

**DYNAMIQUE DU CHANGEMENT, INNOVATION MANAGERIALE ET PERFORMANCE -
UNE APPLICATION AUX COMMUNES TOGOLAISES.**

Tanko Awoki TANKPE

Docteur en Sciences de Gestion

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion,

Université de Kara – Togo (Afrique), B.P : 43 Kara – Togo.

E-mail : hyacinthe2@yahoo.com

RESUME

Cet article permet d'approfondir la compréhension de la dynamique de changement et d'innovation des collectivités locales en l'occurrence les communes togolaises, à travers l'analyse des facteurs favorisant le management local de la performance. Pour ce faire, des hypothèses correspondant à l'influence respective de trois facteurs (contextuels, managériaux et individuels) sur la décision d'adoption, puis d'utilisation effective, des démarches locales de performance sont formulées, testées et discutées. Nos résultats soulignent le rôle déterminant des leaders et des responsables internes dans la conduite du changement. Aussi, le management du changement, l'accompagnement méthodologique ainsi que le double pilotage, politique et administratif, apparaissent comme des éléments clés de la diffusion des innovations managériales en milieu public.

Mots clés : Collectivités locales, déterminants de l'innovation, changement organisationnel, performance.

ABSTRACT

This article use to enhance understanding the dynamic of changement and inovation of local collectivities such as togolese communities, through the analyze of factors that causes the local management by the capacity. Therefore, it has been formuled, controled and discussed some ideas of the influence of the three factors (contextuals, management one and individual) on the decision of adaption and effective using of local processus or steps of performance. Our results have got out the principal role of leaders and internal directors in the processus of management. Also, the management of changement, the methodologic following and also the double pilotage, political and administrative, seams like key or most important elements or things in the publication or diffusion of managerial inovations in public area.

Key words: Local collectivities, inovation determiners, organizational change, performance

INTRODUCTION

Au cours de ces dernières décennies, un intérêt croissant a été accordé au problème de la performance des organisations gouvernementales en général et celle des collectivités locales en particulier. Ainsi, différents indicateurs et outils ont été élaborés pour appréhender la qualité de la prise de décision au niveau local. Le type d'indicateur utilisé dépend du besoin des managers et de l'information demandée. Les collectivités locales qui veulent gérer leur performance procèdent à établir les indicateurs de performance à travers la conception (une opération faite sur des données disponibles) qui se base sur les composantes de la performance en utilisant des critères¹ partagés (Morin et al., 2003). Lorino P. (2003, p.13) définit l'indicateur de performance comme : « une information devant aider un acteur, individuel ou plus généralement collectif, à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat ». De par leur nouveauté et leur finalité, les démarches de performance en milieu public constituent à la fois une innovation managériale majeure², mais aussi un vecteur de 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 locales, rares sont les études qui analysent de manière spécifique les facteurs qui favorisent l'adoption, l'appropriation, l'implantation et l'institutionnalisation des innovations 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 facteurs qui poussent les managers à l'innovation constituent, ainsi, un champ de recherche relativement peu exploré, qui s'appuie souvent sur des études de cas conduisant à des résultats non conclusifs ou partiels. En outre, il est à noter que l'innovation managériale a fait l'objet de peu de réflexions théoriques ou d'études empiriques en Afrique subsaharienne francophone. La présente recherche tente de combler cette lacune.

La question des facteurs influençant 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., 2008). D'autre part, les multiples expériences entreprises par les pays développés comme par les pays en voie de développement en matière de management de la performance, démontrent à la fois des taux d'échec ou d'insatisfaction importants (Avele D., 2011 ; Togodo A. A., 2012, Tankpé A. T., 2015), avec des différentiels relativement élevés entre pays. Ainsi, compte tenu de tout ce qui précède, la question principale de recherche qui est examinée en profondeur dans cette étude peut être formulée de la

¹ Les critères sont des conditions ou signes qui servent de base au jugement.

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

manière suivante : **en quoi le changement et l'innovation peuvent-ils contribuer à l'amélioration du management de la performance dans les communes togolaises ?**

L'objectif de notre travail est d'approfondir la compréhension de la dynamique du changement et d'innovation des collectivités locales en l'occurrence les communes togolaises, à travers l'analyse des facteurs favorisant le management de la performance. Pour atteindre notre objectif, nous allons aborder la revue de littérature (1) portant d'une part, sur la dynamique du changement et de l'innovation managériale et d'autre part, les déterminants endogènes et exogènes de l'implantation des démarches de performance. Ensuite, nous allons présenter le choix méthodologique (2) en précisant les critères de sélection de la taille de l'échantillon et les méthodes de collecte des données pour enfin (3) mettre en évidence les résultats de l'étude, leurs analyses et critiques.

1- REVUE DE LA LITTÉRATURE

Cette section présente d'une part, le cadre théorique général de notre étude et d'autre part, décrit les déterminants de l'implantation des démarches de performance dans les collectivités locales (DiMaggio et Powell 2003 ; Weiltz et Shenhav 2008).

1.1 Cadre théorique général de l'étude

Si le management par la performance constitue depuis une quinzaine d'années une composante importante des réformes de modernisation entreprise 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 ; Dupuis J. 1991), il représente en revanche une innovation récente pour les collectivités territoriales togolaises (Tankpé, 2015, Avelé D., 2011). 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 Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) au sein de l'UEMOA.

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'adoption (De Lancer Julnes et Holzer, 2001 ; Avele D., 2010 ; Togodo A. A., 2012 ; <http://journals.openedition.org/fcs/1445-ftn6>). 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'innovation (Van Caillie, 2005 ; Avele D., 2010 ; Pichault F. et Nizet J. (2007) 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, 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 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'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, Avelo D., 2011). 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.

1.2 Les déterminants endogènes et exogènes de l'implantation des démarches de performance

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

Les organisations publiques en l'occurrence les communes togolaises évoluent dans un cadre, institutionnel, politique, juridique, économique, qui déterminerait ainsi leur capacité et leur dynamique de changement. Dans ce cadre, la taille de la collectivité 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 conditionneraient la capacité d'innovation des organisations (Birkinshaw et al. 2008 ; Damanpour et Schneider 2006 ; Moynihan 2006). Les collectivités locales 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. Il nous faut plus de cohérence : vous parlez tantôt d'innovation managériale, tantôt de changement organisationnel de manière interchangeable, alors que votre modèle et vos analyses font la différence entre les deux.

1.2.2 Les valeurs managériales et les styles de direction

Dans les communes togolaises, 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. L'implication politique semble en effet constituer un signal positif envoyé aux responsables

administratifs et directeurs généraux quant à la pérennité et la stabilité des réformes, aux niveaux des ressources allouées (Yang et Hsieh 2007), et 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, op. cit.). 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, op. cit.), 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 niveaux 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. En nous replaçant dans le contexte de l'étude afin d'atteindre nos objectifs, l'**hypothèse 1** peut dès lors être proposée : **L'innovation managériale influence positivement et significativement la performance des communes togolaises.**

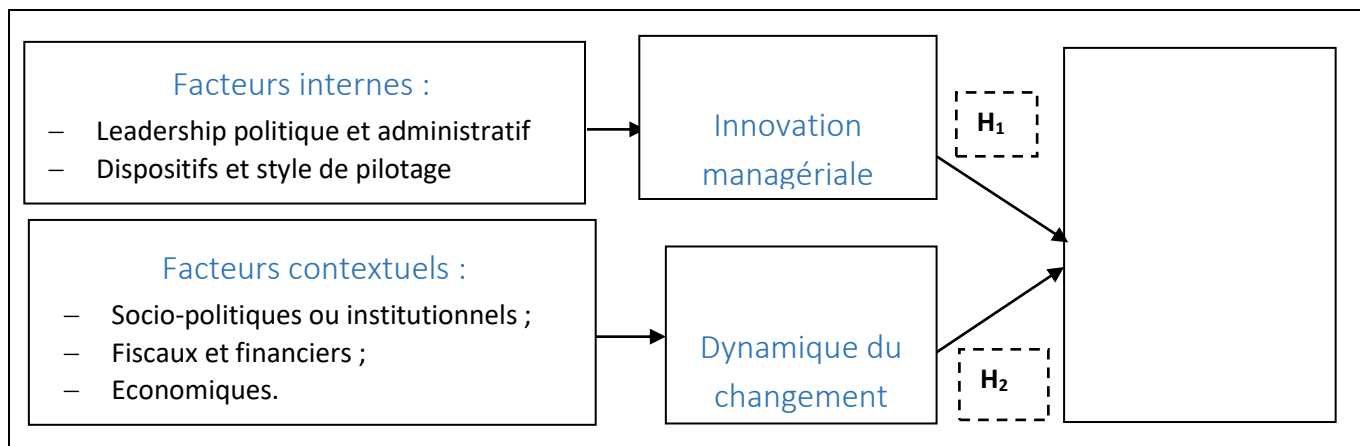
1.3 Facteurs inducteurs du changement organisationnel

Le changement organisationnel est « un processus de transformation radicale ou marginale des structures et des compétences qui ponctue le processus d'évolution des organisations », (Guilton A., 2008, p.98). Il affecte donc l'organisation, peut toucher « des perceptives économiques, politiques, techniques et sociales », (Hafsi Taieb & Fabi B., 2007, p.109), et faire l'objet des résistances. En effet, au sein des communes togolaises, le changement organisationnel affecte les individus et leurs relations provoquant des conflits et donnant naissance à des problèmes. Il s'agit de transformer leurs attitudes et leurs comportements afin d'assurer un apprentissage de nouvelles méthodes. Le changement organisationnel est d'autant plus important que l'organisation est grande. La taille de l'organisation peut être mesurée par le nombre d'employés, la capacité physique ou le volume des actifs ou des extraits. Pour mieux gérer les transformations de l'environnement et afin d'assurer leur pérennité, les organisations adoptent des actions proactives. Ces actions sont d'autant plus performantes que les ressources sont disponibles et ces ressources sont autant disponibles que la taille de l'organisation est importante. 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). 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 de réduire les incertitudes organisationnelles (Rusaw 2007 ; De Lancer Julnes 2008), de gérer la multiplicité et l'instabilité des attentes des parties prenantes, et de limiter les résistances au changement (Fernandez et Rayney, op. cit.). Une fois les concepts sur le changement organisationnel éclairés, nous avons supposé l'**hypothèse 2** suivante : **Le changement organisationnel favorise la performance des communes togolaises.**

De ces deux (2) hypothèses de recherche, découle le modèle d'analyse suivant :

Figure 1 : Modèle conceptuel de recherche



Source : Notre synthèse

2- DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE

Cette section est consacrée respectivement à la méthode d'approche, à la constitution de l'échantillon et à la présentation des tests statistiques qui seront utilisés et des variables qui seront analysées.

2.1. La définition de la population et des unités d'échantillonnage et la collecte des données

La constitution de notre échantillon est faite à partir des informations obtenues du Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales. La population cible d'étude est donc composée, des présidents de délégations spéciales des communes (Maires), des conseillers municipaux et des cadres ou directeurs de services, principalement des Directeurs Administratifs et Financiers de toutes les Communes au Togo où aucun n'a le statut politique et 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 valider. Il est à noter que, la Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale (DGSCN) a présenté la nouvelle carte administrative du Togo³ selon les recommandations du décret présidentiel n°2008-068/PR du 21 juillet 2008 portant recensement général de la population et de l'habitat du Togo. Ainsi, le découpage territorial de 2011 jusqu'à ce jour, présente cinq (5) régions économiques (Maritime, Plateaux, Centrale, Kara et Savanes) qui regroupent 35 préfectures et 35

³ Résultats définitifs du 22 avril 2011 du quatrième recensement général de la population et de l'habitat du Togo

communes urbaines. Mais on dénombre 21 communes urbaines existantes et les 14 autres, sont des communes de fait et 233 conseillers municipaux. En ce qui concerne les communes rurales, il n’y a aucun critère de détermination de celle-ci. Au total, 254 questionnaires (233 conseillers municipaux et 21 Directeurs Administratifs et Financiers) ont été distribués. Le détail des taux de réponses relatifs aux questionnaires exploitables et non exploitables est fourni dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Population cible

Eléments	Echantillon total	Pourcentage
Questionnaires distribués	254	100,00%
Questionnaires non validés	28	11,02%
Questionnaires exploitables	226	88,98%

L’enquête a pu couvrir effectivement toutes les 21 communes urbaines existantes, soit un taux de 100% ; mais les réponses complètes sont au nombre de 226 de la population cible, soit un taux d’environ 89%. Lors du dépouillement, les questionnaires recueillis dans certaines communes n’ont pas été exploités à cause de non réponses ou de l’incohérence des réponses qu’ils contiennent. Certains questionnaires ne sont pas aussi traités à cause du nombre important de réponses manquantes. Le questionnaire d’étude se décline en deux (2) parties. La première partie, descriptive et exogène, interroge les communes 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 21 communes urbaines existantes et couvertes répondantes, 15 (Aného, Atakpamé, Dapaong, Kara, Kpalimé, Lomé 1, Lomé 2, Lomé 3, Lomé 4, Lomé 5, Notsé, Sokodé, Sotouboua, Tabligbo, Tsévié et Vogan) ont déclaré avoir initié une démarche de performance. Ainsi, pour l’analyse de leurs facteurs d’adoption, nous avons mobilisé l’ensemble des 21 communes urbaines existantes, alors que pour l’analyse des facteurs de développement d’une démarche de performance, nous nous sommes appuyé sur les 15 communes ayant déclaré la présence d’une telle démarche.

2.2. La sélection, la définition et la mesure des variables du modèle

L’analyse bidimensionnelle permet d’étudier les relations entre les variables, pour en déceler celles qui sont corrélées positivement et significativement. Pour pouvoir répondre à nos questions de recherche, nous avons retenu une (01) variable expliquée et quatre (04) variables explicatives.

- Les variables explicatives étudiées

Comme indiqué dans la revue de littérature, nos variables explicatives comprennent les éléments internes, contextuels, managériaux, organisationnels et individuels. Pour les facteurs internes (Hypothèse 1) liés au leadership, l'implication des cadres ou directeurs est mesurée par une série de trois questions : être à l'initiative de la démarche, 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 trois facteurs. La taille de la commune est mesurée par le nombre d'habitants et par l'effectif. La première donnée est une variable exogène et la seconde est considérée comme étant endogène. La dépendance financière est appréciée par trois critères rapportés au nombre d'habitants : la capacité d'autofinancement nette, l'encours de dettes et le fonds de roulement. Une fonction score permet de synthétiser les trois items pour mesurer un niveau de dépendance. Pour les facteurs organisationnels et managériaux (Hypothèse 2), 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.

- La variable expliquée

Nous avons retenu pour notre recherche une (01) variable dépendante : la performance. C'est une variable inobservable. Ainsi, elle sera mesurée par les réponses offertes par les quatre principales composantes du développement d'une démarche de performance (Gardey, 2011) et à une variable de synthèse représentant le degré de développement (Walker R., 2006 ; Van Dooren W. et Thijs N., 2010). Les quatre éléments retenus de manière non séquentielle, correspondent à la présence d'une segmentation stratégique personnalisée des politiques publiques de la commune ; à une présentation des budgets par activités ; à l'instauration d'une démarche de responsabilisation (convention d'objectifs et de moyens par exemple), et 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 3. La modalité « degré élevé de développement » de la démarche initiée par la commune correspond ainsi à la présence de trois de ces éléments. Cette dernière variable à expliquer est donc construite à partir d'une fonction score des variables précédentes.

2.3 Les méthodes d'analyse de la recherche et les exigences de la vérification des hypothèses

Après avoir fait des 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 de 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. Le modèle Logit de $p(1/X)$ (Magnac T., 2008) testé est alors de la forme :

$$\ln \frac{p(1/X)}{1-p(1/X)} = P(Y = 1) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \dots + \beta_k X_k.$$

Dans cette équation, Y représente la variable endogène, β_0 une constante, X_j les estimateurs et $\beta_k X_k$, les variables endogènes du modèle. On cherchera à estimer le vecteur β correspondant aux coefficients (R Palm et A.F. Iemma, 2005) introduits dans le modèle. 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. La significativité des coefficients est appréciée selon la distribution des rapports du coefficient sur son écart-type qui ne suit pas une loi de Student comme dans le modèle linéaire général, mais une loi normale. Cette statistique s'interprétera de manière classique à partir des probabilités critiques et permettra la tenue de tous les tests de significativité concernant les coefficients.

3- RÉSULTATS DE L'ÉTUDE ET DISCUSSIONS

Cette dernière section permet d'une part, de mettre en évidence les résultats de l'étude et leurs analyses et d'autre part, de formuler des suggestions susceptibles de favoriser l'adoption et le développement des démarches de performance dans toutes les communes togolaises.

3.1 Résultats de l'étude

Les données recueillies par entretiens et questionnaires ont été traitées à l'aide du logiciel SPSS (Statistical Package for Social Science) version 18 sous l'environnement Windows dans le but de donner des réponses aux questions de recherche.

3.1.1 L'analyse descriptive liée à l'adoption et au développement des démarches locales de performance par les répondants

D'après nos résultats, en ce concerne l'adoption des démarches locales de performance dans les communes togolaises, 39,38% de notre population cible reconnaissent avoir 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.

Tableau 2 : Adoption et développement des démarches locales de performance

Variables observables	Oui		Non		Total
	Fréquence	% valide	Fréquence	% valide	
Adoption d'une démarche locale de performance	89	39,38%	137	60,62%	226
Segmentation stratégique des politiques publiques	168	74,34%	58	25,66%	226
Présentation budgétaire associée à la segmentation stratégique	157	69,47%	69	30,53%	226
Démarche de responsabilisation	186	82,30%	40	17,70%	226

Plusieurs raisons expliquent le développement des démarches locales de performance dans les communes togolaises (French W.L. et Bell C.H., 1973 ; Grizzle G.A. et Pettijohn C D., 2002 ; Gardey D., 2011 ; Avele D., 2011 ; Togodo A. A., 2012, Tankpé A. T., 2015). L'analyse théorique nous a permis de caractériser ces démarches en quatre éléments, pour lesquels les réponses sont relativement homogènes, excepté celles portant sur l'évaluation.

3.1.2 L'analyse des facteurs influençant l'adoption et le développement des démarches locales de performance par les répondants

Globalement, nous pouvons récapituler les observations faites après les analyses dans les tableaux suivants :

Tableau 3 : Récapitulatif des tests de d'indépendance financière et de régression sur les facteurs d'adoption

Variables explicatives	Résultats des tests	Modèle	Valeur	ddl
Dépendance financière	0,248	Chi carré (χ^2)	7,28	5
Capacité d'autofinancement nette / habitant sup. moy.	0,297	Probabilité (1-p)	79,98%	-
Encours de dette sup. moy.	0,389	R - deux ajusté (R2 ajusté)	0,299	5
Dépendance fiscale	0,488	F de Fisher test (sig.)	0,00199	5
Taille (habitants)	1,198**	Constante	- 0,692	-
Taille de l'échantillon	226	% de classement correct	80,19 %	-
** La corrélation est significative au niveau 0.01 (bilatéral).				

Ce tableau montre que $X^2 = 7,28$ est fort et sa probabilité de signification ($1-p = 79,98\%^4$) forte, traduit une absence de dépendance significative entre la variable « dépendance financière » et le développement de démarches locales de performance. 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. Seul, le facteur taille semble jouer un rôle dans le processus d’adoption des démarches de performance (au seuil de 1%, la corrélation est positive et significative). Ceci confirme 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.

Tableau 4 : Récapitulatif des résultats des régressions logistiques binaires

Var. dépendantes / Variables explicatives	Comp. A (segment en MPA)	Comp. B (budget / segment.)	Comp. C (dém. de resp.)	Comp. D (éval. de la perf.)
Implication des conseillers municipaux	4,898*	1,698	ns	ns
Implication des Maires	Ns	2,294*	ns	ns
Implication des DAF	Ns	0,035	ns	1,895 (à 12%)
Initiative des Maires	3,089**	ns	ns	ns
Initiative des DAF	3,389**	1,793**	ns	ns
Participation des Maires	Ns	ns	ns	3,698**
Participation des DAF	Ns	3,192*	2,089*	ns
Taille (nb d’habitants)	Ns	Ns	ns	-0,09**
Structure de pilotage	3,459*	1,607**	1,805**	6,525**
Méthodologie précise	Ns	ns	ns	2,668**
Communication internes	Ns	1.203*	ns	3,989**
Communication externes	Ns	ns	ns	4,516*
Constante	-2,294	-1,197	0,99	- 0,843
F test (sig.)	0,00199	0,000	0,00298	0,000
% classement correct	82,9 %	76,98 %	84,982 %	88,99 %
** La corrélation est significative au niveau 0.01 (bilatéral). Taille de l’échantillon = 226				
* La corrélation est significative au niveau 0.05 (bilatéral). ns : non significatif				

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 Présidents de délégations spéciales des communes (Maires), des conseillers municipaux et des cadres ou directeurs de services. Nous retrouvons là, les arguments en faveur de la prise en compte des facteurs managériaux dans les communes. 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

⁴ Si le X^2 est forte ($P > 0,15$), cela traduit une absence de dépendance significative, l’hypothèse est à rejeter. (Lebart, L., Morineau, A. & Warwick, K. M., 1984 ; Lebart, L., Morineau A., & Tabard, N., 1977).

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. Le tableau 4 ci-dessus présente les résultats des régressions logistiques pour les 15 communes togolaises 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 A et B) qui débouchent sur la définition de segments et d'objectifs pour la commune.

Les facteurs organisationnels et managériaux ont eu plus d'influence sur les composantes opérationnelles des démarches locales de performance (soit les composantes C et D), 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. Ces résultats laissent penser que ces communes 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 financière ou taille importante de la commune).

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

Variable dépendante / Variables explicatives	Résultats des tests	Modèle	Valeur	ddl
Structure de pilotage	1.3958**	R - deux ajusté (R2 ajusté)	0.839	5
Implication des cadres	0.369**	F de Fisher test (sig.)	0.0299	5
Implication des Maires et des DAF	0.054	Variance expliquée	72.9 %	-
Association des élus à la communication	0.769**	Constante	0.799	-
Participation des Maires à la segmentation	0.2298	Taille de l'échantillon	226	-
Participation des cadres	0.769*			
Participation des DAF	0.279*			
Méthodologie précise	0.3798*			
Dépendance financière	0,248			
Taille selon les habitants	1,198			
** La corrélation est significative au niveau 0.01 (bilatéral).				
* La corrélation est significative au niveau 0.10 (bilatéral).				

La régression linéaire donne les résultats de notre modèle (Tableau 5). Ici, 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 ». 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 présidents de délégations spéciales des communes (Maires), des conseillers municipaux et des cadres ou directeurs de services à la segmentation. En outre, les variables contextuelles sont, là encore, non significatives statistiquement. Les facteurs financier et fiscal n'influent pas sur le degré de développement de la démarche dans notre échantillon.

3.2. Discussion des résultats

Notre étude vise à approfondir la compréhension de la dynamique de changement et d'innovation des communes togolaises, à travers l'analyse des facteurs favorisant le management local par la performance. Concernant tout d'abord les facteurs d'adoption des innovations managériales, si les éléments financiers n'apparaissent pas déterminants pour les démarches locales de performance dans les communes togolaises, ils le sont pourtant souvent à l'étranger en l'occurrence les Etats Unis d'Amérique, la Chine, le Japon, la Grande Bretagne (Walker 2006). Nos résultats vont ainsi à l'encontre des théories abordant le poids des facteurs environnementaux dans les décisions des communes. Contrairement à Ingram et Copeland (1981), Baber (1994) ou Carassus (2002), la dépendance financière ou fiscale n'a pas d'influence sur l'innovation managériale locale. Cette divergence peut être expliquée par le caractère informationnel externe des innovations testées par ces auteurs.

Pour 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. Au vu de ces analyses, l'innovation managériale n'a pas d'influence sur la démarche de performance des communes togolaises, nous permet de **rejeter** notre **hypothèse 1**.

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 de conserver son poste. 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. Il ressort de ces analyses que notre **Hypothèse 2** émise est **confirmée**. Nos 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).

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, cette 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 autres chefs de services. En outre, ces données ne portent, en ce qui concerne la phase de mise en œuvre, que sur 15 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. Il nous semble aussi intéressant, à titre de prolongements, de tester le lien entre l'instauration d'un management de la performance et la performance organisationnelle effective des communes. 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.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

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, p. 49-55.

Avele D. (2011), « *Contrôle de gestion et performance des services publics communaux des villes camerounaises* », CRECCI (Centre de Recherche en contrôle et comptabilité internationale), IAE de l'Université Montesquieu, Bordeaux IV

Bartoli A. (2009), *Management dans les organisations publiques*, Dunod, 3^{ème} édition, Paris.

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. et Roering W.D. (1988), « Initiation of Strategic Planning by Governments », *Public Administration Review*, vol. 48, n° 6, p. 995-1004.

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.

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.

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.

De Lancer Julnes P. (2008), « Performance-Based Management Systems - Effective Implementation and Maintenance », *Public Administration and Public Policy*, CRC Press, p. 35-42.

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.

Dupuis J. (1991), « *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques* », Paris : PUF, 170 pages.

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-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.

French W. L. & Bell C. H. (1973), *Organization development*, Englewood cliff, Prentice Hall.

Hafsi Taieb & Fabi B., « Les fondements du changement stratégique », Les Edition Transcontinental, Québec Canada, 1997, p 109.

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.

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.

Lorino P. (2003), « *Méthodes et pratiques de la performance. Le pilotage par les processus et les compétences* », Les éditions d'organisations, Paris.

Magnac thierry, « logit models of individual choice », dans Steven Durlauf et Lawrence Blume, *the New Palgrave Macmillan*, 2008

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.

Morin E. M et al., (2003) “*Organizational performance and meaning of work : correcting for restricted range*”, 3^{ème} congrès du Ibero Academy of management, Sao Paulo.

OCDE (2005), *Modernising Government : The Way Forward*, Paris.

R.T (République Togolaise), 1998, Loi n°98-006 du 11 février 1998 d'orientation de la décentralisation, 21p.

Rusaw A. C. (2007), « Changing public organizations : Four approaches », *International Journal of public organizations*, vol. 3, n° 3, p. 347-361.

Scott W. R. (2001), *Institus 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.

Tankpé A. T., (2015), « *Les pratiques de contrôle de gestion au service de la performance des Collectivités Locales au Togo* ». Revue CEDRES-Etudes, Sciences de Gestion N°002 – 2^{ème} Semestre, Burkina Faso.

Togodo A. A., (2012), « *Impact des Facteurs de Contexte sur le Design des Systèmes de Contrôle de Gestion dans les Collectivités Locales Béninoises : Une Approche Contingente* ». Thèse de Doctorat en Sciences Economiques et de Gestion. Académie Universitaire Wallonie-Europe, Belgique.

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 performanceMeasurement: Testing a Middle-range Model », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 5, p. 861-878.