	La dépendance est très significative. $\chi^2 = 24,38$, ddl = 3, 1-p = >99,99%.
H8 : A un stade de développement avancé de la DP est associée une forte communication interne	la dépendance est significative. $\chi^2 = 7,14$, ddl = 2, 1-p = 97,18%.
H9 : A un stade de développement avancé de la DP est associée une forte communication externe	La dépendance est significative. $\chi^2 = 8,14$, ddl = 3, 1-p = 95,78%

H10 : A un stade de développement avancé de la DP est associé une forte participation de la société civile	La dépendance n'est pas significative. $\chi^2 = 4,33$, ddl = 3, 1-p = 77,22%.
H11 : A un stade de développement avancé de la DP est associé l'existence d'une méthodologie et d'une planification formalisée de la démarche	La dépendance est peu significative. $\chi^2 = 6,50$, ddl = 3, 1-p = 91,02%.