

La motivation à l'égard du service public. Présentation du concept et premiers résultats en Suisse¹

Auteur:

David Giauque, professeur assistant²

Université de Lausanne

Institut d'études politiques et internationales (IEPI)

Laboratoire d'Analyse de la Gouvernance et de l'Action Publique en Europe (LAGAPE)

Membre du Swiss Public Administration Network (SPAN)

1. Introduction

Les organisations du secteur public des différents pays de l'OCDE se trouvent, depuis le début des années 1990, face à des défis majeurs. L'environnement socio-économique est de plus en plus complexe et instable, les crises se succèdent à une cadence de plus en plus rapprochée, et les pressions budgétaires poussent les politiques à exiger des administrations publiques des réformes toujours plus nombreuses et toujours plus ambitieuses. Les changements se font également sentir au sein des administrations publiques suisses qui subissent, tout comme leurs homologues des pays voisins, des cures d'amaigrissement parfois assez drastiques. De nouvelles pratiques de gestion, réunies sous l'étiquette maintenant bien connue de "nouvelle gestion publique", se sont imposées et constituent aujourd'hui les nouvelles règles du jeu en termes de régulation organisationnelle. Les agents publics suisses connaissent fort bien les nouvelles modes managériales que sont: la gestion par mandats et enveloppes budgétaires; la gestion par objectifs; la comptabilité analytique; la multiplication des indicateurs de gestion; les démarches qualité; etc. Les agents publics sont, par ailleurs, de plus en plus nombreux à travailler sous contrat de droit public mais en fonction de conditions d'emploi largement identiques à celles qui prévalent dans les organisations du secteur privé, faisant dire à certains commentateurs internationaux que la fonction publique en Suisse a été tout simplement supprimée. Cette dernière affirmation ne correspond certes pas complètement à la réalité, mais elle a le mérite de souligner l'importance des transformations vécues par les agents publics durant ces vingt dernières années.

Par ailleurs, c'est au moment précis où un grand nombre de transformations sont impulsées dans le secteur public que l'on se penche de plus en plus sur l'état de satisfaction et de motivation des agents publics, dans notre pays notamment. Partant du principe que seule une main-d'oeuvre motivée est susceptible de "performer", les réponses contemporaines à cette lancinante question de la motivation

¹ Cet article se fonde sur les résultats d'une recherche financée par le Fonds National de la Recherche Scientifique (recherche no. 100012-116083). Site du FNS: www.snf.ch.

² Ont également contribué à la réalisation de cette recherche: Prof. Adrian Ritz, Université de Berne; Prof. Frédéric Varone, Université de Genève; Simon Anderfuhren-Biget, Université de Lausanne et Université de Genève; Christian Waldner, Université de Berne.

du personnel dans le secteur public sont finalement assez pauvres. Ainsi, l'on a vu proliférer des initiatives visant au développement d'incitatifs, notamment des incitatifs de type extrinsèque³ dans la mesure où le couplage entre rémunération et mérite s'est effectué dans plusieurs cantons suisses, de même qu'au sein de la Confédération. Ainsi donc, l'intérêt individuel qui plus est matérialiste serait la piste la plus sûre pour contribuer aux processus motivationnels dans le secteur public. Au-delà du fait que de telles pratiques incitatives ont été confrontées récemment à des limites évidentes, notamment dans la crise des subprimes puisque certains observateurs ont pu voir derrière les agissements peu scrupuleux de certains financiers de haut vol les stigmates d'un intérêt égoïste et matérialiste largement entretenu par des pratiques incitatives par trop généreuses et surtout orientées sur la recherche court-termiste d'un enrichissement personnel. Si, donc, des événements récents permettent de penser que les incitatifs de type extrinsèque ne sont peut-être pas la panacée, il est malgré tout fort rare de trouver des alternatives valables. Mais il en existe cependant. Ainsi en est-il, par exemple, de la motivation à l'égard du service public, notion souhaitant souligner l'importance des valeurs comme source motivationnelle.

Le présent article vise, précisément, à mieux comprendre ce concept de "motivation à l'égard du service public" (PSM ci-après), d'exposer les principales définitions, d'en saisir le sens pour, finalement, faire le lien avec le monde des administrations publiques suisses. En effet, une recherche récente, soutenue par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique, a permis de mieux mesurer ce type de motivation dans le contexte d'administrations publiques municipales et cantonales, d'en révéler l'importance, mais également les antécédents, de même que les effets. En conséquence, dans la suite de la réflexion nous aborderons tout d'abord la définition de cette notion, puis nous nous tournerons vers les principaux résultats obtenus dans le cadre de notre recherche.

2. La motivation à l'égard du service public: qu'est-ce donc?

Afin de replacer le concept de PSM dans une perspective plus large que la focale retenue par les théories sur les organisations (publiques), il convient d'en souligner les postulats, qui sont ceux formulés par l'école des relations humaines, ainsi que de montrer la connexité du PSM vis-à-vis d'autres concepts et, par-là, les assises interdisciplinaires du PSM.

2.1. Reprise des postulats de l'école des relations humaines

Le PSM est un construit théorique qui s'inscrit dans la droite ligne des approches « classiques » des organisations et, plus précisément, dans le cadre des réflexions développées par l'école des relations

³ Les pratiques incitatives de type extrinsèque visent à offrir aux employés des avantages spécifiques qui ne sont pas forcément en lien direct avec leurs activités professionnelles (des bonus; une rémunération au mérite; des avantages monétaires ou non monétaires; etc.). Les pratiques incitatives de type intrinsèque sont par conséquent orientées sur la pratique professionnelle des employés (l'enrichissement du travail; l'autonomie dans le travail; participation aux processus de décision; etc.).

humaines. Cet héritage permet de circonscrire les assertions ontologiques, épistémologiques et méthodologiques du concept et de ses applications, de même qu'il nous renseigne sur la manière dont le comportement humain est appréhendé. Selon sa réception dans les ouvrages généraux consacrés aux théories des organisations (Hatch & Cunliffe, 2006; McAuley, Duberley, & Johnson, 2007; Rouleau, 2007; Tosi, 2009), l'école des relations humaines se caractérise par les sept énoncés suivants:

- les organisations sont des réalités extérieures observables et, par conséquent, peuvent être analysées de manière objective;
- les comportements des individus peuvent être décrits et sont rationnels dans la mesure où il existe de "bonnes raisons" (évidemment plus larges que les seuls intérêts matériels égoïstes généralement retenus par certains tenants du Rational Choice) pour lesquelles les individus agissent d'une manière plutôt qu'une autre, sans toutefois devoir préjuger a priori de la nature de cette rationalité (qui peut ainsi être basée sur l'altruisme, le devoir civique, l'idéologie, etc.);
- épistémologiquement, il est possible de tester des hypothèses comportementales formulées par des liens de causes à effets;
- les relations humaines constituent le facteur central du fonctionnement organisationnel, ce dont les études empiriques doivent rendre compte;
- les individus ont des besoins, leur identification et leur satisfaction par l'organisation étant la réponse la plus appropriée d'assurer une régulation efficace de cette dernière;
- certaines techniques scientifiques inspirées des sciences dures peuvent être appliquées pour rechercher des régularités comportementales, comme par exemple le recours à des analyses quantitatives;
- finalement, la science est au service du management, les découvertes réalisées au plan académique devant contribuer à une amélioration de l'efficacité et de l'efficacités organisationnelles.

Ces éléments s'appliquent particulièrement bien au construit du PSM, en ce qui concerne aussi bien son ancrage théorique que les techniques d'enquête mobilisées pour mesurer le niveau de PSM dans une organisation. Soulignons également que, tout comme les approches « classiques » découlant de l'école des relations humaines, les multiples disciplines convoquées dans la construction du concept de PSM comprennent la psychologie, la sociologie et l'anthropologie notamment.

2.2. Apparentements avec d'autres concepts

L'idée selon laquelle les agents publics ou les « commis de l'Etat » sont motivés par le « bien public » ne date bien évidemment pas d'hier. Comme nous le rappelle S. Horton (Horton, 2008), on trouve des traces de cet idéal dans les civilisations romaine, perse, chinoise et de l'ancienne Egypte. Le PSM reprend cette idée à son compte en postulant qu'un agent public met de côté ses intérêts personnels car il considère le service à la communauté comme un devoir personnel. Cet *idéal communautaire* est fort

bien décrit par H. Arendt (Arendt, 1983) lorsqu'elle nous rappelle que les Grecs considéraient les tâches domestiques comme inintéressantes voire dégradantes, les esclaves se chargeant de ces basses besognes, alors que seules comptaient les activités en lien avec la gestion de la Cité. L'intérêt marqué des théoriciens du PSM pour le sens civique des agents publics s'inscrit donc dans une tradition de pensée millénaire.

De plus, le PSM se construit sur les enseignements de plusieurs champs des sciences humaines et sociales et, par conséquent, représente un concept de nature interdisciplinaire. Il puise ses fondements théoriques dans la biologie sociale, la psychologie développementale, la psychosociologie, la sociologie, l'analyse historique, l'anthropologie, l'économie voire la science politique (Koehler & Rainey, 2008). Il nous est impossible de revenir ici sur les apports respectifs de chaque discipline à l'étude du PSM.

Nous nous contentons ainsi de relever plusieurs concepts bien établis dont la connexité avec celui du PSM est frappante. Ainsi en est-il par exemple de la notion *d'altruisme*, ce souci désintéressé du bien d'autrui selon A. Comte (1852). De part sa proximité assumée avec les théories de la motivation, l'altruisme représente les motifs qui poussent un individu à agir en fonction des besoins d'autrui, ou d'une communauté, plutôt que des siens propres (Piliavin & Charng, 1990). Alors que les comportements pro-sociaux analysés en psychosociologie et dans le cadre du comportement organisationnel (Organizational Behaviour) sont la traduction comportementale de cette motivation désintéressée. Il faut à ce titre mentionner que l'altruisme et les comportements pro-sociaux sont aussi étudiés dans le cadre d'analyses d'économie expérimentale (Fehr & Fischbacher, 2003; Fehr & Gintis, 2007; François & Vlassopoulos, 2008; Meier, 2006).

Le PSM est également lié aux réflexions anthropologiques qui ont porté sur le don et le contre-don (Caillé, 1997; Godbout, 1992; Mauss, 1985 [1950]). Tout *don* suppose une construction sociale complexe, l'existence de règles précises engendrant des attentes en termes de réciprocité. Ainsi, aucun acte n'est purement gratuit car il entre dans une chaîne de réciprocité, laquelle ne s'établit pas uniquement entre le donneur et le receveur. En ce sens, le PSM peut se rapprocher d'un esprit de don de soi qui est bien évidemment circonscrit par des règles formelles précises. Les normes et procédures administratives, propres aux organisations publiques, constituent le cadre organisé d'une telle manifestation du don de soi.

L'ethos du service public, dont parle abondamment Weber dans sa description de la bureaucratie (Weber, 1971), constitue la base psychologique à partir de laquelle un pouvoir légal-rationnel peut se constituer, cette forme de domination légitime étant préférable à l'exercice d'un pouvoir traditionnel ou charismatique. Pour bien des auteurs contemporains, c'est l'existence d'un tel ethos qui assure une

certaine éthique, équité et justice dans les actes administratifs (Chanlat, 2003; du Gay, 2000; Farnham & Horton, 2005). De ce point de vue, le PSM constitue plus qu'une théorie motivationnelle dans la mesure où l'existence d'une motivation à l'égard du service public garantit une éthique du travail dans les organisations publiques, encourageant par exemple les agents publics à dénoncer les actes délictueux dont ils peuvent être témoins (Brewer & Selden, 1998). En même temps, le PSM ne représente qu'une théorie incomplète de la motivation au travail dans le secteur public, car ce concept confère trop d'importance aux dimensions désintéressées du travail. De toute évidence, les employés du secteur public sont également dépendants de leur rémunération, sinon ils se contenteraient d'activités de bénévolat et de philanthropie, lesquelles permettent aussi de remplir le rôle identitaire du travail.

3. Définition et opérationnalisation du PSM

La force d'un concept tient notamment à la clarté de sa définition théorique et à son applicabilité lors de recherches empiriques, deux points que nous discutons ci-dessous.

3.1. Définition théorique du PSM

De manière générale, le PSM focalise l'attention sur les motifs, les décisions et les actions qui ont pour finalité de « faire le bien » pour les autres, de développer le bien-être de la société. Il apparaît dès lors évident que le PSM ne saurait être une chasse gardée des seules organisations évoluant au sein du secteur public. Au contraire, plusieurs études montrent qu'un haut degré de PSM peut être identifié auprès d'acteurs évoluant dans les secteurs privé et associatif (Steen, 2008) ou auprès de volontaire récompensés en vertu de leur engagement social remarquable (Perry, Brudney, Coursey, & Littlepage, 2008). Ce construit théorique a été modelé par des universitaires anglo-saxons, particulièrement américains (Perry et Wise, 1990). Ce contexte d'élaboration du PSM n'est pas anodin car, aux Etats-Unis de même que dans une majorité de pays anglo-saxons, les organisations du secteur public n'ont pas le monopole de la fourniture de prestations relevant du service public. L'externalisation et la délégation de certains services publics y sont plus développées que dans d'autres cadres nationaux. En un mot, le PSM concerne la motivation à l'égard du *service au public* et non pas uniquement la motivation des agents du secteur public.

La définition spécifique du PSM comme « une prédisposition individuelle à répondre aux motifs principalement ou uniquement développés dans les institutions ou organisations publiques » (Perry & Wise, 1990, 368) soulève la question de savoir si le PSM est un *attribut individuel*, c'est-à-dire qu'il relève de qualités individuelles développées dans le cadre d'une socialisation primaire, ou si le PSM est dépendant d'autres facteurs de socialisation, tels que la culture organisationnelle, les formes de management et de leadership, la perception d'une congruence entre les valeurs personnelles et les

valeurs organisationnelles, etc. Ce questionnement de fond a donné lieu à diverses recherches visant à identifier les antécédents du PSM, que ce soit au niveau de variables sociodémographiques ou de variables organisationnelles. Nous reviendrons sur cet aspect dans la prochaine section.

De plus, le caractère « positiviste » du concept de PSM mérite d'être relevé. A l'image de l'école des relations humaines, les inventeurs de cette approche théorique ont aussi une *visée prescriptive*. Ils souhaitent en effet que leurs recherches servent à construire des principes et des outils de management qui soient capables d'assurer une meilleure cohésion sociale, une régulation des services au public plus efficace et des organisations publiques plus efficaces (Paarlberg, Perry, & Hondeghem, 2008). Cette posture très orientée des recherches sur le PSM visent donc à identifier les causes et les effets du PSM. Afin notamment de permettre de recruter les employés qui affichent le plus haut degré de PSM, de trouver les bonnes incitations pour améliorer leur performance et, in fine, de contribuer au bien-être de la société. De ce point de vue, il n'est pas étonnant de constater la croissance exponentielle des études empiriques sur les antécédents du PSM ainsi que sur ses effets induits.

Finalement, il faut poser la question de *l'universalité* supposée du concept et de la mesure du PSM, soit la pertinence de son application à divers contextes nationaux. Si, dans un premier temps, les recherches sur le PSM se sont principalement focalisées sur des cas américains, des chercheurs européens ont pris le relai récemment. Ces derniers se basent très largement sur la définition originelle et sur les outils de mesure construits par les auteurs américains pour initier des programmes de recherche dans leur propre contexte (Castaing, 2006; Leisink & Steijn, 2008; Vandenabeele & Van de Walle, 2008). Plusieurs hypothèses sur la prise en compte de dimensions institutionnelles dans la construction théorique et la mesure empirique du concept de PSM ont été posées et testées de manière exploratoire (Giauque, Ritz, Varone, Anderfuhren-Biget, & Waldner, 2011; Kim et al., 2010; Vandenabeele, 2008).

Ces travaux tendent à montrer que le PSM est en partie un phénomène universel, transcendant les spécificités nationales, mais en partie aussi un phénomène dont la mesure doit être contextualisée pour tenir compte de la singularité des règles institutionnelles (par ex. principes constitutionnels et du droit administratif) des différents systèmes politiques.

3.2. Opérationnalisation du PSM

L'opérationnalisation du concept de PSM a connu plusieurs rebondissements intéressants. Dans un article fondateur, Perry & Wise isolent initialement les trois dimensions suivantes (Perry and Wise 1990):

- la dimension *rationnelle* a trait à des motifs intéressés des acteurs qui visent à influencer le processus de formulation des politiques publiques ou à favoriser le développement d'un programme public particulier ou, tout simplement, à mettre en avant un intérêt personnel;
- la dimension *normative* prend en considération les désirs des individus à être au service de l'intérêt général, leur loyauté envers le gouvernement et leur volonté de défendre l'équité sociale;
- la dimension *affective* rend compte de l'engagement des salariés pour des programmes dont ils ont la conviction qu'ils contribuent au bien-être collectif, voire de leur esprit de bénévolat pour des raisons patriotiques.

Finally, après plusieurs étapes incrémentales, Perry propose une échelle de mesure qui devient celle sur laquelle la majorité des autres études vont ensuite se calquer pour enrichir la connaissance au sujet du PSM (Perry, 1996). Cette échelle contient *quatre* dimensions: une dimension rationnelle (*Attraction to Policy Making*), une dimension normative (*Commitment to the Public Interest*) et deux dimensions affectives (*Compassion and Self-Sacrifice*). L'échelle y relative se base sur 24 items (Perry, 1996). Par la suite, d'autres études sont venues se greffer sur cette première tentative d'opérationnalisation du PSM dans le but de la simplifier encore plus. Ainsi, Kim propose une nouvelle échelle, basée sur les quatre dimensions initiales mais ne comprenant que 14 items (Kim, 2009).

A l'opposé, d'autres auteurs ont mis en exergue des dimensions supplémentaires pouvant compléter utilement la mesure du PSM. Vandenaabeele estime qu'il faut rajouter la dimension *Democratic Governance* pour s'adapter aux réalités européennes, mais aussi pour compléter conceptuellement la mesure du PSM avec des valeurs instrumentales propres aux administrations publiques. Cette nouvelle dimension met l'emphase sur les aspects institutionnels (par exemple constitutionnels) qui peuvent être des motifs importants de la motivation des agents publics européens (Vandenaabeele & Hondeghem, 2005; Vandenaabeele & Van de Walle, 2008). Cette dimension comprend des items relatifs aux valeurs propres au fonctionnement des services publics. Ces éléments sont souvent contingents aux pays analysés.

Indépendamment de l'évolution diachronique des outils de mesure du PSM, tant aux Etats-Unis que dans d'autres pays, un constat majeur s'impose à ce stade. Les différentes recherches empiriques intégrant le PSM dans leur design demeurent très hétérogènes. Certains chercheurs n'utilisent que quelques items (4-6 en fait) pour mesurer un construit global appelé PSM. D'autres ne prennent en compte que deux ou trois dimensions sur les quatre proposées dans le modèle initial de Perry. Si nous assistons actuellement à un certain activisme de la recherche concernant le PSM, force est de relever que les résultats empiriques sont parfois difficilement comparables du fait des spécificités des échelles

de mesure utilisées pour récolter les données (Wright, 2008). Ceci relativise grandement le caractère universel des constats de recherche, sorte de mise en garde face à une généralisation par trop rapide et parfois simpliste des conclusions offertes par les études. Dans le prochain chapitre, nous offrons un aperçu des principaux résultats obtenus dans le cadre de notre recherche sur la motivation à l'égard du service public dans les communes et cantons en Suisse.

4. La motivation à l'égard du service public en Suisse

Les résultats originaux présentés dans ce texte sont tirés d'une enquête par questionnaire ayant comme principal objectif de tester la pertinence du concept de PSM dans le contexte suisse. Cette enquête par questionnaire a été menée à large échelle auprès de la totalité des communes romandes et alémaniques, de même qu'auprès des cantons⁴.

Sur les 1736 communes contactées, 279 ont finalement participé à l'enquête. Le questionnaire a donc été envoyé à 9852 employés municipaux. Finalement nous avons obtenu 3754 réponses, soit un taux de 38.1%. La répartition linguistique des répondants (79% de germanophone et 21% de francophone) correspond assez fidèlement à la réalité suisse. Toutefois, notre échantillon souffre d'une sous-représentation des employés communaux des villes de grande taille. Les caractéristiques sociodémographiques des répondants sont les suivantes. 54.4% sont des hommes (45.6% de femmes), l'âge moyen est de 43 ans. En ce qui concerne le niveau d'étude, 44.1% ont accomplis un apprentissage⁵, alors que 38.9% sont possesseurs de diplôme universitaires ou de maturité⁶. Au sujet du niveau hiérarchique de nos répondants, 51.4% sont des employés, et 42.5% ont des fonctions de supervision (cadres et cadres supérieurs). En moyenne, nos répondants ont passé un peu plus de 10 ans dans le secteur public.

Pour ce qui est de l'enquête auprès des cantons, le questionnaire fut distribué à 10'150 agents publics et 3'131 réponses nous sont parvenues (taux de réponse = 30.85%). Les hommes représentent 57.6% des répondants contre 42.4% pour les femmes. La vaste majorité des participants sont porteurs d'un diplôme d'apprentissage (39.7%) ou d'un diplôme de niveau collège ou universitaire (34.9%). En termes d'âge, la moyenne se situe également vers les 40 ans. Environ 96.2% des répondants ont utilisé la version allemande du questionnaire contre 3.8% qui ont utilisé la version française. Ces derniers chiffres nous indiquent que notre échantillon cantonal ne correspond pas à la distribution des langues en Suisse. L'échantillon cantonal peut donc être considéré comme déséquilibré dans la mesure où nous

⁴ Pour des questions de coûts et de compétences linguistiques, la Suisse italienne a été exclue de l'enquête. Cependant, il est fort probable qu'une enquête du même ordre soit réalisée ultérieurement au sein des administrations communales italophones, ainsi qu'auprès de l'administration cantonale tessinoise.

⁵ D'une manière générale, ce type de formation professionnelle de niveau post-obligatoire est très développé en Suisse. De plus, les administrations (municipales, cantonales, et fédérales, de même que les entreprises publiques) sont parmi les plus gros pourvoyeurs de ce type de formation en alternance.

⁶ Équivalent helvétique du Baccalauréat.

remarquons une sur-représentation des participants de Suisse orientale. Cet échantillon ne peut donc pas être considéré comme totalement représentatif de la diversité culturelle helvétique.

Comme première étape de notre analyse, nous avons testé la structure factorielle de l'échelle de mesure du PSM à l'aide d'une analyse factorielle confirmatoire (Confirmatory factor analysis) (Byrne, 2001). Nous nous sommes basés sur des items développés par Perry (1996) pour les dimensions originales et sur une contextualisation à la réalité helvétique de la dimension développée par Vandenaabeele (2008). En prenant appui sur la perspective du management interculturel (Cross-cultural management), nos résultats montrent premièrement que le PSM, en tant que concept, peut être considéré comme universel, alors que sa mesure doit être contextualisée par des éléments propres au contexte national du service public étudié. À ce titre, nos résultats montrent clairement que les quatre dimensions originales du PSM doivent être complétées par une dimension supplémentaire comprenant des éléments relatifs aux principes constitutionnels de l'Etat fédéral suisse (Giauque et al., 2011).

4.1. Les antécédents du PSM

Les analyses des différents antécédents du PSM confirment largement les tendances relevées dans la littérature scientifique internationale. Elles démontrent, notamment, que l'âge, la position hiérarchique des répondants, de même que leur ancienneté sont des variables qui impactent sur le niveau déclaré de PSM (Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2010a). Le tableau ci-dessous donne quelques informations à cet égard.

Table 1: score moyen pour les dimensions du PSM

		Attraction to policy making	Commitment to public interest/civic duty	Compassion	Self-sacrifice
Sexe	Homme	3.5	4.0	3.7	3.3
	Femme	3.0	3.9	3.8	3.2
Age	Moins de 30 ans	2.9	3.8	3.6	3.3
	31-40	3.2	3.9	3.6	3.1
	41-50	3.3	4.0	3.8	3.3
	Plus de 50 ans	3.5	4.1	3.9	3.4
Langue	Français	3.0	3.6	3.8	2.7
	Allemand	3.3	4.0	3.7	3.4
Position hiérarchique	Apprentis	3.1	3.8	3.8	3.3
	Auxiliaires	2.7	3.9	3.9	3.4
	Employés	3.0	3.9	3.8	3.2
	Managers	3.4	4.0	3.7	3.3
	Top managers	3.9	4.2	3.6	3.3
Nombre d'années de service	Moins de 1 année	3.2	3.9	3.7	3.2
	11-20	3.3	4.0	3.8	3.3
	21-30	3.4	4.1	3.8	3.3
	31-40	3.6	4.2	3.9	3.5
Total		3.25	3.95	3.75	3.26
N		3698	3612	3646	3536
Tous les items ont été mesuré sur une échelle de type Likert à 5 niveaux: 5-point Likert-type scale (1 = pas du tout d'accord, 5 = tout à fait d'accord)					

En conséquence, les répondants plus âgés, au bénéfice d'un plus grand nombre d'années de service et se trouvant à des postes hiérarchiques plus élevés déclarent un plus haut niveau de PSM que le reste des répondants de nos échantillons communaux et cantonaux. Par contre, nos résultats indiquent également que la culture, la langue fait ici office de proxy pour mesurer les différences entre les 2 régions linguistiques principales de la Suisse, a un impact sur les dimensions du PSM. A ce titre, les Alémaniques possèdent un score plus élevé sur les différentes dimensions du PSM, à l'exception de la dimension compassionnelle. Tirer des conclusions définitives sur la base de ces chiffres serait hâtif. Il reste que ce "cultural divide" est difficile à interpréter, voire même sensible, dans la mesure où une lecture trop culturaliste des résultats peut contribuer à la création de stéréotypes.

Au niveau des antécédents institutionnels, une étude en cours montre que les aspects de positionnement politique et de capital social impactent d'une manière différenciée sur les dimensions du PSM (Anderfuhren-Biget, 2010). En effet, une analyse des corrélations entre les différentes dimensions du PSM et la sympathie envers une des trois catégories de partis gouvernementaux

(Gauche, Droite modérée, Droite conservatrice⁷) montre que: la dimension *Attraction to policy making*, est corrélée positivement et relativement fortement avec la droite modérée, alors que la dimension d'engagement civique est corrélée positivement mais faiblement avec une sympathie pour la gauche. Par contre, la dimension compassionnelle est corrélée positivement avec la gauche, mais négativement avec la droite conservatrice. La sympathie partisane n'ayant aucun lien significatif avec la dimension de Self-Sacrifice. D'autre part, le fait d'être membre d'un parti politique, tout comme celui d'être élu dans un organe exécutif ou législatif et de participer assidument aux processus démocratiques sont des aspects fortement corrélés avec la dimension *Attraction to policy making* du PSM. Alors que la dimension compassionnelle est corrélée avec les pratiques de bénévolat, les dimensions civique et d'abnégation sont en lien avec l'affiliation à une organisation professionnelle et la pratique du bénévolat.

Au sujet des antécédents organisationnels, une analyse sur les agents publics des cantons suisses met en lumière les liens entre différentes pratiques de gestion des ressources humaines (GRH) et le PSM (Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2010). Les résultats préliminaires nous montrent que les pratiques de GRH promouvant des incitatifs intrinsèques peuvent contribuer à soutenir, voire augmenter, le degré de PSM des employés. Ainsi, les pratiques de GRH promouvant l'équité, la variété des tâches effectuées, ainsi que des évaluations annuelles permettant de fixer des objectifs clairs, mais plus encore la participation aux décisions sont importantes pour développer un haut degré de PSM. Le salaire au mérite ayant, par contre, un effet négatif sur le PSM.

4.2. Les effets du PSM

Concernant maintenant plus précisément les effets du PSM, nos différentes enquêtes mettent à jour le fait que les dimensions du PSM peuvent avoir des conséquences également différenciées en matière de satisfaction au travail. Ce point est intéressant puisqu'il explore, en quelque sorte, la face cachée du PSM ou, autrement dit, les conséquences inattendues du PSM. Aussi, du fait des attentes différenciées à l'égard du travail que peuvent susciter les formes du PSM (motivation du fait de la proximité d'avec les décisions politiques ; motivation liée aux normes du service public ; motivation liée au fait d'aider des personnes démunies ou déshéritées ; motivation par sacrifice de soi), nous avons mis à jour des effets négatifs en matière de satisfaction au travail. Ainsi, les répondants démontrant un haut degré de motivation de type affectif sont aussi ceux qui sont les plus résignés au travail. Entrant dans le cadre d'organisations publiques avec des attentes personnelles importantes, ces personnes se trouvent ensuite confrontées à des réalités organisationnelles qui ne leur permettent tout simplement pas de les réaliser ou de les vivre. Dès lors, elles sont amenées à revoir leurs attentes à la baisse pour continuer à se satisfaire de leur situation de travail (Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2010b). D'autre

⁷ Selon la distinction de Kriesi (2005).

part, une autre analyse portant sur des fonctionnaires cantonaux suisses montrent que le PSM n'est pas un prédicteur de la perception individuelle quant à la performance organisationnelle. Toutefois, en renforçant l'engagement organisationnel des salariés publics le PSM contribue indirectement à la performance organisationnelle dans la mesure où l'engagement organisationnel⁸ est un fort prédicteur, quant à lui, de la performance organisationnelle (Giauque, Anderfuhren-Biget, et al., 2010). Autrement dit, il n'existe pas de lien direct entre PSM et performance organisationnelle perçue, mais uniquement des liens indirects puisque le PSM contribue à augmenter l'engagement organisationnel des répondants, engagement qui, quant à lui, exerce une influence positive sur la performance organisationnelle perçue.

D'autre part, cette recherche a également permis de constater qu'en matière de management, les salariés publics sont plus sensibles au sens qu'aux incitatifs matériels. Par là, nous voulons simplement souligner l'importance du management par le sens pour influencer la satisfaction et l'engagement organisationnel des agents publics. En effet, le PSM impacte fortement sur le degré de satisfaction et d'engagement organisationnel des salariés cantonaux et communaux. Quant aux incitations matérielles, telles que la rémunération à la performance, les possibilités de développement de carrière, ainsi que des hauts revenus, elles n'ont que peu d'influence sur le niveau de satisfaction et d'engagement organisationnel déclaré par nos répondants (Giauque, Resenterra, & Siggen, 2010). Ce résultat de recherche spécifique remettant du reste en cause les tendances contemporaines en matière de gestion des ressources humaines publique visant à inciter les individus à performer sur la base d'incitatifs principalement matériels.

Par ailleurs, une approche par une modélisation d'équations structurales (Structural Equation Modelling) testant d'une manière différenciée les effets de trois perspectives motivationnelles (la motivation extrinsèque par des éléments monétaires, le PSM, ainsi que des aspects relatifs à la reconnaissance et à la qualité des relations sociales avec ses collègues) sur une mesure standard de motivation au travail, montre clairement et sans équivoque que le PSM est le principal facteur de motivation pour les employés municipaux suisses. Le deuxième étant les aspects de reconnaissance et de relations sociales. Alors que les facteurs motivationnels reposant sur des gratifications monétaires ont un effet négatif (Anderfuhren-Biget, Varone, Giauque, & Ritz, 2010).

Mentionnons également un dernier résultat de recherche soulignant la relation positive et significative entre le PSM et les "comportements citoyens en organisation" (ou en anglais *organizational citizenship behavior*). Autrement dit, plus les individus déclarent un haut niveau de PSM et plus ces derniers sont susceptibles d'adopter des comportements favorables pour le fonctionnement d'une organisation tels

⁸ L'engagement organisationnel fait référence au degré d'implication des salariés pour leur organisation. Autrement dit, ceux-ci développent une loyauté particulière pour leur organisation dans la mesure où celle-ci constitue une source centrale d'engagement professionnel. En général, plus l'engagement organisationnel d'un salarié est élevé et moins ce dernier est susceptible de quitter son emploi ou son organisation.

que, le soutien spontané aux autres membres de l'organisation, la participation active, l'identification et l'adhésion aux buts et objectifs de leur organisation (Ritz, Giaque, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2010). Par ailleurs, cette relation entre PSM et "comportements citoyens en organisation" peut être favorisée si les dirigeants publics adoptent un leadership transformationnel, c'est-à-dire un leadership basé sur le soutien aux employés, sur la mise en exergue de valeurs qui transcendent l'intérêt individuel, telles que la justice sociale, l'égalité et la bienveillance à l'égard d'autrui. De tels leaders peuvent avoir une influence positive sur la motivation de leurs employés et permettre précisément à ce que ces derniers développent également une motivation à l'égard du service public.

5. Conclusions et discussion

Nos différentes recherches sur la motivation à l'égard du service public dans le cadre des cantons et municipalités suisses soulignent l'importance des valeurs dans les processus motivationnels des agents publics. Grandement absentes des pratiques de gestion des ressources humaines contemporaines, les valeurs jouent néanmoins un rôle central dans la mobilisation du personnel. Ainsi, travailler dans une administration publique, qu'elle soit cantonale ou municipale, signifie avant tout travailler dans un univers de valeurs fortes pour lesquelles les individus ressentent un attachement parfois important. Il est bien évident que les incitatifs extrinsèques doivent aussi être pris en compte, tels que le salaire de même qu'une certaine sécurité de l'emploi, puisqu'il est bien évident que les conditions matérielles constituent à n'en pas douter des facteurs motivationnels incontournables. Cependant, au vu des résultats obtenus dans le cadre de nos recherches, ces aspects extrinsèques sont bien souvent exagérément considérés comme centraux par la plupart des décideurs politiques ou par les managers publics. En effet, la motivation par les valeurs, ou motivation à l'égard du service public (PSM), est bien souvent la variable explicative la plus solide pour expliquer le niveau de satisfaction et d'engagement organisationnel déclaré par les salariés publics. Le fait que ces derniers puissent constater une congruence entre leurs valeurs personnelles et celles de leur organisation constitue donc, à n'en pas douter, un levier motivationnel majeur.

Dès lors, il apparaît clairement, suite à la présentation des données de recherche précédentes, que les valeurs de service public ne doivent pas être considérées principalement comme un héritage historique encombrant et aujourd'hui surannées, mais bien comme un élément central du travail dans les administrations publiques cantonales et municipales. D'autre part, nos enquêtes empiriques suggèrent également que certaines pratiques en matière de gestion des ressources humaines, pour séduisantes et simples qu'elles puissent paraître, ne constituent pas toujours la panacée. Aussi, la rémunération à la performance, très à la mode depuis une quinzaine d'années, de même que d'autres incitatifs extrinsèques, tels que les bonus ou autres avantages, sont non seulement pas significativement reliés à la satisfaction, à la motivation et à l'engagement organisationnel de nos répondants, mais en plus, s'ils

sont systématiquement mis en avant, peuvent contribuer à "détruire" la motivation intrinsèque des salariés. Ce phénomène de "crowding-out" est maintenant bien connu et fait l'objet de nombreuses études au niveau international (Moynihan, 2008, 2010). Il est, par conséquent, non seulement très aléatoire de manipuler ces incitatifs extrinsèques, par exemple dans le cadre des réformes administratives contemporaines, mais en plus celles-ci peuvent se montrer dangereuses si l'on considère sérieusement les processus conduisant à la motivation et à la satisfaction des salariés publics.

Ceci étant dit, la motivation à l'égard du service public comporte également des zones d'ombre. En effet, celle-ci, comme nous l'avons expliqué précédemment, est liée aux valeurs de service public. Un individu possédant un haut niveau de PSM est également quelqu'un dont les attentes personnelles à l'égard de son travail et de son organisation peuvent être élevées. Or, les contraintes administratives sont nombreuses, et tendent du reste à augmenter dans le cadre des réformes actuelles (Emery & Giaque, 2005), de sorte que ces dernières peuvent tout simplement empêcher la réalisation de ces attentes. Si tel est le cas, alors un processus de démotivation et de frustration peut s'enclencher chez l'individu, démotivation largement due aux désillusions individuelles vécues dans un tel cas de figure. En conséquence, s'il ne fait guère de doute que les effets du PSM sont largement positifs, ils peuvent également s'avérer négatifs si le contexte de travail ne permet tout simplement pas la réalisation de tout ou partie des attentes des individus. Or, de nombreuses inquiétudes émergent actuellement concernant précisément la détérioration des conditions de travail des salariés publics. Ces derniers étant de plus en plus confrontés à des injonctions contradictoires et des dysfonctionnements organisationnels qui peuvent, à terme, remettre en question leur degré de motivation, leur niveau de satisfaction et d'engagement organisationnel (Diefenbach, 2009; Emery & Giaque, 2003; Lapsley, 2009; Meier & O'Toole Jr, 2009).

Finalement, relevons que le niveau de PSM des collaboratrices et collaborateurs des organisations publiques peut être influencé par quelques pratiques de gestion des ressources humaines, qui tombent sous le sens, mais qui ont tendance à être oubliées de nos jours. Ainsi, permettre une plus grande participation des salariés dans le cadre des prises de décision, les soutenir dans leur développement professionnel, leur octroyer du temps dans le cadre d'entretien individuel au cours duquel leurs objectifs sont définis, de même que leur proposer un travail varié, sont des pratiques qui peuvent soutenir le développement du PSM parmi les agents publics. Or, force est de constater que nous sommes assez loin de telles conditions de travail actuellement et que le chemin à parcourir pour y arriver est long et nécessite très probablement un changement en matière de philosophie managériale.

Références bibliographiques:

- Anderfuhren-Biget, S. (2010). Social Antecedents of PSM: Social Capital and civic behaviour in a multicultural context, *IRSPM*. Bern.
- Anderfuhren-Biget, S., Varone, F., Giaque, D., & Ritz, A. (2010). Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Service Motivation Matter? *International Public Management Journal*, 13(3), 213-246.
- Arendt, H. (1983). *Condition de l'homme moderne*. Paris: Calmann-Lévy.
- Brewer, G., & Selden, S. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-440
- Byrne, B. M. (2001). *Structural Equation Modeling with AMOS. Basic Concepts, Applications, and Programming*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Caillé, A. (1997). Don, association et solidarité. *Revue internationale de l'économie sociale*(265), 49-57.
- Castaing, S. (2006). The Effects of Psychological Contract Fulfilment and Public Service Motivation on Organizational Commitment in the French Civil Service. *Public Policy and Administration*, 21(1), 84-98.
- Chanlat, J.-F. (2003). Le managérialisme et l'éthique du bien commun: la question de la motivation au travail dans les services publics. In T. Duvillier, J.-L. Genard & A. Piraux (Eds.), *La motivation au travail dans les services publics* (pp. 51-64). Paris: L'Harmattan.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic "Enlightenment". *Public Administration*, 87(4), 892-909.
- du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Emery, Y., & Giaque, D. (2003). Emergence of contradictory injunctions in Swiss NPM projects. *The International Journal of Public Sector Management*, 16(6), 468-481.
- Emery, Y., & Giaque, D. (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris: L'Harmattan.
- Farnham, D., & Horton, S. (2005, 31.08-03.09). *Origins, development and decline of the public service ethos in the British civil service : an historical institutional analysis*. Paper presented at the Reforming the public sector : what about the citizens ?, Bern.
- Fehr, E., & Fischbacher, U. (2003). The nature of human altruism. *Nature*, 425.
- Fehr, E., & Gintis, H. (2007). Human motivation and social cooperation: experimental and analytical foundations. *Annual Review of Sociology*, 33, 43-64.
- François, P., & Vlassopoulos, M. (2008). Pro-social Motivation and the Delivery of social services. *Economic Studies*, 54(1), 22-54.
- Giaque, D., Anderfuhren-Biget, S., & Varone, F. (2010). HRM practices, intrinsic motivators and organizational performance in the public sector. *Public Personnel Management*, submitted.
- Giaque, D., Resenterra, F., & Siggen, M. (2010). Manager par le sens ou par l'incitation ? Résultats provenant d'organisations publiques cantonales et municipales suisses, *Société québécoise de science politique (SQSP)*. Québec.
- Giaque, D., Ritz, A., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2010a). Public Service Motivation. First Empirical Evidence in Swiss Municipalities. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 1(1), 159-170.
- Giaque, D., Ritz, A., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2010b). Resigned but Satisfied. The Negative Impact of Public Service Motivation and Red Tape on Work Satisfaction. *Public Administration*, submitted.
- Giaque, D., Ritz, A., Varone, F., Anderfuhren-Biget, S., & Waldner, C. (2011). Putting Public Service Motivation into Context: a Balance Between Universalism and Particularism. *International Review of Administrative Sciences*, accepted and forthcoming.
- Godbout, J. T. (1992). *L'esprit du don*. Montréal: Boréal.
- Hatch, M. J., & Cunliffe, A. L. (2006). *Organization Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Horton, S. (2008). History and Persistence of an Idea and an Ideal. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service* (pp. 17-32). Oxford: Oxford University Press.
- Kim, S. (2009). Revising Perry's Measurement Scale of Public Service Motivation. *The American Review of Public Administration*, 39(2), 149-163.

- Kim, S., Vandenabeele, W., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K., Koumenta, M., et al. (2010). Measuring Public Service Motivation: Developing an Instrument for International Use, *EGPA annual conference*. Toulouse.
- Koehler, M., & Rainey, H. (2008). Interdisciplinary Foundations of Public Service Motivation. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service* (pp. 33-55). Oxford: Oxford University Press.
- Kriesi, H. (2005). *Direct democratic choice: The Swiss experience*: Lexington Books.
- Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *ABACUS*, 45(1), 1-21.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2008). Recruitment, Attraction, and Selection. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service* (pp. 118-135). Oxford: Oxford University Press.
- Mauss, M. (1985 [1950]). Essai sur le don, forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. In M. Mauss (Ed.), *Sociologie et anthropologie* (pp. 145-279). Paris: PUF.
- McAuley, J., Duberley, J., & Johnson, P. (2007). *Organization Theory. Challenges and Perspectives*. Harlow: Pearson Education.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2009). The Proverbs of New Public Management: Lessons From an Evidence-Based Research Agenda. *The American Review of Public Administration*, 39(1), 4-22.
- Meier, S. (2006). A survey of economic theories and field evidence on Pro-Social behavior, *working paper*: Federal Reserve Bank of Boston.
- Moynihan, D. P. (2008). The Normative Model in Decline? Public Service Motivation in the Age of Governance. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service* (pp. 247-267). Oxford: Oxford University Press.
- Moynihan, D. P. (2010). A workforce of cynics? The effects of contemporary reforms on public service motivation. *International Public Management Journal*, 13(1), 24-34.
- Paarlberg, L. E., Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). From Theory to Practice: Strategies for Applying Public Service Motivation. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service* (pp. 268-293). Oxford: Oxford University Press.
- Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J. L., Brudney, J. L., Coursey, D., & Littlepage, L. (2008). What Drives Morally Committed Citizens? A Study of the Antecedents of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 68(3), 445-458.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Piliavin, J. A., & Charng, H. W. (1990). Altruism: A review of recent theory and research. *Annual Review of Sociology*, 16, 27-65.
- Ritz, A., Giauque, D., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2010). From Leadership to Citizenship Behavior in Public Organizations: When Values Matter. *Review of Public Personnel Administration*, submitted.
- Rouleau, L. (2007). *Théories des organisations. Approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Steen, T. (2008). Not a Government Monopoly: The Private, Nonprofit, and Voluntary Sectors. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service* (pp. 203-222). Oxford: Oxford University Press.
- Tosi, H. L. (Ed.). (2009). *Theories of Organization*. London: Sage.
- Vandenabeele, W. (2008). Development of a Public Service Motivation Measurement Scale: Corroborating and Extending Perry's Measurement Instrument. *International Public Management Journal*, 11(1), 143 - 167.
- Vandenabeele, W., & Hondeghem, A. (2005). Valeurs et motivation dans l'administration publique: perspective comparative. *Revue française d'administration publique*, 115, 463-480.
- Vandenabeele, W., & Van de Walle, S. (2008). International Differences in Public Service Motivation: Comparing Regions across the World. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in*

Public Management. The Call of Public Service (pp. 223-244). Oxford: Oxford University Press.

Weber, M. (1971). *Economie et société*. Paris: Plon.