

Communication pour le colloque des 15 et 16 juin 2006 – Lille 2

« Quelle(s) GRH pour la(les) fonction(s) publique(s) ? »

« Rémunération au mérite et motivation au travail : l'exemple de la Fonction Publique d'État »

Virginie FOREST
Doctorante en Science de Gestion¹

INTRODUCTION

Les réformes développées depuis près de trente ans en management public reposent sur le constat partagé d'un manque au moins partiel d'efficacité de l'État-Providence, tant dans son organisation dite bureaucratique que dans ses actions jugées inadaptées aux besoins des usagers. Régulièrement contestée dans ses objectifs, ses méthodes mais aussi dans ses résultats, l'administration fait l'objet, depuis, d'une véritable « crise de légitimité » (Laufer, 1977), rendant nécessaire une modernisation d'ensemble de son organisation et de son fonctionnement. L'État est aujourd'hui tenu de légitimer ses actions davantage par *l'efficacité* des méthodes déployées et non plus seulement par *les finalités* particulières qui lui sont imparties. Cette « révolution organisationnelle » (Nioche, 1982) implique l'atteinte d'une meilleure performance publique grâce à l'utilisation de méthodes de management *a priori* plus efficaces car inspirées du secteur privé (Fouchet, 1999). En effet, le manque d'efficience de l'administration, et plus largement du secteur public, est fréquemment perçu comme la conséquence de l'emploi de mécanismes incitatifs inadaptés, notamment en matière salariale, tant au niveau des managers que des autres agents (Dixit, 2002). Selon l'auteur, cette croyance en un fonctionnement davantage efficace des entreprises privées, résultat de l'utilisation par ces dernières d'outils plus incitatifs, expliquerait les tentatives de réforme et de privatisation et du système administratif américain. En Europe, l'analyse de Kerauden (1994) procède de ce même constat au sujet de la mise en œuvre, au sein de la fonction publique britannique, d'une rémunération de ses personnels au mérite.

¹ LEFI, Université Lumière de Lyon 2, 14, avenue Berthelot, 69 363 Lyon cedex 07, Tél. : 04.72.72.64.07, Fax. : 04.72.72.65.55, Mél. : virginie.forest@ish-lyon.cnrs.fr

En matière de gestion des ressources humaines, l'introduction récente et progressive par le gouvernement français d'un « salaire au mérite » dans la Fonction Publique d'État (FPE) s'inscrit dans cette logique². En effet, cette politique repose sur le transfert dans l'administration d'un instrument de « type marché » (Fouchet, 1999), là où les modes de rémunération sont habituellement gérés de manière plus impersonnelle et uniforme (Bartoli, 2005). Cette individualisation des modes de rémunération présenterait de nombreux avantages. Ainsi, selon l'OCDE (2005), la mise en œuvre de cette forme de rémunération permettrait d'attirer dans l'administration des cadres issus du secteur privé jugés plus dynamiques et entreprenants. Par ailleurs, le salaire au mérite permettrait de renvoyer l'image d'une administration efficace et soucieuse de la performance de ses agents. L'argument le plus fréquemment avancé concerne donc les bénéfices attendus en termes de motivation au travail. Ainsi, contrairement à un salaire au temps, ou encore à l'ancienneté, le salaire au mérite représenterait un outil à même d'accroître le niveau d'effort et donc la performance des fonctionnaires.

Notre questionnement s'articulera alors autour de deux axes. Une rémunération au mérite permet-elle réellement d'augmenter la motivation au travail des fonctionnaires ? Et, plus fondamentalement, un tel mode de rémunération est-il en adéquation avec la nature de leurs motivations, question centrale pour juger de la pertinence de l'introduction d'un tel mode de rémunération dans la FPE ?

Nous procéderons d'abord à un rappel des fondements théoriques qui permettent de montrer comment une rémunération liée aux performances individuelles peut motiver à fournir un niveau d'effort élevé. L'analyse du modèle proposé par la théorie des attentes (Vroom, 1964) tout comme celui des théories de l'équité et de la justice organisationnelle (Adams, 1963 ; Greenberg, 1990) sera privilégiée, dans la mesure où elles fondent l'argumentaire en faveur de ce type de rémunération. Nous reviendrons également sur les apports de la théorie de l'évaluation cognitive (Deci et Ryan, 1985), car cette approche s'oppose aux précédentes qui posent la rémunération au mérite comme un outil efficace de motivation. Fondées sur la distinction de la motivation selon sa nature, intrinsèque et/ou extrinsèque, il y est montré que les incitations externes, de type rémunérations au mérite, sont susceptibles de diminuer la motivation intrinsèque par effet d'éviction.

² Le Ministère de l'Economie et des Finances, celui de la Justice et enfin le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire sont aujourd'hui concernés, à des degrés divers, par l'introduction d'une rémunération au mérite.

Mais auparavant, un exposé des rares études empiriques étrangères ayant explicitement évalué les deux premiers cadres théoriques sera proposé. Nous verrons que toutes offrent un bilan mitigé, voire négatif, quant aux effets d'une rémunération au mérite sur la motivation au travail des fonctionnaires. Alors même que les difficultés ainsi rencontrées sont en partie similaires à celles du secteur privé, la fonction publique est toutefois confrontée à une problématique différente, relative à la nature particulière des motivations qui animent ses agents.

C'est notamment ce que souligne les développements récents de la théorie des « motivations de service public », telle qu'elle est mobilisée dans les travaux américains en science administrative et en management public (Perry et Wise, 1990). Nous montrerons en quoi cette approche, combinée aux hypothèses de la théorie de la motivation intrinsèque, limite d'autant la pertinence et l'efficacité d'un mode de rémunération fondé sur les performances individuelles.

I. FONDEMENTS THÉORIQUES DES EFFETS DU SALAIRE AU MÉRITE SUR LA MOTIVATION AU TRAVAIL

Avant de préciser les différentes approches théoriques qui permettent de comprendre les effets d'une rémunération au mérite sur la motivation, nous souhaitons préciser la signification de différents termes auxquels nous nous référerons souvent par la suite (rémunération au mérite ; motivation au travail ; performance).

- (1) *la rémunération au mérite* correspond à « des augmentations de salaire individuelles basées sur la performance de l'employé évaluée individuellement au cours d'une période de temps antérieure » (Roussel, 2000).
- (2) *la motivation au travail* peut se définir comme « un processus qui implique (i) la volonté de faire des efforts, d'orienter et de soutenir durablement l'énergie vers la réalisation des objectifs et de la charge de travail, et (ii) de concrétiser cette intention en comportement effectif au mieux des capacités personnelles » (Roussel, 1996).
- (3) la notion de *performance* est plus délicate à définir puisque ce concept est « un construit multidimensionnel » (Bartoli, 2005). Nous retiendrons la définition de l'OCDE (2005) : « Performance can be defined as the ability of a government organization or authority to acquire resources economically and use those resources efficiently (input-output) and effectively (output-outcome) in achieving the output and outcome targets or goals ».

Si un mode de rémunération au mérite n'implique pas nécessairement une augmentation de la motivation au travail, le même constat s'applique pour le lien motivation – performance. En effet, la motivation n'est pas l'unique déterminant de leur performance et peut s'expliquer, par exemple, par les aptitudes et compétences individuelles (Levy-Boyer, 2001). De même, la performance est fonction de la précision des objectifs assignés. Dès lors, l'effort que fournit un individu, signe de sa motivation, ne s'accompagne pas systématiquement de l'atteinte d'un niveau de performance donné.

Si de nombreuses analyses théoriques peuvent être mobilisées pour appréhender la motivation au travail, nous nous réfèrerons en premier lieu à la théorie des attentes puis à celle de l'équité et de la justice organisationnelle afin de comprendre comment, et sous quelles conditions, une rémunération au mérite peut générer un effet positif sur la motivation au travail. Ces deux approches seront privilégiées d'une part parce qu'elles offrent un cadre conceptuel solide et ont fait l'objet de nombreuses recherches théoriques et empiriques (Roussel, 1996), notamment dans le secteur privé et, d'autre part, parce que la rémunération au mérite est présentée comme un puissant levier de motivation, du moins sous certaines conditions. Nous reviendrons enfin sur les propositions relatives à la théorie de l'évaluation cognitive (Deci et Ryan, 1985) qui, contrairement à ces deux premières approches, montre que les rémunérations fondées sur les performances individuelles ne produiraient pas les bénéfices escomptés et nuiraient à la dimension intrinsèque de la motivation.

I.1. Les apports de la théorie des attentes

Issus des travaux de Vroom (1964), la théorie « E.I.V » (Expectation, Instrumentality, Valence) ou V.I.E (Valence-Instrumentalité-Expectation), encore appelée théorie des « attentes », représente le cadre d'analyse le plus fréquemment mobilisé dans la littérature pour comprendre comment un mode de rémunération peut s'avérer motivant ou non (Roussel, 1996). Enrichie par les travaux de Porter et Lawler (1968) et Lawler et Nadler (1977), cette approche en termes de choix rationnel permet de comprendre le processus ou encore l'enchaînement qui conduit un individu à faire preuve de motivation et donc à accroître l'effort déployé pour réaliser les tâches afférentes à son emploi. De manière générale, trois conditions doivent être remplies pour qu'un instrument incitatif (promotion, conditions de travail etc.) ait un effet sur la motivation au travail.

Appliquées à l'exemple des rémunérations au mérite, ces conditions sont les suivantes :

- l'individu doit s'estimer en mesure d'atteindre le niveau de performance souhaité (Expectation). Cette perception peut être qualifiée « d'attentes effort – performance » (Roussel, 1996).
- il anticipe que cette performance sera assortie d'une récompense, en l'occurrence un supplément de rémunération (Instrumentalité). Il s'agit ici des « attentes performance – résultat ».
- enfin, cette rétribution monétaire doit être jugée attractive. En d'autres termes, l'individu affecte à cette forme de récompense un coefficient élevé de désirabilité (Valence).

Les théories de l'équité et de la justice organisationnelle complètent utilement cette approche en précisant les conditions nécessaires, en matière d'équité et de justice, pour qu'un mode de rémunération au mérite s'avère motivant.

I.2. Les théories de l'équité et de la justice organisationnelle

La théorie de l'équité (Adams, 1963) repose sur l'hypothèse que chaque individu établit des comparaisons entre les avantages qu'il retire de son emploi (« outcomes ») et les contributions qu'il apporte à son organisation (« input »). L'individu s'estimera traité de manière équitable s'il perçoit que ses avantages sont justes par rapport à ses contributions. C'est le principe de l'équité interne. Toutefois, cette perception dépend aussi d'une comparaison de ce ratio avantages/contribution avec celui d'autres individus pris comme référents. C'est la notion d'équité externe qui importe alors. Dès lors, selon que chacun s'estime traité de manière plus ou moins équitable, des efforts seront déployés, signe d'un comportement motivé, pour rétablir cet équilibre avantages/contributions.

La théorie de la justice organisationnelle associe à la notion de justice distributive celle de justice procédurale. Ainsi, pour Greenberg (1990), les individus évaluent également les moyens ou encore les procédures que l'organisation instaure pour distribuer les diverses récompenses. Par exemple, le dispositif d'évaluation des performances ou les procédures d'avancement représentent des déterminants centraux du sentiment de justice procédurale. Nous verrons que les effets en partie négatifs du salaire au mérite sur la motivation s'expliquent par le sentiment

d'iniquité que les fonctionnaires éprouvent par rapport au dispositif d'appréciation de leurs performances.

Enfin, d'autres travaux théoriques et empiriques s'appuient sur une distinction de la motivation selon sa nature, intrinsèque ou extrinsèque.

I.3. Motivation intrinsèque et extrinsèque

Selon Amabile (1993), « les individus sont intrinsèquement motivés lorsqu'ils effectuent une activité pour le plaisir, l'intérêt ou encore la satisfaction de leur curiosité ». L'intérêt qu'un individu éprouve pour son travail ou encore l'autonomie dont il dispose sont des éléments intrinsèques de motivation. *A contrario*, « les individus sont extrinsèquement motivés lorsqu'ils s'engagent dans une activité pour satisfaire un objectif en dehors de l'activité elle-même ». La rémunération ou encore les conditions de travail correspondent par exemple à des facteurs de motivations extrinsèques.

Cette distinction de la motivation selon sa nature – extrinsèque et/ou intrinsèque – prend tout son sens en regard de notre problématique. En effet, l'approche de l'évaluation cognitive montre que l'octroi de récompenses monétaires peut générer un effet d'éviction et diminuer la motivation interne à réaliser une tâche (Deci et Ryan, 1985). Ainsi, l'introduction simultanée d'outils extrinsèques et intrinsèques serait contre-productive, la motivation extrinsèque risquant de se substituer à la motivation interne, du moins sous certaines conditions. Dès lors, les incitations monétaires peuvent démotiver un individu si ce dernier les perçoit comme un moyen de contrôler son activité, affectant en cela son besoin d'autonomie et son sentiment de compétence. Cet effet d'éviction est d'autant plus net que l'individu juge son activité intéressante (Deci, Ryan, et Koestner, 1999).

Qu'en est-t-il, à présent, de l'impact des rémunérations au mérite sur la motivation au travail des fonctionnaires ?

II. RÉMUNÉRATION AU MÉRITE ET MOTIVATION AU TRAVAIL DES FONCTIONNAIRES : UN BILAN EMPIRIQUE

Les approches centrées sur l'analyse *explicite* du lien rémunération au mérite – motivation au travail dans la fonction publique sont en réalité peu nombreuses. En effet, d'autres perspectives ont été privilégiées pour étudier ce mode de rémunération. Ainsi, Pearce, Stevenson et Perry

(1985) offrent, par exemple, une analyse du lien rémunération au mérite – performance organisationnelle au sein d'un centre administratif de sécurité sociale américain où il apparaît que cette dernière n'augmente pas alors même que les managers sont rémunérés selon leur mérite. De même, bien que Ballou et Podgursky (1993) laissent entendre que les enseignants américains seraient favorables à la mise en place d'un tel mode de rémunération, Eberts, Hollenbeck et Stone (2002) montrent que rémunérer les enseignants d'une « *High School* » américaine selon leur mérite n'aurait pas permis d'accroître significativement les « performances scolaires » des élèves.

Si ces approches fournissent des éléments de compréhension relatifs à la rémunération au mérite et à ses effets sur la performance, les travaux auxquels nous allons à présent nous référer proposent d'analyser le lien rémunération au mérite – motivation au travail (et non le lien rémunération – performance). Issues d'enquêtes conduites dans les fonctions publiques anglaise et américaine, ces études ont toutes pour objet la validation, complète ou partielle, des hypothèses propres à la théorie des attentes et à celles de l'équité et de la justice organisationnelle. Nous verrons que ces travaux offrent, au mieux, un bilan mitigé.

II.1. La rémunération au mérite dans la fonction publique américaine

Pearce et Perry (1983) proposent d'évaluer les effets d'une rémunération au mérite sur la motivation au travail de cadres de la fonction publique fédérale. Leur enquête longitudinale a été conduite avant et après l'introduction de cette politique salariale, suite à la réforme de l'administration américaine de 1978 (the « Civil Service Reform Act »). Cette individualisation des rémunérations a par ailleurs été accompagnée par la mise en œuvre d'un nouveau dispositif d'évaluation des performances basé sur une mesure plus objective des performances.

Les résultats, qui reposent sur le test des trois conditions relatives à la théorie des attentes, montrent qu'une rémunération fondée sur les performances individuelles ne motive pas davantage les agents, notamment par rapport à leur ancien salaire à l'ancienneté. Ainsi, le peu d'effet du salaire au mérite ne s'expliquerait pas par une perception négative des managers relativement à des augmentations salariales individualisées mais par les nombreux problèmes rencontrés suite à la mise en œuvre du dispositif d'évaluation des performances. En effet, les évaluations de résultats n'auraient pas conduit à des appréciations individuelles suffisamment distinctes si bien que le montant des primes perçues par les cadres les plus performants ne se différencierait pas suffisamment de celui attribué aux fonctionnaires les moins productifs. Les

appréciations tendraient donc à une relative homogénéité, créant un sentiment d'iniquité qui expliquerait en partie pourquoi le salaire au mérite ne motive pas davantage.

II.2. L'exemple du secteur public anglais

L'enquête de Marsden et Richardson (1994) offre également une évaluation des effets d'une rémunération au mérite sur la motivation des agents d'un centre des impôts britannique. Alors qu'une majorité d'entre eux approuvent l'idée de lier rémunération et performances individuelles et qu'ils estiment pouvoir atteindre le niveau de performance requis, deux tiers ont le sentiment qu'un tel résultat ne sera pas suivi de l'obtention d'une récompense monétaire. Leurs attentes performance – résultat étant négatives, les auteurs concluent à l'absence d'effet de cette forme de rémunération sur la motivation, conformément à la théorie des attentes. Par ailleurs, une large part considère que le supplément de rémunération proposé n'est pas suffisant pour les inciter à modifier leur comportement au travail. Enfin, de nombreuses réserves sont exprimées quant à la justice du système d'évaluation des performances, du fait de l'existence de quotas relatifs aux nombres d'évaluations positives.

Ce premier travail sera complété par une seconde enquête plus vaste (Marsden et French, 1998), dont les résultats comptent parmi les plus complets concernant la motivation au travail des fonctionnaires. Deux formes d'organisation bureaucratique de type « mécaniste » et « professionnelle » sont représentées, la première comprenant le service public de l'emploi ainsi que celui des impôts précédemment enquêté, alors que la seconde est formée d'hôpitaux publics et d'établissements d'enseignement primaire et secondaire. Les auteurs proposent une nouvelle évaluation de l'impact du salaire au mérite sur la motivation des fonctionnaires, la plupart étant rémunérés en fonction de leur performance depuis la fin des années 80, en complément d'un salaire fixe.

Les résultats de cette seconde enquête sont à nouveau défavorables et ce quelque soit le type d'organisation considéré. En effet, alors même qu'une faible majorité de répondants estime que le salaire au mérite est un principe de rémunération appréciable, ils sont 83,4 % à répondre qu'une telle mesure ne les incite pas à fournir un effort supérieur. Les personnels hospitaliers sont toutefois 52 % à estimer que leur quantité de travail a augmenté. Par ailleurs, au-delà de l'effet mitigé sur la motivation au travail, l'impact le plus négatif concerne les relations de travail. En effet, le salaire au mérite nuit au travail d'équipe et aviverait les jalousies. De plus, à l'image de l'enquête précédente, une large proportion d'enquêtés pensent que les membres de l'encadrement sont limités par des « quotas » d'évaluation positive. De telles difficultés

contribueraient à développer un sentiment d'injustice, de nombreux agents percevant ces pratiques salariales différenciées comme des formes de favoritisme. Il en va de même si les performances individuelles sont délicates à mesurer ou encore quand les objectifs à atteindre sont inadaptés à l'emploi occupé. La question des méthodes de mesure et de détermination des objectifs est donc présentée comme déterminante, notamment par rapport aux types d'emplois occupés. Ainsi, alors que 58 % des employés du service de impôts et 72 % du service de l'emploi sont favorables à l'idée de lier rémunérations et performances individuelles, les directeurs d'établissements scolaires y sont fortement opposés. Cette perception négative s'expliquerait, entre autres, par des difficultés de mesure inhérentes à leurs emplois.

Les travaux présentés ici offrent tous un bilan mitigé, voire négatif, des effets du salaire au mérite sur la motivation au travail des fonctionnaires. Selon la théorie V.I.E, un tel mode de rémunération produirait un impact positif uniquement si l'ensemble des conditions relatives aux attentes des individus sont satisfaites. Or, certaines études montrent notamment que les attentes performance – résultat que nourrissent les fonctionnaires sont le plus souvent négatives. Par ailleurs, conformément aux hypothèses des théories de l'équité et de la justice organisationnelle, le dispositif d'évaluation des performances joue un rôle central en regard de la motivation au travail. Or, ce dernier n'est pas perçu ici comme un outil permettant d'assurer la justice et l'équité des appréciations. De même, une inadaptation des objectifs à atteindre, l'existence de quotas ou encore l'uniformité des notations individuelles génèrent le plus souvent un sentiment d'injustice par rapport à ce mode de rémunération, contribuant à une démotivation des fonctionnaires.

Un tel constat n'est toutefois pas propre au secteur public. Si différentes enquêtes conduites dans le secteur marchand montrent l'impact favorable sur la motivation d'une rémunération fondée sur les performances (Lévy-Boyer, 2001), d'autres soulignent également le peu d'effet de cette forme de salaire (Igalens et Roussel, 1999). Se pose dès lors une première question : ne suffirait-il pas d'objectiver les procédures d'évaluation afin de renforcer les attentes performance – résultat et améliorer ainsi l'effet sur la motivation au travail ? De même, l'impact sur la motivation ne serait-il pas amélioré si les objectifs étaient clairement définis et adaptés aux emplois occupés ? De telles recommandations sont fréquemment formulées dans la littérature qui traite du secteur marchand (Lawler, 2003). Pour autant, sont-elles directement transposables à la fonction publique ?

Il faut en réalité mobiliser d'autres approches théoriques pour analyser et comprendre le lien rémunération – motivation au travail dans le contexte particulier du secteur public. Rappelons

que le recours à un salaire au mérite suppose que l'on attend des organisations publiques et de leurs membres qu'ils soient plus proches du secteur marchand en termes d'efficacité (Marsden, 2004). Dès lors, les agents publics sont supposés identiques à ceux du secteur privé en regard des éléments qui caractérisent leur motivation. Une telle homogénéité n'est pourtant pas systématique. C'est notamment ce que soulignent certains travaux, où nous verrons qu'une place croissante a été faite à la question des « *motivations de service public* », particulièrement dans la littérature américaine en sciences administratives et en management public. Se pose finalement une toute autre question si l'on considère les propositions relatives à ces approches : un mode de rémunération au mérite est-il en adéquation avec les éléments qui caractérisent la motivation des fonctionnaires ?

Sans se référer explicitement à la théorie des motivations de service public, Perry et Porter (1982) fournissent quelques éléments de réponses. Ainsi, au delà des particularités relatives au fonctionnement des organisations publiques, ce sont les valeurs des fonctionnaires qui, *in fine*, joueraient un rôle central dans le succès ou non de ce mode de rémunération. En effet, en comparaison de leurs homologues du secteur marchand, les auteurs indiquent que les agents publics seraient moins attachés aux valeurs d'ordre économique et à la récompense monétaire systématique de leur effort. Brown (2001) souligne également l'importance de ces différences en rappelant que les employés du secteur public attachent une importance marquée à la nature spécifique de leur travail, qui comporte en partie des objectifs altruistes ou « idéologiques » (*i.e.* aider les autres ou encore travailler au service de la société). Ainsi, ces derniers valoriseraient davantage les composantes intrinsèques de leur emploi et seraient moins sensibles à des incitations externes d'ordre monétaire.

La théorie des motivations de service public s'appuie, entre autres, sur cette idée. Aussi, après une analyse de ce concept et des hypothèses sous-jacentes, nous nous intéresserons aux travaux qui cherchent à montrer, au plan empirique, l'existence de telles motivations propres aux agents publics, d'ordre essentiellement intrinsèque. Ce point apparaît central dans la mesure où nous avons vu avec Deci et Ryan (1985), et la théorie de l'évaluation cognitive, que la mise en œuvre de rémunérations à la performance pouvait entrer en conflit avec les composantes intrinsèques de la motivation au risque alors, par effet d'éviction, de ne pas accroître son niveau global, mais d'en changer simplement la nature. Ainsi, à niveau de motivation inchangé, cette substitution au profit des dimensions extrinsèques est susceptible de conduire soit à une amotivation, soit à une situation plus coûteuse puisque tout effort individuel ne serait désormais consenti que moyennant une rétribution explicite (Gagné et Deci, 2005). Ces risques sont

d'autant plus marqués que l'individu attache un intérêt par rapport à la tâche qu'il doit réaliser. Dès lors, et c'est ce que nous allons voir, un tel constat limite la pertinence et l'efficacité des modes de rémunérations fondées sur la performance individuelle, particulièrement si les motivations de service public représentent des déterminants essentiels pour les fonctionnaires concernés.

III. RÉMUNÉRATION AU MÉRITE ET « *MOTIVATIONS DE SERVICE PUBLIC* »

III.1. Fondements et principales hypothèses théoriques

Perry et Wise (1990) sont les premiers à avoir défini la motivation *pour*, ou encore *du*, service public, par hypothèse différente de celle du secteur marchand. Il s'agirait ainsi d'une « *prédisposition individuelle à répondre à des motifs portés en premier lieu, sinon uniquement, par des institutions et organisations publiques* ». Si la notion de « prédisposition » n'est en rien évidente, impliquant des fondements aux apparences quasi *naturels*, on peut toutefois concevoir qu'il est question d'une forme de préférence *profonde* pour le secteur public. Ce secteur d'activité serait le seul à porter différentes ambitions – qualifiée de *missions* –, expliquant cette préférence pour des finalités distinctes de celles du secteur privé (en matière d'éducation, de santé, de sécurité, de justice, etc.). Par ailleurs, si les raisons qui motivent les agents à faire le choix du secteur public ne tiennent pas uniquement à ces formes de motivation, rien n'indique qu'il n'existe pas une proportion d'entre eux qui éprouvent une réelle motivation *de et du* service public. Ainsi comprend-t-on mieux la problématique posée par Perry et Wise (1990) : n'existe-t-il pas des motivations spécifiques et clairement associées au fait de travailler dans le secteur public ?

Détaillons à présent les trois types de motifs qui fondent selon eux ces motivations.

- (1) Dans le premier cas, certains agents publics seraient essentiellement animés par des *motifs rationnels* et la maximisation d'une utilité strictement individuelle, cherchant avant tout à satisfaire leurs propres besoins de réalisation.
- (2) En second lieu, les auteurs avancent que l'engagement d'individus en faveur du secteur public pourrait s'expliquer par le besoin d'adhérer et de se conformer à une norme en participant à une activité socialement reconnue, comme précisément le fait de servir l'intérêt général. Ainsi, certains intègreraient une institution aux missions et

aux valeurs bien identifiées et socialement valorisées pour les servir alors de manière quasi désintéressée au plan financier.

- (3) En troisième lieu, les auteurs avancent l'idée de motivations d'ordre affectif. L'engagement dans la fonction publique répondrait ici non pas à un besoin d'identification à une mission reconnue suscitant l'adhésion collective, mais à l'attachement profond à voir se réaliser certaines missions (éduquer, soigner, défendre, protéger, etc.).

Les traits qui caractérisent plus précisément le comportement attendu des agents tiennent alors aux trois propositions suivantes :

- (1) plus les motivations de service public d'un individu sont fortes, plus ce dernier tentera d'intégrer une organisation publique ;
- (2) de même, plus ses motivations de service public sont importantes, plus le niveau de ses performances sera élevé ;
- (3) enfin, l'efficacité de mécanismes incitatifs de type « utilitariste » et monétaires serait limitée, voire nulle, pour ceux dont la motivation de service public est essentiellement fondée sur l'affect ou sur l'adhésion à une norme reconnue.

Qu'en est-il, dans les faits, de ces motivations de service public ?

III.2.L'hypothèse de motivation du service public a l'épreuve des faits

Bien que certaines études aient tenté d'en évaluer la portée, la recherche empirique fait encore largement défaut (Wright, 2001). Ainsi, en dehors de travaux relativement anciens – dont on trouvera des synthèses dans Wright (2001) ou Crewson (1997) –, qui s'interrogent notamment sur l'existence, ou non, de particularismes des agents de la fonction publique américaine par rapport à leurs homologues du privé, ce sont les travaux précurseurs de Rainey (1979 et 1982) qui ont contribué à la définition de la notion de *motivation de service public*. Il y est montré, au terme d'une comparaison entre 275 cadres « intermédiaires » de cinq organisations publiques et quatre organisations privées, que les agents publics valoriseraient moins les récompenses monétaires et davantage certaines fins altruistes et éthiques. Par ailleurs, en s'interrogeant sur les raisons qui peuvent motiver « Miss Johnson », enseignante d'une *Public School* américaine, Sylvia et Hutchinson (1985) soulignent que les premiers facteurs de motivation des enseignants américains seraient leur liberté pédagogique, l'exercice de leurs responsabilités ou encore d'autres éléments purement intrinsèques. Enfin, l'étude conduite en Israël par Solomon

(1986) rapporte que la rémunération représente un élément bien plus décisif dans le secteur privé que dans le secteur public, en tant que déterminant de la motivation. Cette entreprise de comparaison se poursuit toujours, en atteste le travail de Frank et Lewis (2004), qui confirme que les agents publics continueraient à être plus motivés par des facteurs intrinsèques (l'intérêt du travail, l'aide d'autrui, l'utilité sociale) alors que ceux du secteur privé le seraient davantage par des facteurs extrinsèques (hauts revenus et possibilités d'avancement).

Cependant, l'évaluation explicite de cette hypothèse de motivation du service public débute réellement avec Perry (1996 puis 1997). Ainsi, dans son étude de 1996, l'auteur définit une échelle de mesure multi-dimensionnelle dont le test à l'aide d'une analyse factorielle confirmatoire lui permet d'identifier quatre déterminants clés. Les trois premiers renvoient aux fondements des motivations de service public formalisés dans l'article co-écrit avec Wise en 1990 : (i) le fait de participer à la construction et à la mise en œuvre d'une politique publique en tant que moyen de se réaliser, (ii) l'intérêt pour la chose publique en tant que véhicule de valeurs fortes emportant l'adhésion du plus grand nombre (iii) la compassion, expression d'un attachement à ce que les politiques remplissent avant tout leur mission, et enfin, (iv), le sens du sacrifice, qui dépasse ici la compassion, souvent associé aux motivations de service public. L'article de 1997 tentera d'en donner les antécédents précis, en les liant aux facteurs clés mis en évidence par l'échelle de mesure.

Dans la continuité de ces travaux, Crewson (1997) établit que les motivations de service public auraient un effet positif, cette fois sur la performance des agents de l'Etat, confirmant ainsi la deuxième proposition énoncée par Perry et Wise (1990). Si la mesure choisie par l'auteur ne donne pas entière satisfaction, car les niveaux de performances sont approximés par un indice d'engagement organisationnel, il n'est nullement question d'écarter ici ces résultats, pour la raison que d'autres leur ont fait écho depuis. C'est notamment le cas de l'étude empirique d'Alonso et Lewis (2001), basée sur une analyse logistique des réponses formulées par 35 000 cadres supérieurs du gouvernement fédéral américain en 1991 et 1996. Les auteurs mettent également en évidence une relation positive entre motivations de service public et performances. Cependant, leurs résultats, basés sur l'analyse de données « secondaires », n'offre pas une démonstration définitive.

Ainsi, plusieurs travaux montrent l'existence de motivations de service public qui, selon les cas, semblent à même de motiver les individus et permettent d'accroître leur performance au travail. Il apparaît alors inadapté et inefficace de chercher à motiver ces derniers à l'aide de récompenses monétaires. Plus précisément, les attentes de ces individus ne semblent pas en

adéquation avec les fondements d'un dispositif qui repose sur des incitations financières. Un tel constat n'exclue pas que certains agents publics puissent éprouver un intérêt pour des récompenses monétaires. Toutefois, il conviendrait d'évaluer lesquels sont plutôt guidés par tel ou tel type de motifs. À cet égard, l'article de Brewer, Selden et Facer II (2000) propose une typologie des agents du secteur public.

Quatre profils-types sont ainsi dégagés qui, selon les auteurs, seraient peu enclin à accepter une rétribution monétaire de leur performance. Ainsi, y aurait-il :

- les « samaritains », dont la motivation profonde serait avant tout d'aider les autres. Bien qu'agissant largement pour leur satisfaction personnelle, ils resteraient disposés à aider au mieux les autres sans être explicitement rémunérés pour cette partie de leur travail ;
- les « communautariens », avant tout motivés par le sens et la mission du service public, en tant que forme de l'engagement citoyen. Ces derniers valoriseraient le fait de faire davantage pour la cause publique que ce pour quoi ils sont rémunérés, partant de l'idée qu'en tant que représentants de la citoyenneté, ils se devraient de donner plus à la société qu'ils ne reçoivent ;
- les « patriotes », dont la motivation profonde serait avant tout de servir une cause qui dépasse leur propre intérêt, quitte à devoir assumer des risques personnels pour le bien public.
- les « humanistes » enfin, dont la motivation proviendrait avant tout d'un sens aigu de la justice sociale. À l'inverse des « samaritains », leur bien-être dépendrait bien davantage de la société (de son état par rapport à l'idée qu'ils s'en font), et moins de la satisfaction personnelle d'aider les autres.

Les auteurs concluent que les récompenses monétaires s'avèreraient inutiles pour accroître la motivation de chacun de ces types d'individus, voire même contre-productives pour les « samaritains » et les « communautariens ».

Bien que reposant sur une méthodologie différente, ces résultats confirment toutefois les propositions de la théorie de l'évaluation cognitive exposées en première partie (Deci et Ryan, 1985). En effet, ces travaux montrent que la mise en place d'incitations financières est susceptible de nuire à la motivation interne. Or, les motivations de service public sont, dans leurs fondements, essentiellement intrinsèques. Ainsi, la possibilité d'aider les autres, de servir certaines finalités altruistes, ou encore d'être socialement utile représentent des

caractéristiques propres aux emplois publics auxquelles certains fonctionnaires attachent un intérêt marqué. S'il ne s'agit pas d'affirmer que les emplois du secteur marchand n'offrent pas de telles opportunités, nous partageons cependant l'analyse de Perry et Wise (1990) quant ils énoncent que ces dernières sont portées « *en premier lieu, sinon uniquement, par des institutions et organisations publiques* ».

Par ailleurs, et il s'agit là d'un résultat essentiel, la théorie des motivations de service public permet de montrer que ces formes de rétributions non-monétaires présentent, pour certains fonctionnaires, un intérêt plus important que les récompenses financières du type salaire au mérite. Dès lors, l'introduction de ces formes de rémunération pourrait conduire à une diminution de la composante intrinsèque relative aux motivations de service public dont ils font preuve. Cette substitution au profit des dimensions extrinsèques est d'autant plus effective que l'agent perçoit son mode de rémunération au mérite comme un moyen de contrôler de son activité, diminuant en cela son sentiment de compétence et d'autonomie. Ceci est d'autant plus net que l'emploi occupé présente un intérêt marqué, ce qui est vraisemblablement le cas pour une partie des fonctionnaires. Enfin, selon Gagné et Deci (2005), la motivation intrinsèque conduirait à de meilleurs niveaux de performances individuelles, en comparaison des dimensions extrinsèques. Dès lors, rémunérer au mérite des fonctionnaires caractérisés par de fortes motivations de service public s'avèrerait contre-productif en termes de performance.

L'ensemble de ces éléments nous conduit donc à douter de la pertinence mais aussi de l'efficacité de modes de rémunération fondés sur les performances individuelles, notamment au sein des administrations.

CONCLUSION

Confrontée, pour certains, à un « impératif de gestion par la performance » (Waintrop et Chol, 2003), la fonction publique d'État s'est engagée, à des degrés divers en France, dans une démarche de modernisation de ses pratiques de GRH. Cette évolution s'est notamment traduite par l'introduction, encore graduelle, d'une rémunération au mérite au sein de différents ministères français, témoignant ainsi de cette volonté de changement. Cette démarche repose sur l'idée qu'une rémunération fondée sur l'ancienneté, jusqu'ici en œuvre dans les organisations administratives, ne permettrait pas d'obtenir un niveau d'effort suffisamment élevé de la part des fonctionnaires, échouant en partie à les motiver. Toutefois, si les bénéfices ainsi attendus sont nombreux au plan théorique, notamment en regard des développements

proposés par la théorie des attentes et celles de l'équité et de la justice organisationnelle, plusieurs travaux empiriques soulignent au contraire l'effet mitigé, voire négatif, de ces formes de rémunération sur la motivation des fonctionnaires. Si ce manque d'impact peut s'expliquer par différents facteurs, qu'il s'agisse de dysfonctionnements relatifs aux procédures d'évaluation, de l'imprécision ou de l'inadaptation des objectifs à atteindre, ou encore d'attentes performance – résultat négatives, d'autres approches théoriques peuvent être mobilisées afin de comprendre les fondements de la motivation au travail des fonctionnaires. À ce titre, la théorie des motivations de service public (Perry et Wise, 1990), combinée aux approches en termes d'évaluation cognitive (Deci et Ryan, 1985), nous ont permis de montrer pourquoi, selon nous, il est peu probable qu'un mode de rémunération fondé sur les performances conduise à une augmentation de la motivation au travail des fonctionnaires, du moins d'une partie d'entre eux.

Par ailleurs, si les systèmes de récompenses véhiculent les objectifs, les valeurs mais aussi les normes de comportement qu'une organisation attend de ces membres (Naro, 1993), la mise en place d'un nouveau mode de rémunération suppose alors qu'une analyse de la nature des motivations de ces derniers soit conduite. Une telle démarche pourrait par exemple être mise en œuvre dans les administrations françaises aujourd'hui concernés par la rémunération au mérite, afin de vérifier empiriquement que cette politique salariale correspond aux attentes des fonctionnaires.

Ceci est d'autant plus important que d'autres instruments ont montré leur efficacité quant à la motivation, notamment intrinsèque. L'élargissement des tâches ou encore la mise en œuvre de méthodes de management plus participatives en sont des exemples (Gagné et Deci, 2005).

BIBLIOGRAPHIE

- Adams S.J. (1963), « Toward an understanding of inequity », *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67(5), pp. 422-436.
- Alonso P., Lewis G.B. (2001), « Public service motivation and job performance: Evidence from the federal sector », *American Review of Public Administration*, 31(4), pp. 363-381.
- Amabile T.M. (1993), « Motivational synergy: toward new conceptualizations of intrinsic and extrinsic motivation in the workplace », *Human Resource Management Review*, 3(3), pp. 185-201.
- Ballou D., Podgursky M. (1993), « Teachers' Attitudes Toward Merit Pay: Examining Conventional Wisdom », *International and Labor Relations Review*, 47(1), pp. 50-61.

- Bartoli A. (2005), *Le Management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris.
- Brewer G.A., Selden S.C., Facer II R.L. (2000), « Individual conception of public service motivation », *Public Administration Review*, 60(3), pp. 254-264.
- Brown M. (2001), « Merit pay preferences among public sector employees », *Human Resource Management Journal*, 11(4), pp. 38-54.
- Crewson P.E. (1997), « Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), pp. 499-518.
- Deci E.L., Ryan R. M (1985), *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, New York: Plenum Press.
- Deci E.L., Koestner R., Ryan R. M. (1999) « A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation », *Psychological Bulletin*, 125(6), pp. 627-668.
- Dixit A. (2002), « Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review », *Journal of Human Resources*, 37(4), pp. 696-727.
- Eberts R., Hollenbeck K., Stone J. (2002), « Teacher Performance Incentives and Student Outcomes », *Journal of Human Resources*, 37(4), pp. 913-927.
- Fouchet R. (1999), « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Politique et Management Public*, 17(2), pp. 35-49.
- Frank S.A., Lewis G.B. (2004), « Government employees. Working hard or hardly working? », *American Review of Public Administration*, 34(1), pp. 36-51.
- Gagné M., Deci E.L., (2005), « Self-determination theory and work motivation », *Journal of Organizational Behavior*, 26, pp. 331-362.
- Greenberg J. (1990), « Organizational Justice: Yesterday, today and tomorrow », *Journal of Management*, 16(2), pp.399-432.
- Igalens J., Roussel P. (1999), « A Study of the relationships between compensation package, work motivation and job satisfaction », *Journal of Organizational Behavior*, 20, pp. 1003-1025.
- Kerauden P. (1994), « L'introduction de "la rémunération au rendement" (*Performance Related Pay*) dans la fonction publique britannique (1982-1988) : une perspective culturelle », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 60(1), pp. 27-44.
- Laufer R. (1977), « Crise de légitimité dans les grandes organisations », *Revue Française de Gestion*, n° de mars-avril, pp. 112-123.
- Lawler III E.E. (2003), « Reward Practices and Performance Management System Effectiveness », *Organizational Dynamics*, 32(4), pp. 396-404.
- Lévy-Boyer C. (2001), *La Motivation dans l'entreprise. Modèles et stratégies*, Editions d'Organisation, Paris.

- Marsden D. (2004), « The role of Performance-Related Pay in renegotiating the “effort bargain”: the case of the British Public Services », *Industrial and Labour Relations Review*, (57)3, pp. 350-370.
- Marsden D., French S. (1998), « What a performance: Performance-related pay in the public services », *Centre for Economic Performance Special Report*, LSE, Londres.
- Marsden D., Richardson R. (1994), « Performing for pay ? The effects of ‘merit pay’ on motivation in a public service », *British Journal of Industrial Relations*, 32(2), pp. 243-261.
- Lawler III E.E, Nadler D.A. (1977), « Motivation: A diagnostic approach », in: Hackman R.J., Lawler III E.E. et Nadler D.A (eds.), *Perspectives on Behavior in Organizations*, McGraw-Hill, New-York.
- Naro G. (1993), « Systèmes de rémunération et cultures organisationnelles », *Revue Française de Gestion*, pp. 44-52.
- Nioche J.P. (1982) « Science administrative, management public et analyse de politiques publiques », *Revue française d’Administration Publique*, pp. 635-649.
- OCDE (2005), « Paying for performance: Policies for government employees », *Policy Brief*, May, pp. 1-7.
- Porter L.W., Lawler III E.E. (1968), *Managerial attitudes and performance*, Homewood, Illinois, Irwin.
- Pearce J.L., Perry J.L. (1983), « Federal merit pay: A longitudinal analysis », *Public Administration Review*, 43(4), pp. 315-325.
- Pearce, J.L., Stevenson, W.B., and Perry, J.L. (1985) « Managerial compensation based on organizational performance: A time series analysis of the impact of merit pay », *Academy of Management Journal*, 28, 261-278.
- Perry J.L. (1996), « Measuring public-service motivation: An assessment of construct reliability and validity », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), pp. 5-22.
- Perry J.L. (1997), « Antecedents of public-service motivation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), pp. 181-197.
- Perry J.L., Porter L.W. (1982), « Factors affecting the context for motivation in public organizations », *The Academy of Management Review*, 7(1), pp. 89-98.
- Perry J.L, Wise L.R. (1990), « The motivational bases of public service », *Public Administration Review*, 50(3), pp. 367-373.
- Rainey H.G. (1979), « Perceptions of incentives in business and government: Implications for civil service reform », *Public Administration Review*, 39(5), pp. 440-448.
- Rainey H.G. (1982), « Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic », *American Review of Public Administration*, 16, pp. 288-302.
- Roussel P. (1996), *Rémunération, Motivation et Satisfaction au Travail*, Economica, Paris.

- Roussel P. (2000), « Salaire individualisé – rémunération au mérite : impasse ou avenir ? », Chapitre 5 du collectif coordonné par Peretti et Roussel, intitulé *Les rémunérations. Politiques et pratiques pour les années 2000*, Vuibert, Entreprendre – Série Vital Roux, Paris.
- Solomon E. (1986), « Private and public sector managers: An empirical investigation of job characteristics and organizational climate », *Journal of Applied Psychology*, 71, pp. 247-259.
- Sylvia R.D., Hutchinson T. (1985), « What makes Ms. Johnson Teach? A study of teacher motivation », *Human Relations*, 38(9), pp. 841-856.
- Waintrop F., Chol C. (2003), « Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités », *Politique et management public*, 21(2), pp. 119-137.
- Vroom V.H. (1964), *Work and Motivation*, John Wiley & Sons Inc., New-York.
- Wright B.E. (2001), « Public sector work motivation: A review of the current literature and a revised conceptual model », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4), pp. 559-586.