



HAL
open science

Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre par les collectivités locales d'un management par la performance

David Carassus, Christophe Favoreu, Damien Gardey, Christophe Maurel,
Arnaud Bilek

► To cite this version:

David Carassus, Christophe Favoreu, Damien Gardey, Christophe Maurel, Arnaud Bilek. Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre par les collectivités locales d'un management par la performance. Colloque de l'AIRMAP, 2011, Versailles-Saint-Quentin en Yvelines, France. hal-03082902

HAL Id: hal-03082902

<https://hal.science/hal-03082902>

Submitted on 29 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 par les collectivités locales d'un management par la performance

David CARASSUS – Maître de conférences en sciences de gestion/HDR – UPPA/CREG

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

Damien GARDEY – Professeur de finance – Groupe ESC Pau

Christophe MAUREL – Maître de conférences en sciences de gestion – Université du Maine

Arnaud BILEK – Chercheur associé, CATT-UPPA

Personne référente :

Christophe FAVOREU

Groupe ESC Toulouse

20, bd Lascrosses - BP 7010 - 31068 Toulouse Cedex 7

Tél + 33 (0)5 61 29 48 65

Email : c.favoreu@esc-toulouse.fr

Résumé

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. L'objet de cet article est 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 par les collectivités territoriales. Des propositions relatives à l'influence respective de trois catégories génériques de facteurs (1. des facteurs contextuels et environnementaux locaux de type économique, financier et politique, 2. des facteurs humains et managériaux liés leadership et 3. des facteurs organisationnels) 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 locaux.

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

Summary

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 and managerial factors related to leadership; 3) organizational factors. The results emphasize the role of leadership and internal agents of change as well as the weak influence of local context factors.

INTRODUCTION

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 démarche 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, 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 (les indicateurs de performance, la responsabilisation, les tableaux de bord...) et (3) induit une transformation en profondeur des comportements, des valeurs, et des modes d'interaction internes. De par leur nouveauté et leur finalité, les démarches de performance en milieu public constituent à la fois une innovation managériale majeure mais aussi un vecteur de changement et de transformation organisationnel.

Face aux multiples pressions et demandes qui s'exercent sur les organisations publiques et face au resserrement des budgets et financements publics, le secteur public doit répondre à des exigences croissantes et parfois contradictoires d'efficacité, d'efficience, de qualité des prestations et d'économie des moyens engagés. L'innovation managériale, le changement (Perrot, 2009) et le management par la performance, à l'instar du secteur privé, apparaissent dès lors comme des impératifs incontournables et des enjeux de survie.

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). Aussi bien dans le domaine du privé que dans celui du public, l'innovation managériale constitue un champ de recherche relativement peu exploré, qui s'appuie généralement sur des études cas et des récits anecdotiques conduisant à des résultats non conclusifs, partiels et contradictoires.

La question des facteurs influençant ou déterminant l'innovation managériale est d'autant plus intéressante à aborder dans le 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. 2008¹). D'autre part, les multiples expériences entreprises en Europe en matière de gestion par la performance démontrent à la fois des taux d'échec ou d'insatisfaction importants 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, rendant de ce fait légitime une analyse de facteurs influençant la dynamique d'innovation managériale des organisations publiques.

¹ Un certain nombre d'auteurs (Bryson, 1988; 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 (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.

Trois questions ou réflexions fondamentales guident et structurent notre analyse conceptuelle et empirique : quels sont les éléments et facteurs qui, au sein du secteur public, influencent la dynamique d'innovation managériale ? Les caractéristiques spécifiques des organisations publiques, et de leur contexte, déterminent-elles des conditions de changement particulières ? 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 et d'action délibérées de la part des responsables de ces organisations ?

L'objet de cet article est de formuler et 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 dans les collectivités territoriales. Les cadres théoriques du changement /développement organisationnel, de l'innovation managériale et du management public servent de support à cette réflexion et sont mobilisés dans un premier temps. Dans un second temps, des propositions relatives à l'influence respective de trois catégories génériques de facteurs² sur la décision d'adoption puis d'utilisation effective des démarches de performance par les collectivités locales sont formulées, testées et discutées. Les contributions attendues sont de deux ordres. Notre recherche revêt à la fois un intérêt théorique en tentant d'apporter 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 territoriales³.

1. DYNAMIQUE DU CHANGEMENT ET DE L'INNOVATION MANAGERIALE EN MILIEU PUBLIC : LES FACTEURS D'INFLUENCE

1.1. Les perspectives et contradictions théoriques

Les démarches de gestion par la performance⁴ constituent pour les organisations publiques une innovation managériale majeure mais aussi un vecteur de changement organisationnel, culturel et comportemental.

Un certain nombre d'auteurs (Damanpour et Schneider, 2008, De Lancer Julnes 2008, Nystrom et al., 2002), décomposent 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 et la mise en œuvre qui correspond à l'utilisation effective de cette innovation et son intégration aux processus de management existants.

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

³ 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. La question des déterminants de l'appropriation par le milieu organisationnel public d'innovations managériales apparaît dès lors fondamentale.

⁴ Une démarche de performance 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 (3), et 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. Une démarche de performance s'assimile donc à un système de pilotage qui permet à une organisation publique de se fixer des objectifs et des priorités de développement et d'être gérée et organisée en fonction de l'atteinte de résultats conformes à ses objectifs, ceci dans un contexte de ressources et de moyens préalablement fixés.

La mise en œuvre d'une démarche de performance se traduit 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. Le management par la performance va au delà de la simple mesure de performance. Il implique que les objectifs et les indicateurs de performance sont la résultante d'une réflexion stratégique et que les informations fournies informent les décisions de type politique et managérial (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 semblent éprouver des difficultés à dépasser la phase initiale d'adoption⁵. Elle constitue en outre l'étape préalable à un processus d'institutionnalisation et d'appropriation. Les différences observées de niveau d'implémentation 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. Les divergences portent sur l'influence respective de ces catégories de facteurs sur l'adoption et la mise en œuvre de pratiques managériales par les organisations publiques. Si pour certains, et dans le cas des organisations publiques, les pressions externes de type institutionnel et environnemental ainsi que l'isomorphisme sont déterminants (Moynihan, 2004), d'autres, à l'inverse, mettent en avant des considérations technico-rationnelles telles que l'existence d'objectifs clairs, la stratégie personnelle et les visions de managers, les ressources mobilisées (De Lancer Julnes et Holzer, 2001) pour expliquer le basculement vers un management par la performance. En outre, et si une partie de la littérature s'accorde sur la nécessité de distinguer différentes phases dans le processus d'innovation, des analyses totalement opposées se font jour quant à l'influence respective des catégories de facteurs sur les phases du processus d'innovation⁶.

Les divergences concernant les déterminants de l'innovation managériale et leur poids respectif résultent des approches théoriques en matière de changement organisationnel (ses sources et ses causes) auxquelles se rattachent les différents auteurs. Ainsi, aux partisans de l'approche institutionnaliste s'opposent les tenants de l'approche rationnelle ou de la théorie de la contingence⁷. Selon cette dernière perspective, 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). Le changement et l'innovation sont le fait d'individus souhaitant améliorer le fonctionnement de leur organisation en raison d'un accroissement de la complexité et de l'incertitude environnementales (Chapman, 1997). L'innovation apparaît dès lors comme une solution organisationnelle rationnelle portée par un leader interne afin de résoudre un problème ou de

⁵ Ainsi que le constatent De Lancer Julnes et Holzer (2001, 2008), très peu d'organisations publiques utilisent dans leur planification stratégique, opérationnelle et budgétaire des indicateurs de performance – de type indicateurs d'output, d'outcome et/ou d'activité- ainsi que les informations relatives à ceux-ci.

⁶ 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 manifesteraient 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

⁷ L'adaptation de l'organisation aux caractéristiques « objectives » de son contexte de fonctionnement (économique et technologique principalement) expliquerait l'innovation managériale et le choix de nouveaux modes de fonctionnement.

remédier à un déséquilibre (Damanpour et Schneider, 2008 ; Russaw, 2007, Wischnevsky et Damanpour, 2006).

Un courant relativement proche de la perspective rationnelle⁸ insiste quant à lui sur l'influence d'éléments objectifs et matériels tels que les ressources allouées aux processus de changement, les caractéristiques de l'organisation et de l'innovation, 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 perspective néo institutionnelle (DiMaggio et Powell, 1983 ; Weiltz et Shenhav, 2000, Strang et Kim, 2005) met l'accent sur l'influence et le rôle joué par les conditions et le contexte socio-politique et institutionnel dans les processus d'innovation managériale et de changement organisationnel. L'environnement et le cadre général (socio-politique, institutionnel) dans lesquels l'organisation évolue sont considérés à la fois comme les principaux stimuli et déterminants de l'innovation managériale (Fernandez-Alles et Llamas Sanchez, 2008).

Ces trois perspectives permettent de distinguer trois catégories génériques de facteurs d'influence des dynamiques de changement et d'innovation managériale : les facteurs environnementaux et contextuels, les facteurs individuels liés au leadership, les facteurs organisationnels et managériaux. Afin de palier les limites d'un certain nombre de recherches⁹, nous tenterons d'analyser l'influence respective de chacune de ces catégories génériques à travers le cas de l'implantation d'un système de management par la performance au sein des collectivités locales françaises.

1.2. Les déterminants de l'implantation de démarches de performance : les hypothèses de recherche

1.2.1. Les facteurs environnementaux et contextuels

Pour un certain nombre d'auteurs, l'environnement est généralement 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 leur capacité et leur dynamique de changement.

La taille du territoire et la richesse fiscale sont deux des caractéristiques de l'environnement qui peuvent 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. Ceci nous permet de formuler l'hypothèse suivante :

⁸ Que nous pouvons qualifier d'approche matérielle.

⁹ 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).

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 ici que les relations entre contribuables, Etat, créanciers et élus locaux expliquent le comportement d'audit externe local. Ces relations font appel à des facteurs financiers et fiscaux liés au financement des collectivités locales qui sont considérés par Baber (1994) comme un type de compétition politique. Ce type concerne les relations entre gouvernements locaux. Il s'agit ici d'une compétition politique entre les partenaires financiers externes et les élus locaux. C'est en ce sens que nous considérons ces facteurs comme politiques. Nous présumons ainsi qu'un niveau important de financement externe provenant des créanciers (les banques essentiellement) 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 contribuables¹⁰ 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 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 influence positivement le développement de démarches locales de performance

H2bis. La dépendance fiscale influence positivement le développement de démarches locales de performance

H2'. La dépendance fiscale influence positivement l'adoption de démarches locales de performance

H2'bis. La dépendance financière influence positivement l'adoption de démarches locales de performance

Dès le début des années 1980, plusieurs études empiriques analysent les relations entre des facteurs explicatifs politiques et le niveau de développement des systèmes d'information et de contrôle, au travers des pratiques d'audit et/ou de communication comptable et financière. Depuis les premiers travaux de Baber (1990, 1994) et d'Ingram et Copeland (1981), d'autres études soutiennent, elles aussi, l'influence de la compétition politique 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

¹⁰ En l'occurrence les propriétaires, locataires et entreprises.

compétition politique est forte, plus il y aura d'investissements dans le système de contrôle. Les résultats de Feroz et Wilson (1994) ainsi que ceux de Marks et Raman (1987), indiquent des situations de compétition politique forte, où les élus ont intérêt à diffuser des informations auditées même si leurs électeurs ne le demandent pas. L'audit et l'information financière diffusée servent alors à modifier les équilibres en place.

Nous considérons ainsi l'influence 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, grâce à l'engagement d'audit externe, désirer 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 aux cas des démarches locales de performance, notre hypothèse est donc la suivante :

<p>H3. La compétition politique influence positivement le développement des démarches locales de performance. H3'. La compétition politique influence positivement l'adoption des démarches locales de performance</p>
--

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 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 et à l'innovation (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 perçue comme un déterminant significatif du soutien organisationnel¹¹ (Moynihan, 2004, Moynihan et Pandey, 2005, Wang et Berman, 2000). Les responsables politiques en remplissant une fonction de sponsorship et en affichant leur soutien constant et réitéré aux différentes étapes d'implantation, contribueraient à sa légitimation pragmatique, morale et cognitive (Berkensaw et al, 2008) auprès des directions générales et des niveaux intermédiaires (cadres et managers). L'implication politique constitue un signal positif envoyé aux responsables administratifs et directeurs généraux quant (1) à la pérennité et la stabilité des 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 (O'Toole et Meir, 2003). Selon un processus en

¹¹ Ce dernier est lui-même considéré comme un facteur clé de succès de la mise en œuvre d'innovations managériales.

cascade, le soutien politique déclenche 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 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 peuvent dès lors être proposées.

H4. A un fort degré de développement 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 managers et cadres publics

H6. A un stade de développement avancé de la démarche de performance est associée une forte implication des directeurs généraux

1.2.3. Les facteurs organisationnels et managériaux

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 l'une des caractéristiques fondamentales du secteur public. Ce particularisme public induirait une gestion du changement spécifique - c'est-à-dire un 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. 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).

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 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).

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.

H 10. A un stade de développement avancé de la démarche de performance est associée une forte participation de la société civile.

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 outcomes espérés sont généralement présentés comme des éléments clés permettant (1) de réduire les incertitudes organisationnelles (Rusaw, 2007 ; Lancer Julnes, 2008 ; Grizzle et Pettijohn, 2002), (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 (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, 2007) 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.

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

2. METHODOLOGIE, RESULTATS ET DISCUSSION

La revue de littérature suggère que la mise en place et le développement d'une démarche de performance dans les collectivités locales dépend 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 2008-2009 sur un ensemble de collectivités locales en France. Cette enquête a été renseignée par 157 collectivités dont 61 ont mis en place une démarche de performance.

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 paragraphe 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.

2.1. Population et collecte des données

Notre étude s'appuie sur les résultats d'une enquête nationale menée au premier trimestre 2008 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'EPCI et de 45% de villes, 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 %. 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 continues. La deuxième partie, descriptive et endogène, fait appel à des réponses dichotomiques de type oui/non sur les modalités et outils des démarches de performance implantées en collectivités locales. Sur les 157 collectivités répondantes, 61 ont déclaré avoir initié une démarche de performance. De fait, si pour l'ensemble des collectivités répondantes, notre étude a analysé les facteurs d'adoption exogènes d'une démarche de performance, seules 61 collectivités ont fait l'objet d'analyses de facteurs de développement d'une démarche de performance.

Pour chaque variable identifiée dans la littérature un item a été proposé aux répondants avec une réponse binaire sur la présence ou non de l'élément.

2.2. Mesure des variables (présentation des variables utilisées expliquées et explicatives)

Comme indiqué dans la revue de littérature, nos variables explicatives comprennent les éléments contextuels, managériaux, organisationnels et de leadership. Pour les facteurs organisationnels et managériaux (hypothèses 7 à 12), 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, etc.

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 dans notre base.

La dépendance financière est appréciée par trois critères rapportés au nombre d'habitants : la CAF nette rapportée au nombre d'habitants, l'encours de dette / hab. et le fonds de roulement / hab. 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 ATR de 1992) et la marge de manœuvre fiscale mesurée elle-même par le ratio « Ressources fiscales par hab./ Moyenne des collectivités comparables » (strate administrative). Pour chacun, le score est égal à 1 si la variable est supérieure à l'unité moyenne.

La compétition politique est une synthèse entre deux variables : la 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 niveaux de développement d'une démarche de performance identifiés dans la littérature et à une variable de synthèse représentant le degré de développement.

Les quatre niveaux, non séquentiels, car l'ordonnement n'a jamais été vérifié dans les recherches, correspondent à la présence d'une segmentation stratégique des politiques publiques (1), à une présentation budgétaire associée à cette segmentation (2), à l'instauration d'une démarche de responsabilisation (3), et au recours à des évaluations de politiques (4). Avec ces variables binaires, nous avons réalisé un score de 1 à 4 pour apprécier le degré de développement de la démarche initiée par la collectivité, ce qui fournit la dernière variable à expliquer.

2.3. Test des hypothèses et 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 eu recours à des régressions logistiques afin d'apprécier plus précisément les facteurs intervenant dans 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 (approche explicative). Dans cette étude nous privilégions une méthodologie permettant de révéler la présence d'événements associés au niveau d'avancement d'une démarche de performance. Compte tenu de la dimension qualitative de l'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 :

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

Dans cette équation, Y représente la variable endogène, C_0 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.

Un coefficient d'une valeur X signifie par exemple qu'un individu présentant la caractéristique P aura X fois plus de chance de voir la variable endogène prendre une valeur positive. Les résultats peuvent aussi être obtenus sous la forme d'une probabilité : c'est le modèle *Logit* qui correspond formellement à une formulation différente. Dans les deux cas, les résultats sont qualitativement de même nature et les estimateurs sont obtenus par la méthode du maximum de vraisemblance. L'interprétation des modèles de régression se fait à partir des pseudo- r^2 (nous avons sélectionné dans le logiciel SPSS celui de Nagelkerke) et la capacité du modèle de régression logistique à rendre compte de la réalité (le % de classement correct est exposé). Pour l'interprétation des coefficients de régression, de manière classique nous présentons les coefficients et leur significativité statistique.

2.4. Présentation et analyse des résultats

A partir de la revue de littérature nous avons pu poser douze hypothèses, qui ont été testées sur la base de notre échantillon de 157 collectivités. Nous présentons les résultats de chacune, en distinguant les hypothèses sur les facteurs d'adoption d'une démarche de performance, puis celles sur les variables associées au développement de la démarche. Pour chaque phase du processus (adoption + développement) des tests d'association puis des régressions sont effectués.

2.4.1. Résultats des hypothèses

Les 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, entendue par son effectif, est associée positivement à l'adoption (cf. tableau ci-dessous).

Rappel des hypothèses	Résultats des tests
H1': A l'adoption d'une démarche de performance est associée une taille importante de la collectivité.	Habitants : dépendance peu significative (1-p= 90.6%) Effectifs : La dépendance est très significative. $\chi^2 = 11,35$, ddl = 2, 1-p = 99,66%.
H2': A l'adoption d'une démarche de performance est associée une forte dépendance fiscale.	La dépendance n'est pas significative. $\chi^2 = 1,00$, ddl = 1, 1-p = 68,30%.
H2'bis: A l'adoption et l'émergence d'une démarche de performance est associée une forte dépendance financière.	La dépendance n'est pas significative. $\chi^2 = 7,39$, ddl = 5, 1-p = 80,67%.
H3': A l'adoption d'une démarche est associée une forte rivalité/compétition politique locale.	La dépendance n'est pas significative. $\chi^2 = 0,36$, ddl = 1, 1-p = 45,19%.

Tableau 1 : résultats des tests d'indépendance sur les facteurs d'adoption

Les facteurs de développement

Concernant les facteurs contextuels, aucune des hypothèses n'est validée statistiquement (tableau détaillé en annexe 1). Sur la base de notre échantillon, les 61 collectivités ne font pas d'association entre le fait d'avoir une démarche de performance développée (avoir trois ou

quatre caractéristiques parmi les quatre modalités) et la taille et la situation fiscale ou financière.

Relativement aux facteurs de leadership, les hypothèses sont validées, avec une dépendance significative au seuil de 1% (tableau détaillé en annexe 1). Sur la base de notre échantillon, nous pouvons mettre en évidence des liens entre le degré de développement des démarches de performance et l'implication des élus, des directeurs généraux, et des cadres. Nous retrouvons les arguments en faveur de la prise en compte des facteurs managériaux dans les collectivités.

Enfin, sur les facteurs organisationnels, les hypothèses sont 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 dire 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 et externe. Si communication ou participation il y a, celle-ci est purement interne et limitée aux cadres et agents publics.

Cette approche descriptive des liens entre les variables explicatives et les variables dépendantes nous a permis de mettre en évidence l'importance des facteurs managériaux dans le développement d'une démarche locale de performance. Afin d'apprécier le poids des variables dans chaque modalité de développement, nous analysons maintenant quelles variables, théoriquement explicatives, sont effectivement significatives dans les stades de développement d'une démarche de performance.

2.4.2. Etude des facteurs explicatifs de l'adoption et du développement de démarches de performance

Poids et significativité des facteurs d'adoption

Le tableau n°2 présente les résultats de la régression logistique sur la variable binaire d'adoption d'une démarche de performance pour les 157 collectivités répondantes.

Variables explicatives	Modèle de l'adoption
Dépendance financière	Ns
Une Caf nette / hab supérieure à la moyenne	ns
Encours de dette supérieure à la moyenne	ns
Dépendance fiscale	ns
Taille (habitants)	0.567*
Taille (effectifs - ms)	1.213**
Compétition politique locale	Ns
Constante	-0.72
R2 ajusté (nagelkerke)	0.211
F test du modèle (signif)	0.003
% de classement correct	70.2%

** 1%, *5%, ns : non significatif

Tableau 2 : 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 déterminées ou contraintes par leur environnement politico-économique local.

Poids et significativité des facteurs de développement

Notre objectif de recherche vise à apporter une vision la plus détaillée et la plus globale possible tant sur le plan des composantes du degré de développement des démarches de performance que sur le plan des composantes à chaque niveau de développement.

Le tableau n°3 (cf. ci-dessous) présente les résultats des analyses de régression visant à exposer les facteurs significatifs des démarches de performance pour les 61 collectivités ayant adopté une démarche.

Variables explicatives	Modèle 1 : variable dépendante : segmentation MPA	Modèle 2 : var. dépendante : budget présenté selon une segmentation stratégique	Modèle 3 : var. dépendante : démarche responsabilisation	Modèle 4 : var. dépendante : évaluation de la performance
Implication des élus dans la DP	5.804*	1.817 (à 15%) ns	ns	ns
Les élus sont à l'initiative de DP	ns	ns	ns	ns
Participation des élus à la DP	ns	3.222*	2.159*	ns
Implication des dg dans la DP	ns	2.341*	ns	ns
Les dg sont à l'initiative	3.087**	ns	ns	ns
Participation des dg à la quantification bud. des MPA	ns	ns	ns	3.768**
Implication des cadres dans la DP	ns	0.034	ns	1.923 (à 12%)
Les cadres ont déterminé les MPA	3.367**	1.830**	ns	ns
Taille selon nb d'habitants	ns	ns	ns	-0.09**
Taille selon les effectifs	ns	ns	ns	ns
Structure de pilotage	3.459*	1.607**	1.805**	6.525**
Méthodologie précise de la DP	Ns	ns	ns	2.668**
Com interne	Ns	1.203*	ns	3.989**
Com externe	Ns	ns	ns	4.516*
Constante	-2.345	-1.208	0.99	- 0.843
R2 ajusté (Nagelkerke)	0.596	0.32	0.28	0.784
F test (signif)	0.002	0.000	0.003	0.000
% classement correct	83.6%	77.2%	85.3%	89.3%

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

Tableau 3 : résultats des régressions logistiques binaires

Ces résultats montrent que peu de variables supposées explicatives sont effectivement significatives. Cependant, il apparaît que les variables relatives au leadership sont plutôt significatives dans les deux premiers modèles alors que les variables organisationnelles sont plutôt significatives dans le modèle « évaluation ». Le caractère stratégique des étapes 1 et 2 (qui débouchent sur la définition de segments et d'objectifs) et le fait que l'on se situe, avec les modèles 3 et 4, davantage dans la définition que dans la formalisation et l'opérationnalisation, expliqueraient l'influence prépondérante du leadership (politique et administratif) lors des phases amont.

Par ailleurs, le fait d'avoir une structure de pilotage associée à la démarche de performance est une variable explicative à chaque modalité de développement de la démarche. L'importance de cette variable organisationnelle est intéressante même si elle peut paraître intuitive. Ces 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 se sont inscrites dans des démarches de performance volontaires pour des raisons locales et non pour répondre à des éléments de contexte socio-économique (dépendance fiscale ou financière, compétition politique ou taille importante du territoire). Enfin, pour l'étude de la variable « degré de développement de la démarche de performance », la régression donne le modèle suivant (cf. tableau 4 ci-dessous)

Variables explicatives	Modèle pour la variable dépendante : degré de développement de la démarche
Structure de pilotage	1.462**
Implication des cadres	0.371**
Elus ont été associés à la communication autour du projet	0.776**
Participation des cadres à la définition des MPA	0.77*
Directeurs généraux ont participé au projet	0.28*
Méthodologie précise de la DP	0.38*
Nb de mandats de l'exécutif	0.222*
Variables de contrôle :	
Dépendance financière	Ns
Taille selon les habitants	Ns
Taille selon les effectifs	Ns
Constante	0.823
R2 ajusté	0.845
F test (signif)	0.03
Variance expliquée	73%

**à 1%, * à 10%, ns : non significatif

Tableau 4 : Résultats de la régression pour apprécier le degré de développement de la démarche de performance.

Dans cette régression portant sur les facteurs explicatifs du degré de développement de la démarche de performance, 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 supposait. Les autres variables entrées dans le modèle de régression ne sont pas significatives statistiquement : implication des élus et des directeurs, participation des élus à la segmentation, etc.

En outre, les variables contextuelles sont là encore non significatives statistiquement (ni le facteur fiscal et financier, ni la taille n'influent sur les résultats de l'échantillon). 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 (coefficient positif), contribue à expliquer le degré de développement. 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 de l'enracinement des élus

politiques locaux. En effet suivant cette théorie, l'exécutif chercherait 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 bien, peut être rationnellement considéré comme un facteur de réussite d'une réélection, ce qui signifie que la continuité politique peut être favorable à l'innovation managériale en milieu public.

Ces résultats ont des implications, puisque les degrés de développement des démarches de performance sont expliqués positivement par des facteurs managériaux et de leadership. Sur ce point, nos résultats confortent 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 technique et administratif. En ce sens, notre étude conforte les apports de Nutt et Backoff (1992) sur l'importance du leader politique, ainsi que ceux de Charih et Paquin (1993), Bryson et Roering (1988), 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) remplirait 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.

La validation de H7 (le dispositif organisationnel dédié) et à un moindre degré de significativité celle de H11 (la 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) les ressources et compétences administratives spécifiquement dédiés à l'exercice (Johansson et Siverbo, 2009) ainsi que (3) la formalisation d'un plan d'action précis dans la réussite des projets de changement en milieu public. 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. Nos résultats confirment ainsi les travaux de Fernandez et Rayney (2006).

3. CONCLUSION

L'objectif de cet article était d'approfondir et d'enrichir 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.

Ils valident en ce sens la thèse selon laquelle le changement peut être mené de manière construite et délibérée dans les organisations publiques, et ce malgré les rigidités structurelles, culturelles et stratégiques qui parfois les caractérisent (Bartoli, 2009). L'approche technico-rationnelle ainsi que la théorie contingente constituent 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. En outre, les collectivités locales ne semblent pas uniquement déterminées par leur environnement économique, financier ou politique mais paraissent également 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 être avancées : pour favoriser la réussite des démarches, il convient de mettre en œuvre une structure de pilotage dédiée au projet, d'impliquer les cadres administratifs, les élus, et les directeurs généraux. Par la suite, une méthodologie précise et formalisée ainsi qu'une stabilité politique (mandats politiques renouvelés) constitueraient eux aussi des éléments favorables à leur implantation.

Notre recherche présente un certain nombre de limites qui constituent cependant autant de pistes de recherche futures. D'un point de vue méthodologique, les données concernant la mise en œuvre correspondent à 61 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. En outre, certaines approches statistiques s'avèrent inopérantes (MES, régression PLS...). Cependant, nous avons limité les biais en ayant vérifié la qualité des données (absence de colinéarité...) et limité nos analyses aux régressions.

Notre logique de recherche exploratoire nous a poussés à envisager un grand nombre de facteur explicatifs, chacun appréhendé de manière relativement générale, notamment en ce qui concerne leur opérationnalisation (un item par variable). Pour chaque facteur des échelles de mesures multi items nécessiteraient d'être développées.

Une analyse plus poussée par catégorie de facteurs s'avérerait à notre sens pertinente et riche d'enseignements. Il serait ainsi intéressant de comprendre de manière plus détaillée l'influence des caractéristiques individuelles des leaders et de leur mode de de management sur le processus de diffusion de l'innovation. Il en va de même en ce qui concerne le 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 serait enfin intéressant de tester le lien entre le management de la performance et la performance effective des collectivités locales.

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. (1990), « Toward a framework for evaluating the role of accounting and auditing in political markets: the influence of political competition », *Journal of Accounting and Public Policy*, vol. 9, p. 57-73.
- 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.
- BERMAN E, WANG XU. (2008), “Performance Measurement in U.S. counties: Capacity for Reform”. *Public Administration Review*, Vol 60, n°5, p. 409–420.
- BIRKINSHAW J, HAMEL G, MOL MJ. (2008), « Management Innovation », *Academy of Management Review*, vol. 33, n°4, p. 825-845.
- BOUCKAERT G, HALLIGAN H. (2008), *Managing Performance- International Comparisons*, Routledge, 2008.
- BOYNE G. (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.
- BRYSON, J. M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 3rd Edition. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2004.
- BRYSON J.M., 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, Calif., Sage Publications.
- CHAPMAN C.S. (1997), « Reflections on a Contingent View of Accounting », *Accounting, Organizations and Society*, vol 22, n°2, p. 189-205.
- CHARIH M. PAQUIN M. (1993), *La planification stratégique dans l’administration gouvernementale: une comparaison Ottawa-Quebec*, Centre Canadien de Gestion.
- DAMANPOUR F. 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. 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, 2006.

- DE LANCER JULNES P., 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., HOLZER. M. (2008), *Performance Measurement: Building Theory, Supporting Practice*, ASPA Classics series. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- DIMAGGIO P.J., 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., 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., PATTON J M. (1987), « Signaling and monitoring in public sector accounting », *Journal of Accounting Research*, vol. 2 , p. 130-158.
- FERNANDEZ S, RAINEY HG. (2006), « Managing Successful Organizational Change in Public Sector», *Public Administration Review*, vol. 66, n°2, p. 168-176.
- FERNANDEZ-ALLES, M.D.L.L., 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., WILSON E.R. (1994), « Financial accounting measures and mayoral elections », *Financial Accountability & Management*, vol. 10 n° 3, p. 161-174 .
- GRIZZLE G A, 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., WALDENSTRO" M, K. AND MOA RESEARCH GROUP. (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 HALACHMI A, "Measurment as a means of accountability", *International Journal of Public Administration*, vol 19., n°11, p.1921-1944. 1996.
- HOWELL J.M., SHEA C.M. (2001), "Individual Differences, Environmental Scanning, Innovation Framing, and Champion Behavior : Key Predictors of Project Performance", *The Journal of Product Innovation Management*, vol. 18, n°1, p.15-27.
- INGRAM R. W., COPELAND R. M. (1981), « Municipal accounting information and voting behavior », *The Accounting Review*, vol. 56 n° 4, pp. 830-843, 1981.
- JOHANSSON T, 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, 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., EADIE D.C. (1993), "Change in Chewable Bites: Applying Strategic Management at EEOC, *Public Administration Review*, vol. 53, n°2, p. 129-134.

- LANCER JULNES DE P., “Performance-Based Management Systems- Effective Implementation and Maintenance”, *Public Administration and Public Policy*, CRC Press, 2008
- MARKS B. R., RAMAN K.K. (1987), « Some additional evidence on the determinants of state audit budgets », *Auditing : a Journal of Practice and Theory*, vol. 7 n° 1, p. 106-117.
- 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, PANDEY S K. (2006), “Creating Desirable Organizational Characteristics”, *Public Management Review*, vol. 8, n°1, p. 119-140.
- MOYNIHAN, DONALD P. (2006), “**Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform** », *Public Administration Review*, vol. 66, n°1, p. 78-90.
- MOYNIHAN, DONALD 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.
- NUTT.P, C., BACKOFF, R.N. (1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations*, Josey-Bass Publishers, 1992.
- NYSTROM P C, RAMAMURTHY K, WILSON L A. (2002), “Organizational Context, Climate and Inoovativeness: adoption of Imaging Technology”, *Journal of Engineering Technology*, vol. 19, p. 221-247.
- O’TOOLE, L. J., KENNETH J. M. (2003), “Plus Ca change: Public management, personnel stability, and organizational performance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 13, p. 43–64.
- OCDE (2005), **Modernising Government: The Way Forward** , Paris.
- PERROTT, B. (2009), “*Managing public sector organizations in environmental turbulence*” in By, TR Macleod, C (eds), *Managing Organizational Change in Public Services: International Issues, Challenges and Cases*, Routledge, New York, USA, p. 39-57.
- RAINEY H. G. (2009), *Understanding and Managing Public Organizations*, John Wiley and Sons, 2009.
- RUSAW AC. (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, CA: Sage Publications.
- SMINIA, H., VAN NISTELROOIJ, A.T. M. (2006), “Strategic Management and Organization Development: Planned Change in a Public Sector Organization”, *Journal of Change Management*, vol. 6, n°1, p. 99–113.
- STRANG, D., KIM, Y.-M (2005)., “*The diffusion and domestication of managerial innovations: The spread of scientific management, quality circles, and TQM between the US and Japan*”, In S. Ackroyd, R. Batt, P. Thompson, & P. S. Tolbert (Eds.), *The Oxford handbook of work and organization*: 177–199. Oxford: Oxford University Press.

- WALKER R. (2006), "Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of local *Government*", *Public Administration*, vol. 84, n°2, p. 311-335.
- WEITZ, E, SHENHAV, Y. (2000), "A Longitudinal Analysis of Technical and Organizational Uncertainty in Management Theory". *Organization Studies*, vol. 21, n°1, pp. 243–266.
- WISCHNEVSKY J.D., DAMANPOUR F. (2006), "Organizational transformation and performance: an examination of Three Perspectives", *Journal of managerial Issues*, vol. 13, n°1, p. 104-128.
- YANG K, 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 les 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 une forte rivalité/compétition politique locale	La dépendance n'est pas significative. $\chi^2 = 3,79$, ddl = 6, 1-p = 29,55%.
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 la taille de la collectivité	La dépendance n'est pas significative. $\chi^2 = 6,31$, ddl = 6, 1-p = 61,08%.
A un fort degré de développement de la démarche est associée une implication importante des élus	La dépendance est très significative. p = 98,86%.
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%.
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%.
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%.
A un stade de développement avancé de la DP est associé une 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%.
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%.
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%.
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%.